



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Organización
Internacional
del Trabajo

ENCRUCIJADAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA:

reformas, cobertura y desafíos
para el sistema de pensiones



ENCRUCIJADAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA:

reformas, cobertura y desafíos
para el sistema de pensiones



**ENCRUCIJADAS EN LA
SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA:**

reformas, cobertura y desafíos
para el sistema de pensiones

- Fabio Bertranou
- Oscar Cetrángolo
- Carlos Grushka
- Luis Casanova



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Organización
Internacional
del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2011. Primera edición, 2011.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y li-

cencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones / Fabio Bertranou (*et al.*). 1ra. ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo, 2011, 180 p.

Seguridad social - régimen de pensiones - política de la seguridad social - reforma de la seguridad social - prestaciones de vejez - vacíos en la cobertura - Argentina.

ISBN: 978-92-2-325772-9 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-325773-6 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el

hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de país de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_bue@oit.org.ar

Visite nuestros sitios en la red: www.oit.org.ar o www.ilo.org/pe/publ

Impreso en Argentina

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, comprendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



PRÓLOGO



La previsión social es un aspecto central de las políticas sociales y laborales que genera impactos significativos en diversas dimensiones económicas y del bienestar de las personas. Por ello, el debate sobre la seguridad social, y sus interrelaciones con la eficiencia, la equidad y la justicia social, cuenta casi en forma permanente con una importante visibilidad en las agendas políticas y sociales. Este es el caso de Argentina, que posee más de cien años de historia en materia de previsión social.

Tanto la OIT como la CEPAL tradicionalmente han considerado el tema de la previsión social como de suma relevancia. Así lo demuestran numerosos documentos emitidos por ambas organizaciones, pero en especial dos informes recientes. Por el lado de la OIT, se destaca el informe de la Conferencia Internacional del Trabajo 2011 (CIT, 2011), “Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa”, que se utilizó para la Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), vinculada con la *Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa*. Es importante mencionar que esta Declaración, la tercera en la historia del organismo, expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización e institucionaliza la agenda de Trabajo Decente. Tanto en el informe como en los debates de la CIT 2011, quedó plasmado el extendido consenso y la necesidad de impulsar la consolidación de un piso de protección social vinculado con el concepto de los derechos ciudadanos, mediante el cual se busca garantizar tanto un nivel mínimo de seguridad económica como el acceso a un conjunto de servicios esenciales. El piso de protección social constituye la base sobre la cual los países construyen sus sistemas de protección social.

Por su lado, la CEPAL, en el informe correspondiente al trigésimo tercer período de sesiones en 2010, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, promueve estrategias de políticas públicas para superar la heterogeneidad productiva con igualdad social desde un enfoque de derechos. Los Estados de bienestar más avanzados en el mundo muestran un complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. De esta forma, la igualdad social y el dinamismo económico pueden transformar la estructura productiva para superar la heterogeneidad estructural y el insuficiente desarrollo relativo con que cuenta América Latina y el Caribe. Asimismo, promueve la construcción de una nueva ecuación Estado-Mercado-Sociedad, en la cual los desafíos de la seguridad social resultan de gran relevancia. Anteriormente la CEPAL, en el documento “La protección social de cara al futuro” (2006), había establecido que la protección social no puede descansar exclusivamente sobre

la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, lo que obliga a repensar los mecanismos de solidaridad.

A partir de estos antecedentes y de recorrer un camino conjunto, tanto la OIT como la CEPAL se encuentran en sintonía para realizar, a través del presente documento, una contribución al debate de las políticas públicas previsionales de Argentina, incorporando los principios y aportes realizados por sus mandantes en diversos foros y reuniones previas. Los temas enunciados son justamente los que se encuentran presentes en las recientes reformas y modificaciones de los diversos componentes del sistema previsional en Argentina.

Es importante resaltar que este documento también forma parte de dos acciones de nuestras instituciones en el nivel nacional. La primera se refiere al *Programa de Trabajo Decente de Argentina 2008-2011*, una de cuyas prioridades se vincula con el aumento de la cobertura de la seguridad social. La segunda acción es el proyecto de *Desarrollo Inclusivo en Argentina*, liderado por la CEPAL con apoyo de la OIT, que entre sus diversas facetas cuenta con una referida al fortalecimiento de la protección social.

El documento fue coordinado y preparado por Fabio Bertranou y Oscar Cetrángolo, expertos de la OIT y de la CEPAL respectivamente, en coautoría con Carlos Grushka (Universidad de Buenos Aires) y Luis Casanova (OIT en Argentina). Helmut Schwarzer (OIT en Ginebra) y Pablo Casalí (OIT en Lima) colaboraron con valiosos comentarios y sugerencias.

Pascual Gerstenfeld

CEPAL - Oficina en Buenos Aires
Director

Marcelo Castro Fox

Oficina de País de la OIT
para la Argentina
Director



ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Listado de siglas | 9 |
| Introducción | 11 |
| CAPÍTULO 1. Objetivos de la previsión social, el papel del Estado y la experiencia internacional en la conformación de los sistemas | 15 |
| 1.1. Objetivos de los sistemas previsionales y la intervención del Estado .. | 17 |
| 1.2. Organización de los sistemas de pensiones | 20 |
| 1.3. Orientaciones para el diseño de los sistemas de pensiones | 24 |
| Recuadro 1.1. Longevidad, envejecimiento y edad de retiro | 27 |
| Recuadro 1.2. Fondos de reserva en los sistemas previsionales | 30 |
| 1.4. La evolución del marco normativo internacional sobre la seguridad social y las pensiones | 32 |
| 1.5. Experiencias internacionales recientes y reflexiones | 36 |
| CAPÍTULO 2. Maduración, crisis y reforma del sistema previsional argentino | 45 |
| 2.1. La previsión social argentina desde una visión de largo plazo | 47 |
| 2.1.1. Desarrollo institucional y marco legal | 47 |
| Recuadro 2.1. El origen del emblemático 82% | 49 |
| 2.1.2. Desempeño del sistema | 53 |
| 2.2. La reforma de 1994: el sistema mixto | 60 |
| 2.2.1. Rasgos generales del sistema mixto | 60 |
| 2.2.2. Los primeros años del sistema mixto | 62 |
| 2.2.3. La situación de las Cajas provinciales | 63 |
| 2.3. Últimas reformas del sistema mixto y evaluación de su funcionamiento .. | 66 |
| CAPÍTULO 3. Las reformas recientes en el sistema previsional argentino | 71 |
| 3.1. Política de ampliación de la cobertura previsional | 74 |
| 3.2. Modificación en la organización del sistema: “la vuelta al Reparto” .. | 76 |
| 3.3. Recomposición de las prestaciones previsionales | 78 |
| Recuadro 3.1. Índice de Movilidad de las prestaciones por jubilaciones y pensiones | 79 |
| Recuadro 3.2. El debate sobre el 82% móvil en 2010 | 81 |
| 3.4. Modificaciones que afectan a los beneficios de los denominados regímenes especiales | 82 |
| 3.5. Modificaciones que afectan a los beneficios de los denominados regímenes diferenciales (o de actividades insalubres) .. | 86 |
| 3.6. Cambios en los aportes y contribuciones | 87 |
| 3.7. Fondo de Garantía de Sustentabilidad | 89 |
| CAPÍTULO 4. Cobertura Previsional | 93 |
| 4.1. La medición de la cobertura previsional | 95 |

| | |
|---|-----|
| 4.1.1. Cobertura de la población en edades activas y de la población adulta mayor | 95 |
| 4.1.2. Fuentes de información | 97 |
| 4.2. El funcionamiento del mercado de trabajo y la cobertura previsional | 98 |
| 4.3. La cobertura previsional de los adultos mayores | 103 |
| 4.4. Evolución de las prestaciones de los subsistemas de la protección social | 108 |
| 4.4.1. Prestaciones del SIPA | 108 |
| 4.4.2. Pensiones no contributivas | 110 |
| Recuadro 4.1. Las pensiones no contributivas | 110 |
| 4.4.3. Otros regímenes previsionales | 113 |
| 4.5. Intensidad de la cobertura previsional | 115 |
| CAPÍTULO 5. Consideraciones sobre las tendencias demográficas y su vínculo con el sistema de pensiones | 119 |
| 5.1. Evolución y perspectivas demográficas | 121 |
| 5.2. Longevidad y ajustes de parámetros | 124 |
| 5.3. Cambios en la composición familiar | 125 |
| CAPÍTULO 6. Situación actual y desafíos | 131 |
| 6.1. Estructura y características generales del sistema de pensiones en Argentina | 134 |
| 6.1.1. Fragmentación del sistema | 136 |
| 6.1.2. Tipos de contribuyentes y regímenes previsionales | 139 |
| 6.2. Desafíos para la consolidación de un sistema sostenible de cobertura universal | 141 |
| 6.2.1. Alcanzar cobertura universal | 141 |
| 6.2.2. Asegurar la equidad en las prestaciones | 142 |
| 6.2.3. Reducir la fragmentación | 144 |
| 6.2.4. Preservar la sostenibilidad financiera | 144 |
| 6.2.5. Definir parámetros específicos previsibles | 146 |
| 6.2.6. Reducir la litigiosidad del sistema | 147 |
| 6.3. Reflexiones finales: previsibilidad para la previsión social | 149 |
| Referencias bibliográficas | 150 |
| Anexos | 157 |



LISTADO DE SIGLAS

| | | | |
|----------------|--|----------------|---|
| AAFF | Asignaciones familiares | MDS | Ministerio de Desarrollo Social |
| AFAVvDC | Administradora de Fondos de Aportes Voluntarios y Depósitos Convenidos | MOPRE | Módulo Previsional |
| AFIP | Administración Federal de Ingresos Públicos | PAP | Prestación adicional por permanencia |
| AFJP | Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones | PBI | Producto Bruto Interno |
| AGN | Auditoría General de la Nación | PBU | Prestación básica universal |
| AMPO | Aporte Medio Previsional Obligatorio | PC | Prestación compensatoria |
| ANSES | Administración Nacional de la Seguridad Social | PEA | Población económicamente activa |
| AUH | Asignación universal por hijo para la protección social | PNC | Pensiones no contributivas |
| CBT | Canasta básica total | RCI | Régimen de Capitalización Individual |
| EPH | Encuesta Permanente de Hogares | RENATRE | Registro Nacional de Trabajadores Rurales y vEmpleadores |
| FAM | Fondo de aportes mutuales | RIPTE | Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables |
| FGS | Fondo de Garantía de Sustentabilidad | RPP | Régimen Previsional Público de Reparto |
| FNE | Fondo Nacional de Empleo | SAFJP | Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones |
| GPC | Gasto público consolidado | SIDIF | Sistema de Información Financiera |
| GPS | Gasto público social consolidado | SIJP | Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones |
| INDEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos | SIPA | Sistema Previsional Integrado Argentino |
| INSSJyP | Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados | SMVyM | Salario mínimo vital y móvil |
| IVA | Impuesto al valor agregado | SSS | Secretaría de Seguridad Social |
| JO | Jubilación ordinaria | | |



INTRODUCCIÓN¹

En el contexto mundial, Argentina es considerada como un caso paradigmático por diversos aspectos de su desarrollo económico y social. Entre estos aspectos, la previsión social también constituye una faceta paradigmática. A partir de 2008, con la estatización del componente privado del sistema de pensiones, que había sido estructuralmente reformado en 1994, se han abierto numerosos interrogantes en el nivel nacional e internacional acerca de la nueva configuración del sistema, su sostenibilidad social y financiera, como así también respecto de su eficacia para atender las demandas desde el punto de vista de las políticas públicas destinadas a la seguridad social. En aquel año, había sido inaugurado un sistema mixto, que contaba con participación de administradores privados en el subsistema de capitalización individual.

A partir de este escenario inicial, el presente documento posee varios objetivos de manera simultánea. El primero de ellos consiste en resumir los recientes desarrollos que, en materia de reformas y modificaciones, existen sobre los principales componentes del sistema previsional. Así como los años noventa fueron escenario de importantes reformas estructurales, los años dos mil también han aportado un número más que relevante de alteraciones. Además, debe notarse que si bien se hace referencia al “sistema” previsional, una de las principales conclusiones que puede adelantarse consiste en la imposibilidad de referirse a un sistema en sentido estricto, debido a su fragmentación y segmentación. Actualmente, el denominado “sistema” es más bien un conjunto de programas de diversa índole en su estructura, es decir, en materia de financiamiento, reglas de cobertura, condiciones de acceso a las prestaciones y tipo de administración. Un segundo objetivo de este documento consiste en aportar datos e información estadística actualizada respecto de las dimensiones más relevantes del sistema previsional: cobertura horizontal o alcance, adecuación de las prestaciones, fuentes de financiamiento, compromisos fiscales, entre otros.

El tercer objetivo es desarrollar un nuevo relato sobre las reformas previas que tuvo el sistema hasta 2005-2008, período en el cual se realizaron las últimas transformaciones importantes: la ampliación de la cobertura con mecanismos “semicontributivos” y la nacionalización del componente de capitalización individual. Una nueva mirada sobre estas reformas, especialmente sobre las que acontecieron en 1994, busca reflexionar sobre los alcances y limitaciones que trajo aparejada la

¹ Los autores agradecen la colaboración de Deborah Altieri y de Daniel Vega, por sus aportes en la elaboración de la información estadística.

reestructuración de ese año, que por sobre todo fortaleció el criterio contributivo del sistema, más allá de instaurar un tipo de administración público-privada.

Un cuarto y último objetivo consiste en aportar algunas ideas que puedan servir de base para discutir una política previsional futura, cuyo propósito sea redefinir y configurar algunos componentes esenciales del sistema con el objeto de lograr una cobertura universal de ciertas garantías mínimas de seguridad de ingreso sobre bases sustentables y, a la vez, reconstituir un componente contributivo que garantice cierta proporcionalidad entre contribuciones y prestaciones.

El documento cuenta con seis capítulos, que han tratado de rescatar la abundante literatura realizada por académicos y analistas de políticas previsionales, como así también los numerosos trabajos anteriores de la CEPAL y la OIT. El primer capítulo aborda los objetivos de la previsión social, el papel del Estado y la experiencia internacional en la conformación de los sistemas de seguridad social. Estos temas han sido abordados por la literatura y por diversos documentos en forma extensa. A pesar de ello, se considera necesario refrescar el debate dado que actualmente se percibe la existencia de posibles conflictos en el logro de los objetivos, a partir de ciertos parámetros de financiamiento y de estructura de prestaciones. Una manera mediante la cual se busca compatibilizar los objetivos sociales con los objetivos individuales de las pensiones es la conformación de un sistema que posea diversos componentes, tanto contributivos como no contributivos. La experiencia internacional no es concluyente al respecto, dado que existen factores económicos e institucionales que determinan las posibilidades ciertas de estructuración de estos componentes. Las características del mercado laboral, el espacio fiscal y la capacidad institucional para gestionar y supervisar los sistemas son aspectos claves para definir el tipo de sistema que se desea construir. Por cierto, en el pasado, numerosas reformas de la previsión social implementadas en Argentina no contemplaron plenamente estas restricciones, lo que condujo a sucesivas crisis de financiamiento y/o de alcance de la cobertura.


El segundo capítulo del documento desarrolla aspectos sobre la maduración, crisis y reforma del sistema previsional argentino. Allí se aborda una mirada de largo plazo sobre la previsión, desde su desarrollo institucional y desempeño. La reforma de 1994 y el período posterior de desarrollo son particularmente analizados, hasta llegar a la severa crisis económica general de 2001, la que, ciertamente, tiene interrelaciones importantes con todo lo acaecido en materia previsional hasta el presente. Los costos de transición de la reforma de 1994, conjuntamente con otros efectos de las políticas económicas y previsionales, sin duda formaron parte de las causas de la peor crisis económica de la historia argentina.

A continuación, el tercer capítulo realiza un recorrido por las reformas más recientes del sistema previsional en Argentina. Más concretamente, el foco de atención se centra en las modificaciones que se produjeron a partir de 2005, luego de que la economía saliera de la recesión y se generara un contexto de fuertes mejoras en el crecimiento del empleo, el producto y los recursos fiscales. Así, se abordan las políticas de ampliación de la cobertura, los cambios en la organización del sistema (incluyendo el regreso al esquema de reparto), los nuevos (y antiguos) regímenes especiales y diferenciales, como también aspectos del financiamiento, la gestión y las prestaciones no contributivas.

La cobertura es el tema central del cuarto capítulo. Esta dimensión del desempeño de la previsión social adquirió una importancia significativa en los últimos diez años, debido al bajo desempeño en el nivel global de las reformas previsionales y la mayor atención brindada por los organismos internacionales y por los analistas de políticas públicas. Por ejemplo, en 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2002) concluyó con una resolución centrada en la necesidad de priorizar las iniciativas de reforma de la seguridad social que aumentaran el alcance de la cobertura. De esta forma, el capítulo incorpora mediciones estadísticas de cobertura a partir de diversas fuentes de información administrativa y de encuestas de hogares. También se vinculan las mediciones de cobertura con el funcionamiento del mercado de trabajo, con variables sociodemográficas y, posteriormente, se considera la intensidad o adecuación de su alcance utilizando medidas de tasas de sustitución.

El quinto capítulo considera en forma breve un aspecto central de los sistemas de pensiones: la situación demográfica, su evolución y perspectivas. Se trata de una consideración ineludible para entender la dinámica previsional, debido a que impone importantes restricciones para entender la evolución de la longevidad, su relación con los parámetros del sistema y su sostenibilidad. Además, de manera sucinta se describen los cambios recientes en la composición familiar, debido a que la organización de los hogares también constituye un factor clave para comprender cuáles son las necesidades de protección social de los adultos mayores.

Finalmente, en el último capítulo, se describe la situación actual de la previsión social en Argentina luego de los intensos períodos de reformas y modificaciones analizados. A partir de las consideraciones realizadas en los capítulos anteriores, se abordan los principales desafíos que actualmente se enfrentan para consolidar un sistema sustentable de cobertura universal. Para ello, se desarrollan consideraciones sobre la equidad en la cobertura y el financiamiento, la sostenibilidad financiera de largo plazo, además de otros aspectos de alcance en el corto plazo,



como la litigiosidad, la fragmentación y la incipiente reestratificación del sistema. Para concluir, en el marco de las consideraciones realizadas, especialmente a partir de aquellas relativas a la equidad en la cobertura y el financiamiento, se realiza una propuesta para la reformulación de los componentes del sistema previsional y se establecen algunos criterios para su estructuración sistémica.



CAPÍTULO 1

OBJETIVOS DE LA PREVISIÓN
SOCIAL, EL PAPEL DEL ESTADO
Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL
EN LA CONFORMACIÓN
DE LOS SISTEMAS

1.1.

Objetivos de los sistemas previsionales y la intervención del Estado

Este apartado indaga cuáles deberían ser los principales objetivos de los sistemas previsionales.² En otras palabras, interesa conocer por qué, para afrontar ciertos riesgos sociales como la vejez, la invalidez y la supervivencia, siempre es preferible desarrollar una acción colectiva que una acción individual y, por lo tanto, por qué es necesaria la intervención del Estado.

Uno de los principales fundamentos para la implementación de un sistema previsional lo constituye la *suavización del consumo* de las personas a lo largo de su ciclo de vida. La suavización del consumo hace referencia a la posibilidad de que las personas puedan transferir consumo de su etapa productiva hacia su etapa de retiro, debido a que en la vejez se reducen, ya sea parcial o completamente, las habilidades para generar ingresos. De este modo, se pretende que el sistema de pensiones permita una mejor distribución del consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas (Barr y Diamond, 2008; OIT, 2010).

Antiguamente, la principal fuente de seguridad económica en la vejez era el apoyo brindado por las familias o por alguna red social informal, mediante la cual se compartían alimentos, bienes y servicios entre los miembros de una sociedad. Pero en caso de no recibir ayuda del entorno, los adultos mayores quedaban expuestos a condiciones de pobreza.³ Más tarde, los mecanismos informales de provisión de seguridad económica de las personas en su etapa de retiro no solo dejaron de ser viables desde el punto de vista familiar sino que fueron apareciendo otras restricciones. Entre ellas, están el proceso de transición demográfica, que registra que cada vez hay menos jóvenes por cantidad de adultos mayores y, a la vez, que estos últimos son más longevos; también, se dan los cambios en la composición de los hogares, ya que la familia ampliada cedió lugar a la familia nuclear (Gillion 2000; Rofman y Luchetti, 2006; Ferro, 2009).

² En el texto se utilizan indistintamente los conceptos “sistema previsional” y “sistema de pensiones”. De la misma forma, al referirse genéricamente a las pensiones se incluyen tanto las prestaciones por vejez como las de invalidez y supervivencia, a menos que explícitamente se señale una prestación específica. En materia de financiamiento, se utiliza la denominación “contribuciones” o “cotizaciones” en sentido amplio, es decir, para incluir tanto los aportes personales como las contribuciones de los empleadores. Es importante notar que, en la legislación y en la literatura especializada argentina, el término “prestación” también adopta la denominación “haber” previsional, cuando se refiere al monto pecuniario. Finalmente, el término “beneficios” previsionales se vincula con el número de prestaciones, mientras que “beneficiarios” se refiere al número de personas que reciben una o más prestaciones.

³ Actualmente las ayudas del entorno familiar que reciben los adultos mayores continúan siendo importantes. De acuerdo con CEPAL (2006), las ayudas económicas y los beneficios de la coresidencia con familiares posibilitan una importante reducción de los gastos asociados con la vivienda, los alimentos y diferentes servicios.

La suavización del consumo puede ser realizada de manera individual, ahorrando durante la etapa activa aquellos recursos que luego serán necesarios para el consumo durante la etapa de retiro. Este método arrojaría buenos resultados en un contexto de certidumbre sobre las trayectorias laborales y sobre la expectativa de vida. Sin embargo, los individuos no conocen con certeza su perfil futuro de ingresos ni cuánto tiempo vivirán luego de su retiro del mercado de trabajo, lo que genera un riesgo adicional respecto de la suficiencia de los ahorros para mantener determinado nivel de consumo en caso de sobrevida. Debido a que estos mismos riesgos están presentes en cada individuo y a que es más fácil predecir la expectativa de vida a nivel agregado, es decir, para un grupo lo suficientemente grande de personas, resulta más apropiado y beneficioso organizar los ahorros para el retiro bajo la forma de un seguro, en el cual se comparte con otros el riesgo de que la expectativa de vida sea mayor que la anticipada al momento de retirarse de la etapa productiva (Barr y Diamond, 2008). Así surge uno de los fundamentos más relevantes para un sistema de pensiones, que toma la forma de un seguro mediante el cual quienes quedan incapacitados para el trabajo (incluyendo los casos debidos a edad avanzada) puedan percibir una renta económica, que es construida a partir de la acumulación de los recursos por contribuciones a la seguridad social durante la etapa activa de vida del conjunto de las personas.

De acuerdo con lo planteado hasta aquí, las provisiones para consumo durante la vejez podrían realizarse mediante un acuerdo entre privados sin la necesidad de que el Estado intervenga más que para hacer cumplir los contratos establecidos entre estos. Sin embargo, existen motivos para que el Estado se involucre en los sistemas de pensiones. Según Barr y Diamond (2008), existen dos motivos fundamentales que justifican la participación del Estado. En primer lugar, porque a los sistemas de pensiones se les suelen añadir otros objetivos, además del ya mencionado de suavización de consumo, como son el *alivio de la pobreza* y la *redistribución del ingreso*. Así, si bien desde la perspectiva individual son relevantes tanto la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida como la función de seguro ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos para el sostenimiento del hogar, desde la perspectiva social son fundamentales el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos. Por ello, los programas públicos de pensiones suelen asignar recursos para combatir la pobreza especialmente en aquellos grupos que no pudieron realizar cotizaciones o ahorrar durante su etapa activa, principalmente, por carecer de capacidad contributiva.

También, mediante los programas públicos de pensiones puede redistribuirse el ingreso entre los individuos, considerando todo su ciclo de vida, dependiendo



de cómo se configure el sistema previsional en cuanto al financiamiento y las prestaciones, en función de sus respectivos perfiles de contribuciones y beneficios. En general, un sistema es considerado “progresivo” si el perfil de contribuciones y prestaciones favorece a los asegurados de menor ingreso. Sin embargo, debe considerarse que la redistribución puede operar en diferentes sentidos, según cuáles sean los diferenciales de mortalidad (esperanza de vida a la edad de retiro) y las características del mercado laboral que determinan la participación (inserción y permanencia) o el acceso a la cobertura (requisitos contributivos). Por otro lado, la redistribución puede operar entre generaciones cuando se producen cambios en las prestaciones y/o contribuciones a través del tiempo, lo que afecta en forma disímil a las distintas cohortes de asegurados (Arza, 2006; Herrera, 2008; Bertranou, 2011).

Además de las funciones de suavización del consumo, seguro, alivio de la pobreza y redistribución del ingreso, el diseño de los sistemas de pensiones también afecta tanto a variables agregadas como a aspectos microeconómicos. El ahorro agregado, la acumulación de capital, la tasa de crecimiento económico, el mercado de trabajo y la situación fiscal han sido los aspectos más resaltados en los análisis de los efectos y condicionantes de los sistemas previsionales (Collin *et al.*, 2000; Barr y Diamond, 2008). La importancia relativa de cada uno de estos otros objetivos, incluyendo el papel que le corresponde al Estado, dependerá de las distintas posiciones políticas y conceptuales de los diseñadores y administradores de la seguridad social. De esta manera, tanto el diseño como la administración de la previsión social han presentado cambios a lo largo del tiempo y en los diferentes países. En esto han influido tanto los paradigmas relativos al desarrollo de la seguridad social como las concepciones políticas y sociales con las cuales se interpretan mandatos universalmente aceptados, como los de la justicia social.

Desde el punto de vista económico, un aspecto importante que justifica la intervención del Estado en la previsión social se vincula con las fallas de mercado (problemas de información imperfecta y existencia de mercados incompletos), cuya presencia conduce a que el acuerdo entre privados no coincida con un resultado socialmente óptimo. Esto se debe a que los agentes económicos pueden no contar con toda la información necesaria para tomar las decisiones más adecuadas. En el caso de las familias, puede existir ausencia o incapacidad para acceder a la información que permitiría realizar las mejores inversiones de los ahorros previsionales o no estar disponibles instrumentos de inversión apropiados de largo plazo. Incluso contando con información, los individuos pueden tener problemas para procesarla y luego generar decisiones acertadas. Por otra parte, los aseguradores

también pueden enfrentar problemas de información, por ejemplo, respecto de la estimación de la esperanza de vida de los aportantes. Las dificultades para determinar su promedio y la utilización homogénea podrían llevar a que en el mercado se produzca una selección adversa, es decir que en ausencia de obligatoriedad en el aseguramiento, las personas que tendieran a asegurarse fueran aquellas que esperan ser más longevas. Mientras, a la vez, las aseguradoras tendrían incentivos suficientes para asegurar a las personas menos longevas.

Por otra parte, debido a cierta *miopía* por parte de los trabajadores, se argumenta que en ausencia de un mandato gubernamental que haga obligatorio el ahorro con fines previsionales, las personas ahorrarían muy poco para su retiro, debido a que existe una tendencia a preferir el consumo presente antes que planificar el consumo futuro. Ello obedece a que los agentes no tendrían la capacidad de previsión ni la disciplina para ahorrar para su retiro. En este esquema, el Estado actúa de manera paternalista obligando a los trabajadores a acumular recursos durante su etapa activa para poder consumir más en el futuro, aunque de acuerdo con las valoraciones individuales de los trabajadores esta no pareciera ser la mejor opción (Thompson, 1999).

Producto de la multiplicidad de objetivos que presentan los sistemas de pensiones, tanto el diseño como las políticas para su gobernanza se ven obligados a contemplar muchos aspectos. En el diseño también se deben sopesar los costos asociados para alcanzar tales objetivos (Barr y Diamond, 2008), dado que si bien el logro de todos los objetivos mencionados requiere cubrir a la mayor cantidad de beneficiarios con prestaciones lo más altas posibles, esto opera en el marco de una restricción de recursos. Así, la capacidad de financiamiento del sistema debe compatibilizarse, además, con las posibles ineficiencias e inequidades que puedan generar los distintos esquemas de financiamiento (OIT, 2011a).



1.2.

Organización de los sistemas de pensiones

Como se desprende del apartado previo, los sistemas de pensiones pueden perseguir múltiples objetivos y es por ello que la evidencia internacional muestra un importante conjunto de países que ha desarrollado amplios y complejos sistemas de pensiones. Algunos países han optado por sistemas en los cuales el objetivo de suavización de consumo adquiere mayor peso, mientras que otros han privilegiado otorgar un mayor protagonismo al objetivo de alivio de la pobreza, dejando que las

personas determinen de manera individual el nivel de reemplazo de sus ingresos, por sobre un mínimo garantizado por el Estado (Barr y Diamond, 2008). Las posibles variantes que determinan la organización de un sistema de pensiones pueden definirse a partir de la combinación de un conjunto de dimensiones, que incluyen la forma en que se definen el alcance de la cobertura legal, las condiciones de acceso a las prestaciones, el financiamiento y la administración, entre otras.

Una primera caracterización de los sistemas de pensiones se relaciona con las condiciones de acceso a las prestaciones. Estas pueden ser de carácter contributivo, lo que se conoce como esquema *Bismarkiano*, o de carácter no contributivo, también denominado como esquema *a la Beveridge*. En el primer caso, la (principal) fuente de financiamiento del sistema la constituyen las contribuciones sobre la nómina salarial, siendo además una de las condiciones de acceso a las prestaciones el tiempo de contribución al sistema. En general, a mayor tiempo y dimensión de las contribuciones, corresponde una prestación mayor, representada por una mejor tasa de reemplazo o sustitución de los ingresos laborales. En el enfoque *a la Beveridge*, en cambio, las prestaciones son más uniformes y el criterio predominante para su otorgamiento está asociado con la residencia o ciudadanía. En este caso, entonces, la historia laboral y las contribuciones al sistema no representan una condición que determine el acceso y el nivel de las prestaciones. En la práctica, en los diferentes países es frecuente encontrar sistemas mixtos que combinan estos dos criterios, ya sea en forma dual o en forma integrada.

Una segunda caracterización se vincula con la forma de organización del financiamiento de las prestaciones del sistema. En tal sentido, la financiación puede ser de reparto o de capitalización (colectiva o individual). En el primer caso, las prestaciones que se brindan a los beneficiarios son financiadas mediante las contribuciones de los trabajadores aportantes del sistema, mientras que en el segundo caso el financiamiento de las prestaciones proviene de los fondos acumulados a partir de las contribuciones realizadas durante toda la etapa en que se realicen aportes sobre el salario. La capitalización colectiva puede permitir un cierto grado de *solidaridad* entre los asegurados pero en la capitalización individual no existe margen para realizar transferencias de recursos entre los cotizantes, a menos que exista un mecanismo explícito de redistribución por sobre las cuentas de ahorro previsional individual. Por ejemplo, algunos países han implementado esquemas que presentan pensiones mínimas, financiadas con recursos tributarios o a través de un fondo solidario que se nutre con recursos provenientes de cotizaciones de los salarios más altos.

Una alternativa intermedia entre capitalización y reparto la constituye el sistema de cuentas *nocionales*. Este esquema incorpora un elemento estrictamente actuarial pero bajo la lógica del régimen de reparto. Este elemento consiste en que la contribución del trabajador es acreditada en una cuenta individual nocional (o virtual), que obtiene un rendimiento basado en una tasa de interés *nocional* (asociada con la evolución de distintos indicadores o con un índice combinado: precios, salarios, masa salarial, recaudación, equilibrio financiero y/o actuarial, PIB) y, al momento del retiro, el trabajador obtiene una renta vitalicia que se basa en el saldo de esa cuenta. Esto quiere decir que se incorpora la idea de una estrecha vinculación entre las cotizaciones y los beneficios, pero siempre manteniendo un financiamiento básicamente de reparto, dado que no existe un *stock* de instrumentos financieros que respalde las prestaciones comprometidas.

El tercer aspecto que permite una caracterización se refiere a la relación entre contribución y prestación. Así, los sistemas pueden organizarse a partir de una *contribución definida* o a partir de una *prestación definida*. En el primer caso, se establece un porcentaje o monto de contribución determinado, mientras que el nivel de la prestación al momento de retiro no se encuentra definido de antemano. De esta forma, la prestación puede estar basada en los fondos acumulados, para el caso de un sistema de capitalización, o en la situación financiera global del sistema, si se trata de un sistema de reparto puro.

Los sistemas basados en prestaciones definidas, por otra parte, deben contar con cierta flexibilidad en las contribuciones debido a que el nivel de estas constituye la variable de ajuste para hacer viable el compromiso de un nivel de prestación determinado. En forma estilizada, puede decirse que la contribución definida es frecuente en los sistemas de capitalización mientras que la prestación definida lo es en los sistemas de reparto. La consideración sobre si la contribución o la prestación es “definida” en realidad debe tomarse con cautela, porque otras variables son las que influyen sobre estas definiciones. Incluso, los sistemas que son caracterizados como esquemas de contribución definida deben a lo largo del tiempo realizar ajustes hacia arriba en sus niveles de contribuciones, que les permitan a las personas obtener prestaciones que cumplan con el objetivo de garantizar ciertos estándares de vida durante la vejez.⁴

Existen otros dos aspectos adicionales, relacionados con la intervención estatal y la participación pública en los sistemas de pensiones, vinculados con el requisito

⁴ Por ejemplo, el sistema previsional introducido en Chile en 1981 y reformado en 2008 es considerado en su componente contributivo como de contribución definida. Sin embargo, actualmente se ha iniciado un debate en torno a la insuficiencia del 10% de la contribución para vejez, si se quieren garantizar razonables futuras tasas de reemplazo en los ingresos.



de afiliación obligatoria o adhesión voluntaria, y con la forma de administración pública o privada de los distintos componentes del sistema. En relación con este primer aspecto, puede decirse que la obligatoriedad de afiliación constituye la estrategia más común para atender los problemas antes mencionados de *miopía* y de funcionamiento eficiente de un mercado de seguros que presenta información imperfecta y asimétrica. Sin embargo, existen algunos países donde todavía persisten ciertos colectivos de trabajadores para quienes la afiliación al sistema no es obligatoria, habitualmente se trata de trabajadores independientes, en particular, de cuentapropistas con baja capacidad contributiva.

Una característica común de los sistemas es la conformación de estos a partir de distintos componentes o pilares. Esto permite conjugar los distintos objetivos con diversos instrumentos y lógicas de funcionamiento, administración y financiamiento. Una discusión habitual en materia de política previsional tiene que ver con cómo se distribuyen los riesgos entre los distintos actores del sistema, mediante la configuración de mecanismos de solidaridad y ahorro previsional. Por ejemplo, en los sistemas de capitalización individual, administrados por empresas privadas, el riesgo es soportado por cada trabajador cotizante, aunque puede ser reducido si el Estado otorga alguna garantía de pensión mínima. Por otra parte, en los sistemas de reparto de beneficio definido, los riesgos son soportados por el conjunto de los contribuyentes⁵ de la generación actual.⁶ Asimismo, si las prestaciones sufren ajustes, ya sea por el cambio demográfico o por otros parámetros de financiamiento, el riesgo del sistema recae sobre los mismos beneficiarios. Por ello, en el proceso político que lleva a la adopción de un sistema previsional, tendrán importancia las valoraciones sociales acerca de cómo organizar los esquemas en relación con la distribución de la carga para afrontar los riesgos de la vejez y la tolerancia hacia situaciones de mayor o menor equidad, como también qué papel juegan las responsabilidades individuales en el aporte para el ahorro previsional.

Como se desprende de las diferentes aristas a considerar en el diseño de un sistema de pensiones, las alternativas son múltiples. Podría decirse que no existen casos extremos y que en general todos los países combinan criterios poniendo mayor énfasis en algunos que en otros. Generalmente, cuando en el diseño prima la consecución del objetivo de suavización del consumo, los sistemas son de naturaleza contributiva y tienden a incluir total o parcialmente un componente con capitalización individual o colectiva de contribución definida. Por otra parte, cuando en el diseño adquiere mayor peso el objetivo de redistribución y alivio de

⁵ Se trata de contribuyentes de la seguridad social, si el sistema solo se financia con aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, o de todos los contribuyentes, si el sistema se financia con rentas generales.

⁶ Así como de generaciones futuras, si el sistema se financia parcialmente con deuda.

la pobreza, los sistemas se organizan bajo el esquema de reparto con prestaciones relativamente uniformes, contando con financiamiento de rentas generales, sin requerir a los potenciales beneficiarios importantes períodos de contribuciones previas. Estos sistemas tienden a priorizar un elevado nivel de cobertura de los adultos mayores. A la vez, por sobre este nivel de cobertura básica, también existen divergencias en cuanto a cómo los países han organizado los esquemas que complementan y mejoran el nivel de las prestaciones para aquellos trabajadores que cuentan con mayor capacidad contributiva.



1.3. Orientaciones para el diseño de los sistemas de pensiones

Toda organización de un sistema previsional enfrenta situaciones en las que hay que evaluar posibles ventajas y limitaciones. Las conformaciones alternativas de los sistemas, por lo tanto, enfrentan una necesaria relación de intercambio (o *trade off*) entre objetivos, formas de financiamiento y posibilidades de adecuación al contexto socioeconómico. Entre esos últimos, está tanto el mercado de trabajo como otros mercados conexos (de capitales y seguros), y la capacidad de gestión institucional. A partir de la experiencia internacional, es posible identificar algunas orientaciones generales respecto al diseño de los sistemas de pensiones.

Barr y Diamond (2008), al evaluar las reformas en diversos países del mundo, destacan que si bien el objetivo principal puede estar vinculado con la suavización del consumo, es vital que los sistemas previsionales incluyan una pensión pública básica, para brindar un ingreso mínimo en la vejez a todos aquellos individuos que no tienen derecho a una jubilación debido a su limitada historial laboral contributiva, y también para garantizar algún grado de redistribución del ingreso. Lógicamente, el monto de esta prestación, y otras características de diseño, variarán en función del peso que se les asigne a los objetivos de alivio de la pobreza y a la redistribución. Teniendo en cuenta esto, la pensión pública básica puede adquirir diversas formas, como presentar una parte integrada al esquema contributivo, o bien constituirse como una prestación administrada de manera separada a través de un componente no contributivo del sistema con alternativas de focalización, incluyendo hasta la posibilidad de que se trate de una prestación universal.

La incorporación de un piso de asistencia económica para la vejez no implica que se deba dejar de lado el objetivo de suavización del consumo. Las prestaciones



contributivas, ya sea las diseñadas a través de cuentas de capitalización individual o ya sea que se trate de cuentas nocionales, como las que se observan en sistemas de reparto donde se vincula el beneficio con los ingresos durante la etapa activa, constituyen los instrumentos más adecuados, especialmente en los países de altos ingresos o en aquellos que están entrando en una senda ascendente de rápido desarrollo. Asimismo, las pensiones voluntarias, además de ser útiles para el objetivo de suavización de consumo, sirven para incrementar la elección individual una vez hecha la contribución inicial para el esquema solidario. Adicionalmente, Barr y Diamond (2008) destacan que, debido a que las personas tienen diferentes preferencias, expectativas de vida e historias laborales, deben existir instrumentos que les permitan ahorrar para el retiro no solo con distintas tasas sino también de manera diferenciada, según los momentos que atravesasen durante su etapa activa de generación de ingresos.

Estos aspectos quedaron plasmados en algunas recomendaciones de políticas para la reorganización de los sistemas previsionales cuando surgió, a partir del informe del Banco Mundial (1994) “Envejecimiento sin crisis”, el debate sobre el *multipilarismo*. Este concepto se refiere a cómo organizar un sistema de pensiones sustentado en un conjunto de pilares que persigan distintos objetivos, tanto individuales como colectivos. Un primer pilar del sistema debe garantizar el alivio de la pobreza y cierto nivel de redistribución, mientras que un segundo pilar cumple la función de seguro y ahorro, con el objeto de garantizar una suavización del consumo mediante el logro de prestaciones que presenten una adecuada tasa de sustitución de los ingresos laborales. De esta manera, con un esquema multipilar lo que se busca es distribuir el riesgo que implica el diseño de un sistema de pensiones basado en un solo pilar que concentra tanto los objetivos individuales como los sociales (Bertranou, 2005). En los años noventa, surgió una gran controversia en torno a cuál era la forma como se debía organizar este segundo pilar, dado que los organismos que promovían lineamientos desde el Consenso de Washington, como el Banco Mundial, sugerían la adopción de un sistema de cuentas individuales de ahorro previsional, administrado privadamente, mientras que otros organismos, como la Oficina Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de Seguridad Social, preferían un esquema de beneficio definido, administrado públicamente (Gillion y Bonilla 2002; Mesa-Lago, 1996). También la CEPAL realizó numerosas contribuciones cuestionando la posible pérdida o ausencia de espacios e instrumentos que permitieran mejorar la solidaridad de los sistemas previsionales (Uthoff, 1995 y 2006).

Otro aspecto relevante a tomar en cuenta se vincula con el mercado laboral, dado que en el pasado numerosas reformas no han contemplado apropiadamente su

papel y las implicancias que tiene para la adopción de un sistema que busque integrar los objetivos desde la perspectiva social (alivio de la pobreza y redistribución) y desde la perspectiva individual (seguro y suavización del consumo). El mercado de trabajo ha sido –y seguirá siendo– una institución determinante en el desempeño de los sistemas de pensiones en cuanto a extensión y calidad de la cobertura. Dadas las características estructurales del mercado laboral, no pueden ensayarse estrategias extremas. Por un lado, no parece aconsejable pensar una conexión de la protección de los trabajadores solo respecto de su inserción en el mercado laboral, pero tampoco se puede pensar en una desvinculación total del mercado de trabajo al momento de diseñar la protección de los riesgos de vejez, invalidez y supervivencia, en la medida que pretenda darse a las pensiones un papel determinante en el reemplazo de los ingresos laborales. Sin duda, el papel que cumple el mercado laboral como fuente de financiamiento de los regímenes de pensiones es y seguirá siendo clave en el futuro. Además, hay que tener en cuenta que la historia laboral y de las cotizaciones se vuelven cruciales en la determinación de la cobertura, aun cuando los sistemas reciben, en la mayoría de los casos, un importante flujo de recursos fiscales provenientes de impuestos de rentas generales y de impuestos de afectación específica para la seguridad social (Bertranou, 2005a).

Por otra parte, las prestaciones del sistema deben ser acordes con las posibilidades de financiamiento. Cuando se observa que el sistema presenta problemas de sostenimiento financiero porque las “promesas” de prestaciones exceden a los recursos disponibles, tal dificultad debe ser tratada directamente desde sus fuentes de financiamiento. En este sentido, si un sistema de reparto registra problemas de viabilidad financiera, la solución no pareciera ser el reemplazo por un sistema de capitalización, dado que en la práctica también se trata de un esquema contributivo que se nutre de las contribuciones salariales. Por el contrario, la adopción de esquemas de capitalización podría exacerbar los problemas financieros al implicar importantes costos fiscales de transición. Una forma de evitar estos costos, en caso de que se considere apropiado socialmente pasar a un sistema basado en una relación más estrecha entre contribuciones y prestaciones, consistiría en la introducción de cuentas nocionales.

En relación con los aspectos demográficos, es necesario observar que las reformas que implican la sustitución de un esquema de reparto por uno de capitalización generan efectos intergeneracionales sin resolver los problemas que surgen del envejecimiento poblacional. Respecto a esto último, las soluciones pasan por modificar la edad de retiro y otros parámetros del sistema (como aquellos que definen las prestaciones y contribuciones), dado que la introducción de cuentas individuales



no implica necesariamente que los individuos opten voluntariamente por edades de retiro más tardías para compensar los efectos de una mayor expectativa de vida. Por otra parte, también debe considerarse que los incrementos en la edad de retiro pueden afectar a otros programas de la seguridad social (como el seguro de desempleo o las pensiones por invalidez) y de la asistencia social (como los programas de alivio de la pobreza, en general).

→• **Recuadro 1.1. Longevidad, envejecimiento y edad de retiro**

El impacto que el envejecimiento poblacional genera sobre las pensiones es un fenómeno real, sin embargo, ha sido sobredimensionado en numerosas discusiones. Incluso, en algunas oportunidades se omiten diversos efectos mitigantes que podrían cumplir un rol destacado (Cesaratto, 2006; Cotlear, 2011; Economic Policy Committee, 2000; Mullan, 2000; Wray, 2006). A continuación se describen algunos aspectos para tomar en consideración.

- El proceso de envejecimiento tiende a ser lento, gradual y previsible, lo que facilita ajustes de largo plazo en los sistemas. La mayoría de los esquemas aplicados en el mundo se crearon con parámetros generosos y luego se fueron adaptando a medida que las tendencias financieras y demográficas lo requirieron. Este proceso se llevó a cabo sin mayores conflictos o perturbaciones y no hay razón para suponer que no pueda continuar en el tiempo, con aumentos en la edad mínima de retiro y reducciones en las tasas de sustitución esperadas.
- El aumento del índice de dependencia adulta es usualmente compensado por una disminución en la dependencia infanto-juvenil, lo que permite liberar recursos que la sociedad puede reasignar a través del tiempo.
- La participación en la actividad económica (especialmente entre las mujeres) también ha crecido a través del tiempo, y esto en parte compensa la reducción en el número de adultos jóvenes en la población.
- De un modo similar, el crecimiento sostenido de la productividad laboral tiende a compensar (y, en algunos casos, más que compensar) la reducción en el número de adultos jóvenes, generando recursos adicionales para financiar el consumo de los adultos mayores.

El proceso de envejecimiento de las poblaciones suele considerar un límite etario fijo (Sanderson y Sherbov, 2007), aunque se asocia históricamente con aumentos en la edad de retiro. Esta ha sido una política prevaleciente durante el siglo XX, cuando muchos sistemas incrementaron las edades mínimas para retirarse, en la medida que más individuos accedían a beneficios, y podría continuar acompañando el envejecimiento. En el muy largo plazo (para el año 2300), se prevé que la esperanza de vida llegue a los 96 años, y en la mayoría de los países más desarrollados esta superaría los 100 años (ONU, 2004). Dado que las principales ganancias se deberían a reducciones de la mortalidad a edades avanzadas, la tendencia implica que, en promedio, la esperanza de vida a los 65 años se duplicaría o triplicaría.

Diversos autores (por ejemplo, Sigg, 2005) argumentaron que no hay evidencias económicas o biológicas para considerar fija la edad de retiro, mientras que muchas personas mayores continúan trabajando después de haberse formalmente retirado y comenzado a recibir beneficios previsionales. El verdadero retiro del mercado laboral está fuertemente vinculado con las condiciones de salud, que deberían mejorar con el tiempo (como lo demuestra el descenso de mortalidad esperado), y los requerimientos físicos para trabajar, que también deberían disminuir en la medida que aumentan los empleos vinculados con servicios.

También, cabe señalar que la sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización no genera, necesariamente, mayores tasas de crecimiento económico⁷ (Barr y Diamond, 2008) y, de acuerdo con la experiencia reciente en América Latina, la introducción de cuentas individuales ha demostrado que una mejor vinculación entre contribución y beneficios previsionales no genera por sí misma mayor cobertura a través de mejoras en la extensión (cantidad de cotizantes) ni de mejores densidades de aportes (regularidad en las cotizaciones de los ya asegurados). De esta manera, tampoco puede esperarse que una estrategia basada en esquemas de cuentas nocionales induzca automáticamente a mejorar los incentivos a cotizar (Bertranou, 2005a). En todos los casos, el diseño del sistema debe ser compatible con la capacidad institucional del país. En este sentido, por ejemplo, las reformas no deberían permitir que las pensiones que surgen de esquemas como los de capi-

⁷ Esto depende de que el ahorro generado por los fondos de pensiones no sustituya a otras fuentes de ahorro y de la existencia de mercados de capitales desarrollados que permitan asignar de manera eficiente los fondos entre sus mejores usos.



talización queden expuestas a mercados de capitales poco desarrollados y con una inadecuada regulación (Barr y Diamond, 2008). Además, en las reformas en las que se pretenda incorporar un sistema de cuentas nocionales se deberá considerar que la capacidad institucional juega un papel importante, dado que el éxito de la reforma depende tanto de la capacidad económica para mantener la estabilidad macro como de la capacidad política para hacer creíbles en el largo plazo las promesas relacionadas con las prestaciones. Otros factores importantes son la capacidad institucional para recaudar las contribuciones y para llevar un adecuado registro individual de cada cuenta nocional de los trabajadores, y la capacidad institucional para detectar oportunamente los cambios en las expectativas de vida, con el fin de hacer las adecuaciones necesarias en los ajustes actuariales de las prestaciones (Barr, 2003).

Otro aspecto a considerar en el diseño del sistema es la necesidad de evitar la fragmentación y la falta de estandarización. Debido a la existencia de movilidad laboral, es esencial que los derechos y obligaciones que emanan del sistema puedan ser previsibles pero también “móviles”. Las trayectorias laborales pueden implicar cambios de localización geográfica, cambios desde el empleo público al privado (y viceversa), transiciones entre diferentes ramas de actividad, entre el empleo cubierto y no cubierto y entre el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia, entre otros aspectos. Pero esta *adaptabilidad del sistema de jubilaciones* no implica que deban dejar de existir algunas diferencias en las prestaciones sino que, de manera más precisa, el sistema debe estar integrado en el nivel nacional (Mesa-Lago, 2004; Barr y Diamond, 2008).

Por otra parte, en el diseño también es relevante que el sistema no contemple costos de administración excesivos y que se consideren estructuras de incentivos consistentes con las prestaciones previstas. Por ejemplo, si el sistema persigue cierta tasa de sustitución de ingresos, el salario sujeto a contribuciones deberá tener una relación acorde, como también la edad de retiro. Otros objetivos redistributivos, más allá de lo que materialmente sea posible dentro del sistema previsional, deben ser logrados mediante otros instrumentos de la política fiscal, incluyendo el sistema tributario. Un aspecto relacionado con la política fiscal lo constituye el debate sobre las provisiones de financiamiento de largo plazo del sistema previsional. Al respecto, algunos sistemas, tanto de beneficio definido (previamente a su maduración) como los de capitalización, optaron por la constitución de fondos de reserva. Más recientemente, algunos países también han optado por generar Fondos Soberanos, cuya finalidad es atender las demandas futuras para el financiamiento de las jubilaciones y pensiones.

→ Recuadro 1.2. Fondos de reserva en los sistemas previsionales

Las reservas previsionales básicamente son pagos diferidos de una parte de los salarios, que casi siempre se generan a partir de ahorros o contribuciones realizadas en forma obligatoria, con el propósito de hacer frente a futuros pagos de prestaciones de jubilaciones y pensiones. Las experiencias internacionales en fondos de reserva son variadas, tanto en sistemas operados en forma pública como en aquellos otros que cuentan con administración privada, pero la forma y las características que adquieren las reservas previsionales dependerán de la naturaleza del sistema, es decir, si este es de contribución definida o de beneficios definidos. En el caso de los sistemas de capitalización con contribución definida, las reservas del fondo se distribuyen de acuerdo con las partes que ha aportado cada contribuyente. En este caso, las prestaciones dependerán de cómo hayan evolucionado las reservas y de cuál haya sido el resultado de las inversiones, representando pagos diferidos de los salarios.

En los casos de sistemas de beneficios definidos, en cambio, se espera que el asegurado reciba un beneficio calculado en función de las contribuciones realizadas. Como ya se explicó anteriormente, puede afirmarse que la prestación definida es la más frecuente en los sistemas de reparto. En estos casos, asumiendo que una de las motivaciones de estos esquemas es evitar los eventuales efectos perversos y las incertidumbres que van asociados con la evolución de largo plazo de los mercados de capitales, los fondos de reserva suelen adquirir una magnitud y alcances limitados. Su diseño y funcionamiento, en todo caso, ha sido objeto de estudio en la literatura referida a los excedentes iniciales de los sistemas de reparto, los que, al menos en América Latina, fueron utilizados para financiar otros destinos de las políticas públicas, diferentes del sistema previsional, mediante diversas modalidades. Por ejemplo, la construcción de infraestructura de salud.

Más recientemente, algunos países han generado los denominados Fondos Soberanos, que consisten en estructuras de inversión de propiedad gubernamental creadas para fines específicos. Estos fines suelen ser, principalmente, macroeconómicos (estabilizar el gasto público para ejercer política fiscal contracíclica); de ahorro (financiar obligaciones fiscales futuras), de generación de ingresos (inversiones cuyas rentas incrementen

los recursos fiscales); o para amortiguar los efectos en los recursos fiscales producto de los cambios en los precios internacionales de los *commodities* si estos constituyen una parte importante de sus rentas, si bien en la práctica muchas veces estos Fondos persiguen varios de estos objetivos a la vez. Los Fondos Soberanos normalmente se constituyen con los superávits de las balanzas de pagos, las operaciones oficiales de divisas, los fondos provenientes de privatizaciones, los superávits fiscales y/o los ingresos de exportaciones de materias primas y/o recursos no renovables. Estos Fondos mantienen, gestionan y administran activos financieros, para lo cual emplean diversas estrategias. Asimismo, adoptan distintas estructuras legales, institucionales y de gobierno, siendo, en un extremo, normados completamente por ley y, en el otro, desarrollados mediante prácticas adoptadas voluntariamente por la autoridad que corresponda.

Por último, es importante destacar que la sustentabilidad del sistema depende de manera crucial de las posibilidades de la economía para expandir su producción. Dado que los sistemas previsionales son esquemas financieros diseñados para distribuir ingreso y consumo a través de las generaciones, la variable crítica para definir su sustentabilidad es el nivel de producción económica, una cuestión que Barr (2001) denominó “la centralidad de la producción”: si la producción es suficiente para proveer bienes y servicios a todos los grupos de población, independientemente de su edad, entonces un sistema previsional sustentable será posible (si bien las deficiencias institucionales podrían hacerlo inefectivo). Por el contrario, si la producción es insuficiente, no hay diseño de sistema previsional que resuelva este problema. De manera similar, Wray (2006) argumenta que “lo realmente importante es si la economía podrá producir cantidad suficiente de bienes y servicios para proveer a trabajadores y dependientes”.

En consecuencia, las políticas destinadas a dar sustentabilidad de largo plazo a los sistemas previsionales deberían preocuparse no solo por mejorar su diseño, sino también por la necesidad de conseguir crecimiento económico de largo plazo, con una efectiva inversión pública y privada en capital humano y físico, con el propósito de incrementar la productividad futura. Con suficiente producción, diferentes diseños serán sustentables (incluyendo esquemas fondeados, de reparto, cuentas nocionales o no contributivos financiados con rentas generales) y el mejor sistema previsional para cada país será alguna combinación de ellos, dependiendo de las características del mercado laboral y de las preferencias políticas.

En función de lo expuesto, por lo tanto, se desprende que es fundamental en el debate de los nuevos paradigmas y reformas, recuperar la discusión jerárquica sobre los objetivos de los sistemas de pensiones, identificando cuáles son los instrumentos más adecuados para lograrlos. Simultáneamente, no solo se requiere una correspondencia entre objetivos e instrumentos sino que también deben generarse condiciones apropiadas para que estos últimos sean efectivos. Tanto y más importante que un adecuado diseño del esquema de pensiones, son relevantes la estabilidad política y macroeconómica, la capacidad administrativa y regulatoria, la información e instrucción de los asegurados en materias previsionales (Bertrou, 2005a; Barr y Diamond, 2009). Por otra parte, un aspecto que debe ser destacado es que las reformas de los sistemas dependen de la política económica de cada país, de sus diferentes puntos de partida y marcos de referencia históricos, de sus tradiciones y políticas sociales y, finalmente, de la dinámica de la reforma (Daykin, 2006).⁸

1.4.

La evolución del marco normativo internacional sobre la seguridad social y las pensiones

El derecho a la seguridad social ha sido reconocido como un derecho humano por la comunidad mundial en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1944) y está presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).⁹ El primero de estos instrumentos constituye un postulado normativo sobre los derechos humanos fundamentales, mientras que el segundo es un tratado abierto a la firma y ratificación por parte de los países.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, como organismo internacional encargado de delinear las normas internacionales del trabajo, ha asumido el compromiso de incorporar en ese marco normativo el derecho a la seguridad social. En este sentido, en la Declaración de Filadelfia (1944) se reconoce explícitamente la obligación de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender la seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y otras acciones de seguridad social y protección

⁸ Así se observa que mientras en los países menos desarrollados la extensión de la cobertura debería ser un aspecto de mayor prioridad, uno de los principales desafíos en países más desarrollados está vinculado con la edad de retiro y los espectaculares aumentos en la esperanza de vida a edades avanzadas.

⁹ La seguridad social también ha sido consagrada como un derecho en otros instrumentos jurídicos internacionales y regionales (OIT, 2011a).

social. El establecimiento de normas internacionales del trabajo es uno de los medios de acción más importantes de que dispone la OIT para cumplir su mandato de extender la seguridad social. De este modo, los Convenios y Recomendaciones que se han adoptado sobre este tema han contribuido a la formulación de la seguridad social como un derecho humano universal, mediante el establecimiento de obligaciones y directrices destinadas a los Estados Miembros (OIT, 2011a).

Entre los convenios, el más destacado se refiere al Convenio sobre la Seguridad Social (Norma mínima) N° 102 (1952).¹⁰ En su texto se definen nueve ramas de la seguridad social (asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes), se establecen normas mínimas para cada una de ellas (asociadas con los grupos de personas que deben ser protegidos, el nivel de las prestaciones y las condiciones de acceso), y se enuncian principios para la sostenibilidad y la buena gobernanza de los sistemas.

Una característica particular de este convenio es la inclusión de cláusulas de flexibilidad que permiten a los Estados Miembros que ratifiquen el instrumento aceptar por lo menos tres de las nueve ramas de la seguridad social, incluyendo por lo menos una de las siguientes: prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. Además, el nivel mínimo de seguridad social que debe ser alcanzado por los Estados Miembros se fija en relación con el nivel de desarrollo. Así, países con recursos insuficientes pueden acogerse a excepciones temporales asociadas con la extensión de la cobertura. Por último, otro aspecto que brinda flexibilidad a la norma es que los niveles mínimos de las prestaciones se fijan en relación con los salarios de cada país.

En relación al retiro por vejez, el Convenio N° 102 establece que la prestación debe alcanzar al 40% del salario de referencia y que para acceder a su cobertura es necesario un período de calificación (30 años de cotizaciones o de empleo), si bien se fija una prestación reducida para aquellas personas que no completen el lapso de calificación (15 años de cotizaciones o empleo). La edad de retiro no puede ser superior a los 65 años, aunque se deja abierta la posibilidad de que la autoridad competente fije una edad más elevada en función de la capacidad de trabajo de las personas del país en cuestión. Debe recordarse que esta norma data de 1952.

¹⁰ Este Convenio fue adoptado por Argentina en mayo de 2011 (Ley N° 26.678).

Con posterioridad, se estableció una serie de convenios que fijan mayores niveles de protección para cada rama de la seguridad social. Así, en 1967, el Convenio N° 128 elevó ciertos estándares de protección frente a las contingencias de invalidez, vejez y supervivencia. En relación al retiro por vejez, aumenta la tasa de sustitución al 45% y se determinan niveles de cobertura más elevados. Se mantiene lo referido a los años de cotización para acceder a las prestaciones y también la garantía de brindar una prestación reducida para aquellas personas que no cumplan con el período de calificación. La edad máxima de retiro se mantiene en 65 años, pero se establece que la autoridad competente puede elevarla teniendo en cuenta criterios demográficos, económicos y sociales apropiados. Asimismo, en relación con la edad de jubilación, se menciona que si la edad previamente establecida es igual o superior a los 65 años, esta deberá ser reducida en el caso de las personas que hayan trabajado en actividades consideradas como penosas o insalubres por la legislación nacional.

El Cuadro 1.1. presenta los estándares mínimos en materia de tasas de reemplazo que han sido fijados por el Convenio N° 102 para cada una de las contingencias, así como los nuevos parámetros establecidos por otros convenios posteriores que establecieron grados de protección más elevados.

→ Cuadro 1.1. Tasa mínima de sustitución de prestaciones monetarias estipulada en los convenios de la OIT sobre seguridad social (*)

(en porcentajes)

| Ramas | Convenio N° 102 | Convenio N° 128 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|
| Vejez | 40 | 45 |
| Invalidez | 40 | 50 |
| Sobrevivientes | 40 | 45 |

Nota: (*) La tasa de sustitución se refiere al salario de referencia para determinar el monto de la prestación. En el caso de las prestaciones relacionadas con cotizaciones, es el salario anterior de un trabajador calificado de sexo masculino, mientras que en el caso de las prestaciones no basadas en cotizaciones y basadas en la residencia es el salario de un trabajador no calificado de sexo masculino.

Fuente: OIT (2011a).

Además de las declaraciones y las normas fundamentales del trabajo, en los programas e iniciativas de la OIT y de otras agencias del Sistema de las Naciones Uni-

das también se ha dado impulso a la extensión de la seguridad social. A partir de 1999, la OIT adopta el Programa de Trabajo Decente e incluye la protección social como uno de sus cuatro pilares, junto con el empleo, el diálogo social y los derechos fundamentales en el trabajo. El Trabajo Decente hace hincapié en la necesidad de adaptar la seguridad social a los cambios sociales del mundo contemporáneo, extender su cobertura, mejorar su gobernanza y vincularla con el mercado de trabajo y con las políticas de empleo (OIT, 2011a). En el año 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo trató el tema de la seguridad social, reafirmó que constituye un derecho humano fundamental y adoptó como conclusión una resolución en la que se instaba a lograr la cobertura universal de la seguridad social. Esto se tradujo, en 2003, en la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos. Posteriormente, en 2008, en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, se reiteró la necesidad de desplegar esfuerzos para propiciar la ampliación de la seguridad social hacia todas las personas.

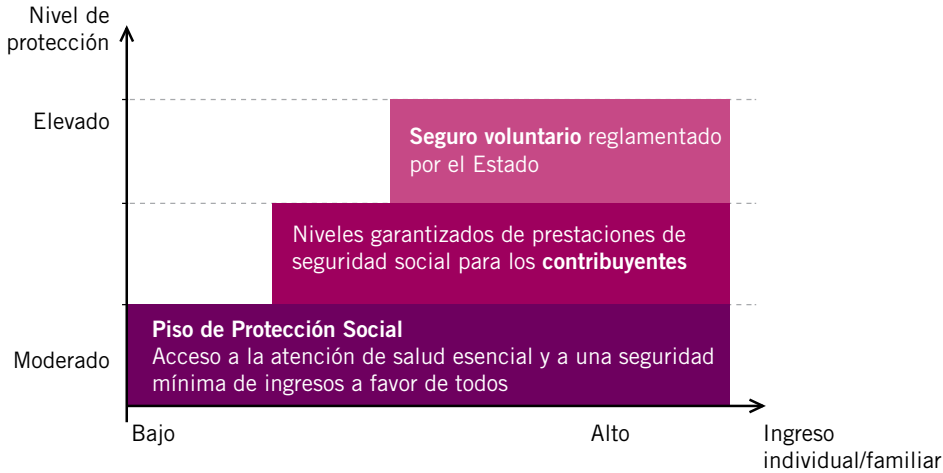
En abril de 2009, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas adoptó la Iniciativa Mundial de un Piso de Protección Social (PPS) como una de las nueve iniciativas propuestas para hacer frente a la crisis económica desatada en 2008. Mediante esta iniciativa, que es liderada por la OIT y la OMS, se busca promover las garantías de acceso a servicios esenciales y a transferencias de ingresos para todas las personas, procurando prevenir que caigan en estado de pobreza extrema o para facilitar su salida de tal situación (Bertranou y Vezza, 2010). Es importante señalar que el origen del concepto de “piso económico y social” data de algunos años atrás; en el año 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización hizo referencia a la necesidad de contar con un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como un componente necesario de la base socioeconómica de la economía global.

En lo que respecta a las transferencias de ingresos, las propuestas tienden a asegurar ingresos a quienes no pueden o no deben trabajar, como es el caso de los niños, las mujeres embarazadas, las personas de edad y las personas con discapacidades. Así, el PPS como herramienta orientada a garantizar mínimos sociales se transforma en la base para aumentar la cobertura horizontal, también llamada “extensión de la protección social”. Esta denominación hace referencia a la cantidad de personas cubiertas por la protección social.

El PPS ha sido concebido como parte de un sistema integral que puede presentarse estilizadamente como una “escalera” de seguridad social. El escalón correspondiente al “piso” abarca una serie de garantías básicas destinadas a toda la población y, a la vez, constituye la base sobre la que se afirman y desarrollan

los seguros sociales obligatorios (que brindan prestaciones para las personas que deben cotizar al sistema) y los seguros voluntarios.

→ **Gráfico 1.1. La escalera de la seguridad social**



Fuente: OIT (2011a).

Los seguros obligatorios y voluntarios, por su parte, constituyen el camino para extender la cobertura vertical o cualitativa (que remite a los tipos de contingencias cubiertas y al nivel de las prestaciones), lo que posibilita alcanzar mayores umbrales de seguridad social. De esta forma, podría interpretarse que la iniciativa del PPS es una herramienta para promover prioritariamente la extensión horizontal de la cobertura, mientras que el Convenio N° 102 (y los convenios complementarios ulteriores que estipulan niveles de protección más elevados frente a las contingencias) se convierte en el instrumento necesario para garantizar la adecuación de las prestaciones, es decir, la cobertura vertical (OIT, 2011a).

1.5. Experiencias internacionales recientes y reflexiones

La experiencia internacional es amplia y compleja. Existen numerosa literatura y reportes que han sistematizado y evaluado esas experiencias; por ejemplo, Barr y Diamond (2008), Mesa-Lago (2008) y OCDE (2011). Los sistemas previsionales están sujetos a permanentes transformaciones, con el fin de ser adecuados a cambios en la demografía, el mercado de trabajo y a la economía en general. En

esta sección el objetivo es revisar algunos casos particulares, donde se han hecho esfuerzos para modificar esos esquemas, con el propósito de alcanzar uno o más objetivos del sistema previsional, mediante la adopción de diferentes formas de prestaciones, organización y financiamiento.

Cuatro casos en América del Sur (el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay) muestran cómo se han realizado avances sobre el objetivo prioritario de ampliación de la cobertura, un aspecto que adquirió significativa relevancia durante los años 2000, debido a que fue poco atendido durante la ola de reformas estructurales de los años noventa. El caso más reciente es el de Chile, donde no solo se tuvo como propósito aumentar la cobertura sino también generar cambios institucionales para dar coherencia e integralidad a los esquemas contributivos y no contributivos. Otro caso se refiere a Uruguay, donde sin realizar cambios estructurales sobre las reformas introducidas en los años noventa, se realizaron importantes modificaciones en diversos parámetros del sistema para ampliar la cobertura de los grupos poblacionales excluidos. El tercer caso se refiere a Brasil, el cual si bien contaba con altos niveles de cobertura, desarrolló –para mejorar y sostener su sistema– algunas reformas que han buscado armonizar los subsistemas que cubren a los trabajadores del sector privado y a los trabajadores del sector público. Finalmente, se puede destacar el caso de Bolivia, que si bien en la década del noventa introdujo el diseño de una prestación no contributiva universal para adultos mayores, recién en la última década logró su implementación más completa. Esta es una referencia importante que señala cómo, aun en países con menor capacidad fiscal y desarrollo institucional, existe espacio para desarrollar políticas que prioricen la cobertura de pensiones.

Un aspecto relevante de estos países se relaciona con que las modificaciones produjeron un incremento sustantivo en la cobertura específica de las mujeres mayores de 65 años, dado que este segmento de la población tradicionalmente ha estado más restringido del tipo de cobertura contributiva. Además, en Chile y Uruguay, se generaron dispositivos para compensar los efectos que produce la maternidad en las historias laborales.

Reforma del sistema previsional en Chile

En este caso particular, se realizó una integración de los componentes contributivos y no contributivos, lo que implicó una reforma global del sistema aunque sin generar lo que anteriormente era calificado como una reforma estructural, dado que terminó consolidándose un sistema mixto. En 2006, una Comisión Presidencial identificó problemas importantes del sistema de pensiones en materia de

calidad y extensión de cobertura, de inequidad de género y de funcionamiento del régimen de capitalización individual fundado en 1981. El diagnóstico de esta Comisión señaló que una parte mayoritaria de los trabajadores lograría “pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones”, tanto porque habían cotizado sin la regularidad necesaria como porque el rendimiento de sus aportes había sido insuficiente. La estimación de esta Comisión fue que en 20 años más, solo la mitad de los adultos iba a contar con una pensión superior a la mínima, menos del 5% accedería a la pensión mínima y el resto tendría una pensión inferior, asistencial, de supervivencia o directamente no contaría con pensión. En este diagnóstico, los que corrían mayor riesgo de quedar en esta situación eran los más vulnerables, es decir, los trabajadores de bajos ingresos, los trabajadores estacionales, los cuentapropistas y una importante proporción de las mujeres (Consejo Asesor para la Reforma Previsional, 2006; OIT, 2010).

Este sistema fue reformado en 2008, buscando ampliar la protección social, abordar los problemas de equidad de género y abatir la pobreza, mediante la incorporación de un pilar solidario y el fortalecimiento de los pilares contributivo y voluntario. Los principales beneficios de esta reforma previsional se estructuraron en torno a tres ejes: el retorno del Estado a un papel preponderante en el sistema de pensiones, el aumento de la cobertura previsional de los grupos vulnerables y el perfeccionamiento del régimen de capitalización individual (Arenas de Mesa, 2010).

En el primero de estos ejes, el retorno del Estado a un papel preponderante en el sistema previsional, se resalta la creación del sistema de pensiones solidarias, financiado por el Estado, que descansa sobre el pilar solidario para proporcionar o complementar la cobertura de quienes durante su vida laboral no ahorraron lo suficiente como para financiar una prestación digna. Este sistema comprende prestaciones basadas en la idea de derechos ciudadanos: la Pensión Básica Solidaria de Vejez (para personas de 65 años de edad y más, que integren el 60% más pobre de la población) y el Aporte Previsional Solidario de Vejez (que complementa mediante un aporte del Estado las pensiones inferiores a la pensión máxima, con aporte solidario para las personas de 65 años de edad o más, que integren el 60% más pobre de la población). También incluye prestaciones similares para los casos de invalidez.¹¹

El componente de pensiones solidarias implica, en la práctica, universalizar las garantías de la cobertura de protección social para la vejez. Al considerar en sus bene-

¹¹ Es importante destacar que el acceso a la Pensión Básica Solidaria - PBS fue gradual: a partir de julio de 2008, accedió a este beneficio el 40% más pobre de la población; en julio de 2009, la población cubierta alcanzó al 45%; en septiembre de 2009, la PBS llegó al 50% de la población más pobre; en julio de 2010, este porcentaje se incrementó al 55% y, a partir de julio de 2011, la PBS llegó al 60% de la población más pobre.



ficios a los tres quintiles de menores ingresos, el pilar solidario permite extender la previsión social hacia sectores pobres, pero también hacia otros sectores de ingresos medios y bajos que hasta el momento habían sido insuficientemente cubiertos. Un segundo eje de la reforma consistió en aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables; en este caso se destacan las medidas adoptadas respecto de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores independientes. Finalmente, el tercer eje de la Reforma Previsional, consistió en concretar modificaciones sobre el sistema de capitalización individual. Los cambios apuntaron a mejorar el régimen creado en 1981, que requería de adaptaciones para funcionar con los tres pilares –contributivo y obligatorio, solidario y voluntario– y, en especial, para elevar los estándares de operación de la industria administradora privada (AFPs), a fin de controlar los costos, elevar la competencia y aumentar la rentabilidad de los fondos, lo que luego redundará en mayores ingresos y pensiones para los afiliados (OIT 2010). Tanto por la magnitud y cantidad de los cambios que se introdujeron, junto con la necesidad de administrarlos adecuadamente, como por la debilidad que tenían algunos de los organismos del sector, la reforma previsional debió diseñar una nueva institucionalidad pública, adaptada a esas transformaciones y que considerara los tres pilares. Los objetivos de estos cambios institucionales han sido diferenciar con claridad a nivel sectorial los roles de diseño de políticas públicas, de regulación y normativos, así como administrar el sistema, evitando que haya duplicación de competencias, unificando control y fiscalización y tornando más accesible la información para todos los agentes involucrados (Arenas de Mesa, 2010).

Si bien en Chile la reforma ha permitido un rediseño integral y coherente del sistema previsional, quedan desafíos pendientes, como son la adaptación a las tendencias demográficas (por ejemplo, las edades de retiro para hombres y mujeres no fueron modificadas) y la suficiencia de las prestaciones. En este sentido, la cotización obligatoria para vejez en un nivel del 10% pareciera ser insuficiente para las más elevadas aspiraciones de seguridad económica que seguramente tendrán los adultos mayores en la medida que el país avance en su desarrollo.

Transformaciones de la seguridad social en Uruguay

A comienzos de 2007 se convocó en Uruguay, por medio del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social,¹² a todos los actores relevantes de la sociedad con el propósito de generar insumos para eventuales futuras reformas en el sistema de pensiones y para fortalecer la gobernabilidad democrática. En este marco, se des-

¹² La información sobre esta experiencia se encuentra en el sitio de Internet del Banco de Previsión Social (BPS) - Instituto de Seguridad Social: www.bps.gub.uy. También puede consultarse la presentación del presidente del BPS, Ernesto Murro, referida a la nueva legislación sobre seguridad social, en: <http://www.bps.gub.uy/Documentos/ProcesosReforma/SeguridadSocial/Nuevas%20leyes%202009%20version%2020-011.doc>.

tacaron tres elementos para considerar durante una eventual reforma: a) la revisión de los parámetros de acceso a las prestaciones del sistema, de modo de flexibilizar el acceso a la jubilación; b) la definición de los espacios que se deben asignar a los componentes contributivo y no contributivo dentro del sistema de seguridad social; y c) el estudio de acciones de género que disminuyan la brecha entre hombres y mujeres, en el acceso a las prestaciones de la seguridad social (BPS, 2011).

En este contexto, basándose en el diagnóstico de que una proporción importante de los trabajadores tendría en el futuro serias dificultades para obtener una jubilación (Forteza *et al.*, 2010) y con el objeto de lograr que los adultos mayores con una historia de aportes incompletos pudieran acceder a una prestación previsional, se flexibilizaron las condiciones de acceso al régimen jubilatorio a través de una reforma paramétrica. En el nuevo encuadre, se destaca la reducción de los años de servicios de 35 a 30, manteniendo la edad de retiro. Luego, la tasa de reemplazo aplicable en el caso de que un trabajador se retire con 30 años de servicios a los 60 años de edad se estableció en el 45%, pero se incrementa en función de la edad de retiro y los años de servicios. Y, para el caso de los trabajadores desocupados de 58 años de edad y con 28 años de aportes, se estableció un subsidio especial por desempleo, cuya tasa de reemplazo es del 40%, por una duración máxima de 2 años. Después de finalizado este período, el adulto mayor puede acceder a la jubilación dado que durante el período de percepción del subsidio también se realizan aportes jubilatorios. Por último, cabe señalar que también se flexibilizaron las condiciones de acceso a los subsidios por incapacidad y que se incorporó un cómputo especial de servicios reconocidos para las mujeres. En este último caso, se adiciona un año de servicio reconocido por cada hijo (con hasta un máximo de 5 años adicionales).

Por otra parte, en 2008 también se puso en marcha una prestación no contributiva, denominada *Asistencia a la vejez*, para ampliar la cobertura de aquellos sectores sociales más vulnerables. Esta prestación se incorpora en el marco del Plan Equidad y surge como una necesidad a partir del diagnóstico de que, en caso de no contar con 35 años de servicios, muchos adultos mayores recién podrían acceder a una fuente de ingreso a sus 70 años. Por este motivo, se definió una prestación diferente para aquellas personas de 65 a 70 años de edad en condición de pobreza.

Reformas a la previsión social en Brasil

Brasil también es un país con una larga historia en su sistema de pensiones, lo que le ha permitido lograr un muy importante desarrollo y cobertura. Dadas las similitudes históricas con Argentina, también es un sistema que ha enfrentado los

desafíos de la fragmentación y segmentación, debido a la coexistencia de distintos componentes y regímenes. En forma esquemática, podría decirse que Brasil cuenta actualmente con un sistema mixto aunque con una mayoritaria presencia de componentes estatales. Durante los años noventa, mientras numerosos países de América Latina introdujeron regímenes de capitalización, Brasil mantuvo como centro de su sistema los componentes públicos. Debe destacarse, sin embargo, que desde los años setenta el país ya había comenzado a desarrollar un sistema de previsión complementaria, que combina administración pública y privada, organizada en forma de capitalización con estrecha relación entre contribuciones y prestaciones.

De manera sintética el sistema de pensiones de Brasil puede describirse a través de sus cinco componentes: i) una previsión social básica obligatoria pública denominada “régimen general”; ii) una previsión complementaria voluntaria de capitalización; iii) regímenes propios para los empleados públicos y militares, administrados en forma de reparto por cada entidad (gobierno federal y los respectivos estados federales); iv) otras formas de ahorro personal complementarias; y v) la asistencia social para adultos mayores y personas con discapacidades que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. Luego, la denominada previsión social (es decir, el régimen general, junto con los regímenes propios y complementarios) tuvo en las últimas décadas dos reformas importantes de nivel constitucional: la Enmienda Constitucional N° 20 de 1988 y la Enmienda Constitucional N° 41 de 2003 (MPS, 2008). Estas enmiendas representaron varias implicancias legales que han transformado parcialmente el sistema, permitiendo que la cobertura de prestaciones alcance al 82% de los adultos mayores de 60 años, con beneficios que tienen un valor mínimo igual al salario mínimo legal (MPS, 2010).

La enmienda de 1988 incluyó en la Constitución un largo capítulo sobre las políticas de seguridad social, introduciendo principios como el objetivo de la cobertura universal, la no discriminación de la población rural, la protección del valor real de las prestaciones y la combinación en el financiamiento de impuestos, contribuciones y otras fuentes. En materia de cobertura de prestaciones, introdujo la prestación no contributiva denominada BPC (*benefício de prestação continuada*) para personas con discapacidades o mayores de 65 años en situación de pobreza extrema, que finalmente fue implementada en 1996 en reemplazo de la “renta mensual vitalicia”. Hacia 2009, 3,5 millones de personas (1,9 millones de discapacitados y 1,6 millones de adultos mayores) ya recibían esta prestación, totalizando un gasto del 0,6% del PIB. El sistema es operado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), el cual se encarga de realizar las evaluaciones

de discapacidad e implementa los pagos mensuales principalmente a través de las instituciones bancarias. Esto demuestra cómo la expansión de la cobertura puede realizarse a través de las instituciones existentes, con el fin de mejorar la eficiencia y reducir costos.

Otro programa de gran significancia en la historia de la seguridad social de Brasil son las pensiones rurales. Este programa “semicontributivo” para trabajadores por cuenta propia (y sus familias) de la agricultura y la pesca fue creado en los años setenta para luego expandirse en los años noventa luego de la Constitución de 1988. En este caso, las contribuciones no son deducciones salariales sino un porcentaje que se recauda en relación con el valor de las cosechas o los productos transados. De esta forma, alrededor de ocho millones de beneficios fueron pagados en 2010, mayoritariamente por vejez y viudez. El costo de este programa totaliza alrededor de 1,4% del PIB del país (OIT, 2011b).

Por otro lado, la Enmienda N° 41 de 2003 fue un importante paso para avanzar hacia la armonización de los subsistemas y para poner ciertos límites a situaciones que generaban fuertes inequidades entre el régimen general y los regímenes propios, como así también para modificar ciertos parámetros en pos de darle mayor sostenibilidad financiera al sistema (Schwarzer 2009). Si bien la reforma no persigue unificar todos estos regímenes federales y estatales, sí busca equilibrar las condiciones de acceso, su transparencia y sustentabilidad. Por otro lado, a cambio de esta armonización, se abre la puerta para que los regímenes propios puedan contar con un régimen complementario que refleje las capacidades contributivas adicionales y las preferencias de los trabajadores del sistema público de cada estado.

Reformas a las pensiones en Bolivia

Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia es el único país en la región que asegura el derecho universal a la seguridad social a los adultos mayores a través de una pensión básica social universal destinada a todas las personas mayores de cierta edad: 65 años, en el caso de las prestaciones Bonosol (introducido en 1997) y Bolivida (de 1998), y 60 años, para la Renta Dignidad (de 2008).

El Bonosol se destinó a cubrir a aquellas personas que, en 1997, habían cumplido 21 años y su financiamiento provenía de dividendos de empresas públicas privatizadas, que constituían el Fondo de Capitalización Colectiva. Esta política se ejecutó en 1997 y durante el período 2003-2007, mientras entre 1998 y 2001 se introdujo la prestación Bolivida, cuyo requisito de acceso había sido establecido en la edad de 65 años, pero acotado para aquellos beneficiarios del régimen de

capitalización que tuvieran 50 años o más a diciembre de 1995. En ambos casos, la periodicidad de estas transferencias era anual.

Más tarde, en 2008 comenzó a brindarse la prestación conocida como Renta Dignidad, que constituye una transferencia mensual de ingresos para todos los residentes de Bolivia mayores de 60 años. Esta acción se financia con el 30% de lo recaudado en concepto de impuesto directo a los hidrocarburos y con los dividendos de las empresas públicas privatizadas. Esta medida ha significado un importante logro en materia de seguridad social, además de representar el cumplimiento de un mandato constitucional. Sin embargo, a pesar de los avances logrados en materia de cobertura, actualmente Bolivia enfrenta desafíos asociados con la vinculación entre los componentes contributivos y no contributivos del sistema, la ampliación de la cobertura del seguro social y la mejora de la cobertura vertical (FIAP, 2011; Ticona Gonzales, 2009).

Finalmente, también es importante destacar que numerosos países de economías emergentes y menos desarrolladas están realizando grandes esfuerzos para ampliar la cobertura del sistema de pensiones. Como se destaca en OIT (2011), varios países de África y Asia están ampliando la cobertura hacia el sector informal, mediante la introducción de pensiones universales y prestaciones no contributivas; este es el caso de Sudáfrica. Si bien la evidencia internacional muestra que existe una clara correlación positiva entre los niveles de desarrollo económico y la cobertura de la seguridad social durante la vejez, los mejores niveles de cobertura alcanzados en algunos de los países de América Latina, Asia y África evidencian que alcanzar la cobertura universal de la seguridad social para la vejez de los ciudadanos es una meta alcanzable aun para los países de bajos y medianos ingresos.



CAPÍTULO 2

MADURACIÓN, CRISIS
Y REFORMA DEL SISTEMA
PREVISIONAL ARGENTINO



2.1.

La previsión social argentina desde una visión de largo plazo

2. 1. 1. *Desarrollo institucional y marco legal*

Argentina cuenta con una larga historia en materia de protección social, lo que la constituye en uno de los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social en la región (Mesa-Lago, 1978). Y, específicamente respecto del sistema de previsión social, es a la vez pionera dentro del sistema de la seguridad social. Los primeros antecedentes normativos datan de finales del siglo XIX, cuando, entre 1877 y 1887, se dictan las Leyes N° 870, N° 1090 y N° 2219, que brindarían cobertura a magistrados, docentes nacionales y personal del Gobierno nacional, respectivamente (Ferro, 2003). Estas prestaciones eran financiadas con recursos de rentas generales y, por ello, no respondían a una lógica contributiva.

El posterior desarrollo de principios del siglo XX le daría al sistema un carácter contributivo y solidario solo hacia el interior del conjunto de los trabajadores que accedían al beneficio (Moreno, 2007). En las leyes de presupuesto de los años 1901 a 1904, se dispuso deducir el 5% de los sueldos de los empleados públicos para ir generando un fondo de jubilaciones y, en 1904, se dictó la Ley N° 4349 (Ley de Montepío Civil), que estableció el primer régimen orgánico de previsión social. Posteriormente, entre 1915 y 1944, se registra una expansión de la cobertura con la creación de Cajas previsionales en diferentes ramas de actividad, lo que determina la extensión hacia el sector privado.

Cabe destacar que dentro de este sistema heterogéneo, donde cada Caja previsional contaba con sus requisitos de elegibilidad, realización de aportes, financiamiento y suficiencia de las prestaciones (Isuani y San Martino, 1995),¹³ la totalidad de las exigencias requeridas para obtener el beneficio jubilatorio debía cumplirse en una misma Caja, ya que no era posible acumular servicios prestados mediante afiliación a distintas Cajas. Es decir que el sistema era cerrado y, por lo tanto, la ley jubilatoria solamente se aplicaba a los trabajadores que desempeñaban esa actividad para la que estaba destinada la norma.

¹³ Para ejemplificar el carácter fragmentario del sistema, se puede mencionar que para 1940 las edades de retiro oscilaban entre los 47 y los 55 años, los aportes patronales entre 5% y 7% y los personales entre 3,5% y 8%, mientras los beneficios representaban entre el 70% y el 90% del último sueldo (Isuani y San Martino, 1995).

Entre 1944 y 1954, se presenta el primer salto cualitativo en términos de cobertura previsional, cuando esta se extiende a la mayoría de los trabajadores (Mesa Lago, 1978; Arza, 2010).¹⁴ Por otra parte, también se intentó avanzar en medidas que permitieran homogeneizar el sistema. En este sentido, en 1944, a través del Decreto-Ley N° 10.424, se creó el Consejo Nacional de Previsión Social con el objetivo de avanzar en una reforma integral que ordenara el sistema. Además, en 1946 se creó el sistema de reciprocidad jubilatoria (mediante el Decreto N° 9316/1946), con el objeto de poder hacer valer todos los aportes efectuados a diferentes regímenes, al momento de solicitar el beneficio previsional.

También, en sintonía con el objetivo de disminuir la atomización del sistema previsional se creó, en la década de 1950, el Instituto Nacional de Previsión Social. Con esta nueva institución, se pretendía coordinar la acción de todas las Cajas de jubilación, consolidando un sistema centralizado y uniforme (Feldman *et al.*, 1986; Isuani, 2008). Pero a pesar de las reformas implementadas, hubo resistencias que obstaculizaron la intención de centralizar y homogeneizar los regímenes existentes¹⁵ (Feldman *et al.*, 1986; Isuani, 2008), por ello, la fragmentación del sistema continuaría siendo una característica distintiva de su expansión durante las décadas de 1940 y 1950. De esta forma, la expansión de la cobertura se hizo sin ninguna planificación y dio origen a normativas dispersas e inconexas, con importantes omisiones y con un tratamiento desigual de los requisitos y beneficios (MTEySS, 2003).

Durante esta misma década de 1950, también comenzó la sustitución del principio de capitalización colectiva por el concepto de reparto. Hasta la sanción de la Ley N° 14.370 de 1954, las Cajas se regían por la lógica de la capitalización colectiva de los aportes, donde las contribuciones realizadas se destinaban a engrosar un fondo de capitalización que luego financiaría las prestaciones durante la etapa pasiva. Pero a partir de esta Ley, se unificó la fórmula de cálculo de los beneficios sobre la base de una escala que poseía independencia de los aportes realizados y de la capitalización obtenida¹⁶ (Ferro, 2003; Isuani, 2008). En consecuencia, la lógica individual del seguro privado fue reemplazada por una lógica de solidaridad social que incluía un pacto implícito intergeneracional (Isuani y San Martino, 1995; Isuani, 2008).

¹⁴ En MTEySS (2003), se presentan las Cajas creadas entre 1944 y 1958. Además, como señalan Bertranou, Rofman y Grushka (2003), también incidió en el aumento de la cobertura la política de desarrollo (proceso de industrialización por sustitución de importaciones) que permitió la expansión del empleo urbano.

¹⁵ La puja entre las Cajas y el Instituto de Previsión Social culminó en la reforma de este último, lo que retrotrajo la situación al estado previo a su creación (Ley N° 14.236 de 1954). De este modo, las Cajas recuperaron su autarquía administrativa (Feldman *et al.*, 1986).

¹⁶ De este modo se logró que los trabajadores de salarios más bajos pudieran acceder a mejores beneficios previsionales (Isuani, 2008).



Además, durante la reforma de la Constitución de la Nación del año 1957 se introducen lineamientos generales del seguro social y, entre ellos, el principio de la movilidad. Con la incorporación del artículo 14 bis, que define derechos sociales y las garantías del trabajador, se determina que la “ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales [...]; jubilaciones y pensiones móviles...”. De este modo, también se establece dentro de la Constitución la posibilidad de que los gobiernos provinciales legislen en materia previsional.¹⁷

La Ley N° 14.370 había establecido en 1954 una escala progresiva de haberes, partiendo del 100% del salario para los estratos más bajos. Posteriormente, en 1958, la Ley N° 14.499, sancionada como medida de emergencia y como resultado de una discusión centrada básicamente sobre los ajustes por inflación de los haberes, estableció una nueva escala, donde los montos más bajos pasaban a representar al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo que tuviera el asegurado a la fecha de la jubilación (véase el Recuadro 2.1.).

→• **Recuadro 2.1. El origen del emblemático 82%**

En 1954, a través de la Ley N° 14.370, no solo se reemplaza la lógica de capitalización colectiva por la de reparto sino que además se unifica el sistema en cuanto a la determinación de las prestaciones, aunque no ocurre lo mismo respecto de las condiciones de retiro ni del nivel de los aportes y contribuciones. Esta norma estableció una escala de determinación para la jubilación ordinaria en función de cuál fuera la remuneración de base. Este último concepto se define como el promedio mensual de las remuneraciones percibidas en los cinco años inmediatamente anteriores al cese del servicio o la que resulte del promedio mensual de cinco años calendarios (continuos o discontinuos) en los cuales existan aportes a una Caja, siempre que esta última sea más favorable para el afiliado. A partir

¹⁷ En la Constitución de la Nación de 1949 también se hizo mención a la seguridad social: “Derecho de los trabajadores - Derecho a la seguridad social: El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales”. Por otra parte, en los Derechos de la Ancianidad, en el apartado de Derecho a la asistencia menciona: “todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes”.

de la remuneración base se determina el monto del nivel de la prestación por jubilación ordinaria, la cual presenta una tasa de sustitución del 100% para las remuneraciones más bajas y un esquema de progresividad que hace disminuir la tasa de sustitución conforme se incrementa la remuneración (véase el Anexo 1).

Posteriormente, en 1958 y gracias a la Ley N° 14.499, se modifica el modo de determinación de la prestación por jubilación ordinaria. En primer lugar, este pasa a depender de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado, a la fecha de cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación; o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que el titular hubiese desempeñado. En segundo lugar, se modifica la escala de reducción de la tasa de sustitución conforme aumenta la remuneración del afiliado al momento del cese. El monto de la jubilación ordinaria se establece entonces en el 82% de la remuneración al cese, pero esta tasa de sustitución es válida para remuneraciones bajas, dado que la Ley establece un esquema de progresividad para la determinación de las prestaciones (véase el Anexo 2).

De la lectura de los debates parlamentarios de las dos leyes citadas, surge la preocupación de los legisladores por la erosión de los haberes debido al proceso inflacionario, siendo ese el motivo esencial de la aplicación de reformas. Asimismo, en varias exposiciones, durante el debate del proyecto de ley de 1958, se resalta el carácter paliativo de la introducción del 82% y la necesidad de implementar luego un estudio más serio, una vez que pase la emergencia. En este sentido, vale la pena resaltar la nota enviada por el Senador Perette, donde, además de señalar la necesidad de evaluar financieramente la situación jubilatoria y el impacto del incremento del costo de vida, llamativamente introduce un tema que sería objeto de preocupación décadas más tarde, cuando habla acerca de la necesidad de atender las Cajas provinciales (Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 14 de agosto de 1958, p. 2608).

Otra destacable intervención fue la del Senador Rocha Errecart, quien incorporó al debate la tendencia a la caída de la tasa de sostenimiento, al afirmar que “Es interesante, y a solo título informativo, hacer conocer a la Cámara la relación que existe entre el número de afiliados que aportan



a las cajas y el número de beneficiarios de las mismas jubilaciones o pensiones. El número de afiliados asciende, según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Previsión Social, en mayo del corriente año, a la cantidad de 5.168.958 de personas, y el número de beneficiarios es de 447.790 como acreedores por jubilación y 138.878 como pensionados, todo lo cual asciende a un total de 586.668. Quiere decir que nuestro régimen jubilatorio se maneja con la proporción de 1 a 8,5, o sea que cada 2 jubilados o pensionados existen 17 que son afiliados. El dato resulta interesante porque sirve para demostrar cómo los aportes de jubilaciones otorgadas con demasiada generosidad pueden, en determinado momento, llevar a las cajas a algún quebranto. Y vaya esto como adelanto, porque en algún momento tendremos que dictar la legislación de fondo que haga una revisión de todo este régimen jubilatorio nuestro, y desde ya adelanto que en el Senado se está estudiando seriamente la manera de reestructurar dicho régimen, manejado hasta ahora por una serie de leyes en cierto modo de emergencia o paliativos, para no ir al fondo total del asunto” (Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones, 12 de setiembre de 1958, p. 1521).

Como síntesis –y más allá de la aparición de la emblemática cifra del 82%– es importante destacar la importancia que reviste identificar las bases de cálculo de las prestaciones iniciales, los mecanismos de actualización y las exigencias para acceder a las prestaciones. También, en el marco de la discusión acerca de la tasa de sustitución, es importante resaltar que en ese momento no existía cobertura de salud específica. El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP, conocido por brindar un plan de asistencia médica integral denominado PAMI) recién fue creado en 1971 para contribuir a aliviar los gastos que, en salud, sufrían los adultos mayores y para mejorar sus condiciones de vida.

A comienzos de la década de 1960 aparecen síntomas de erosión en los beneficios percibidos por el régimen previsional, lo que, sumado a su fragmentación estructural, da origen a cierta inconsistencia de diseño¹⁸ y a algunos problemas financieros que plantean la necesidad de implementar reformas.

¹⁸ Por ejemplo, la existencia de doble cobertura (Isuani y San Martino, 1995); beneficiarios de jubilación reducida y retiro voluntario, a quienes se les permitía acceder a las prestaciones a edades inferiores a las de retiro o con menores años de aportes; posibilidad de que algunos trabajadores no efectuasen aportes porque ya contaban con beneficios previsionales; debilidades institucionales para la fiscalización, entre otros (Feldman *et al.*, 1986).

Como primera medida, se elaboró un proyecto de reforma del sistema, puntualmente durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966), pero su derrocamiento no le permitió llevarlo a cabo (Feldman *et al.*, 1986).

Sin embargo, en 1967 se llevaría a cabo una reforma integral. En primer lugar, la Ley N° 15.575 reduce de trece a tres el número de Cajas en funcionamiento: Caja Nacional de Previsión para el Personal de Estado y Servicios Públicos; Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles; y Caja Nacional para Trabajadores Autónomos. En segundo lugar, se disuelve el Instituto Nacional de Previsión Social y se crea la Secretaría de Seguridad Social como organismo a cargo del sistema. Además, en 1969, junto con la creación del Sistema Nacional de Previsión Social, se produce la fusión de las dos primeras Cajas, conformándose el Régimen de trabajadores en relación de dependencia (Ley N° 18.037), mientras que con la Caja de trabajadores autónomos se define el Régimen de trabajadores independientes (Ley N° 18.038).

Esta reforma consolidó la lógica de reparto en un sistema, que se financiaría con los aportes de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores, los cuales habían sido unificados (en 5% y 15%, respectivamente). También se eliminó la presencia sindical en las Cajas, estatizándose el sistema (Isuani y San Martino, 1995). Dentro de este proceso de unificación de Cajas, se dispuso el reempadronamiento obligatorio, que fue acompañado por una moratoria, con el objeto de mejorar el financiamiento del sistema en el corto plazo y facilitar la regularización de las deudas por parte de los afiliados¹⁹ (Feldman *et al.*, 1986; Isuani y San Martino, 1995).

La reforma de finales de la década de 1960 permitió homogeneizar gran parte del sistema. Se modifican los parámetros que determinan el acceso al beneficio jubilatorio,²⁰ se estableció el cómputo de la prestación previsional de un modo más restrictivo respecto de la experiencia previa, y este se determinó entre el 70% y el 82% de las remuneraciones actualizadas, percibidas durante los tres años calendarios más favorables (continuos o discontinuos), comprendidos en el período de diez años calendarios inmediatamente anteriores al año de cesación en el servicio.²¹

La homogenización no fue total porque dentro del sistema coexistían regímenes de privilegio para funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, para mili-

¹⁹ Con posterioridad, se repetirían las moratorias para trabajadores autónomos.

²⁰ Para acceder a la jubilación, los trabajadores en relación de dependencia debían demostrar 15 años de aportes efectivos, 30 años de servicios y tener una edad mínima de 60 años, en el caso de los hombres, y de 55, en el caso de las mujeres.

²¹ Esta fórmula para determinar el nivel de la prestación era válida para los trabajadores en relación de dependencia.

tares, policías, servicio de penitenciaría y miembros de la iglesia, entre otros. Por otra parte, quedaron fuera del alcance de la Ley N° 18.037 del Régimen de trabajadores en relación de dependencia los miembros de las administraciones públicas provinciales y municipales. Además, con posterioridad a esta reforma, en 1973 se autorizó a las asociaciones profesionales, mediante la Ley N° 20.155, a celebrar convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social, lo que les permitió participar en la tramitación de las prestaciones, en la fiscalización y en el establecimiento de regímenes complementarios autofinanciados por los interesados (Feldman *et al.*, 1986).

2. 1. 2. Desempeño del sistema

A pesar del mencionado proceso de creación de Cajas previsionales, entre principios del siglo XX y comienzos de la década de 1940 la cobertura era baja, alcanzando hacia 1944 a solo el 7% de la población económicamente activa (PEA). Sin embargo, la cobertura activa creció considerablemente en unos pocos años y, hacia 1949, demostraba haberse quintuplicado. Para 1956, por ejemplo, se había alcanzado una cobertura legal que cubría a toda la PEA aunque, habría que mencionar que, hacia 1955, la razón entre afiliados y cotizantes rondaba el 50% (Feldman *et al.*, 1986).

La maduración del sistema también implicó un aumento en el número de prestaciones, las que registraron un importante incremento entre la década de 1950 y principios de la década de 1980. En ese período, el número de beneficiarios pasó de 188 mil a 2342 mil, lo que se tradujo en un ascenso de la cobertura de adultos mayores desde el 12,6% al 58,0%. Luego, durante el resto de la década de 1980, el incremento de los beneficiarios acompañó al crecimiento de la población potencialmente beneficiaria, lo que da cuenta de un estancamiento de la cobertura (Isuani y San Martino, 1995).

Por otra parte, a comienzos de la década de 1960 el sistema comenzó a mostrar signos de deterioro financiero,²² y también dificultades para afrontar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con sus beneficiarios. Esto último había originado demandas judiciales que las Cajas, con sus recursos exhaustos, no podían afrontar. Frente a este grave problema, en 1966 se decreta la inembargabilidad de los recursos de las Cajas previsionales (Feldman *et al.*, 1986).

²² En 1962 se registra el primer déficit del Sistema Previsional. Además, si bien durante los años sesenta el sistema aún presentaba excedentes, existían diferentes situaciones dentro de cada subsistema, se registraba superávit en la Caja para el personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, y déficit en las Cajas de trabajadores del Estado y Autónomos (Schulthess y Demarco, 1993).

Asimismo, si bien durante la primera parte de la década de 1970 el sistema permaneció en equilibrio²³ (Cetrángolo y Grushka, 2008), puede observarse que, hacia fines de la década de 1970, el sistema comienza a arrojar déficits financieros que, debido a la magnitud que adquirieron durante la década de 1980, dieron origen a lo que se denominó la *crisis del sistema previsional* (MTEySS, 2003).

Esta crisis financiera del sistema fue producto de múltiples factores:²⁴ el agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo (al ser destinado al financiamiento del Estado, en funciones diferentes de la previsión social); la creciente informalidad laboral y el incumplimiento de las obligaciones previsionales (evasión), que deterioraban la tasa de dependencia del sistema; los cambios en la estructura demográfica (graduales descensos de la fecundidad y de la mortalidad en todos los tramos etarios), con el consiguiente envejecimiento de la población; debilidades institucionales (que otorgaban, por ejemplo, una suma considerable de beneficios por invalidez y permitían la multiplicación de regímenes especiales), además de otros factores macroeconómicos (inflación), así como el uso de instrumentos de política previsional con otros fines de política macroeconómica (devaluaciones fiscales por medio de una reducción en las contribuciones patronales).

De este modo, luego de presentarse los primeros signos de agotamiento del esquema, una rápida y descontrolada extensión de la cobertura (hacia sectores que no acreditaban como requisito una historia contributiva) y el mantenimiento de un beneficio definido con un nivel relativamente alto de sustitución del salario, agravó la situación. Y, si bien se intentó asignar recursos tributarios al sostenimiento del sistema,²⁵ cuando estos no alcanzaron, se incumplió la promesa de la proporcionalidad²⁶ y ello derivó en una creciente pérdida de prestigio del sistema (Cetrángolo y Grushka, 2008).

²³ Aunque entre 1970 y 1976 los aportes y contribuciones aumentaron 6 puntos porcentuales (Lo Vuolo, 1995; Cetrángolo y Grushka, 2004), posteriormente las contribuciones fueron reducidas y se incorporaron recursos tributarios al financiamiento del sistema.

²⁴ Para mayores detalles, véase, por ejemplo: Feldman *et al.* (1986), Schulthess y Demarco (1993), Cetrángolo y Machinea (1993), Bertranou, Grushka y Rofman (2003), MTEySS (2003), y Cetrángolo y Grushka (2004 y 2008).

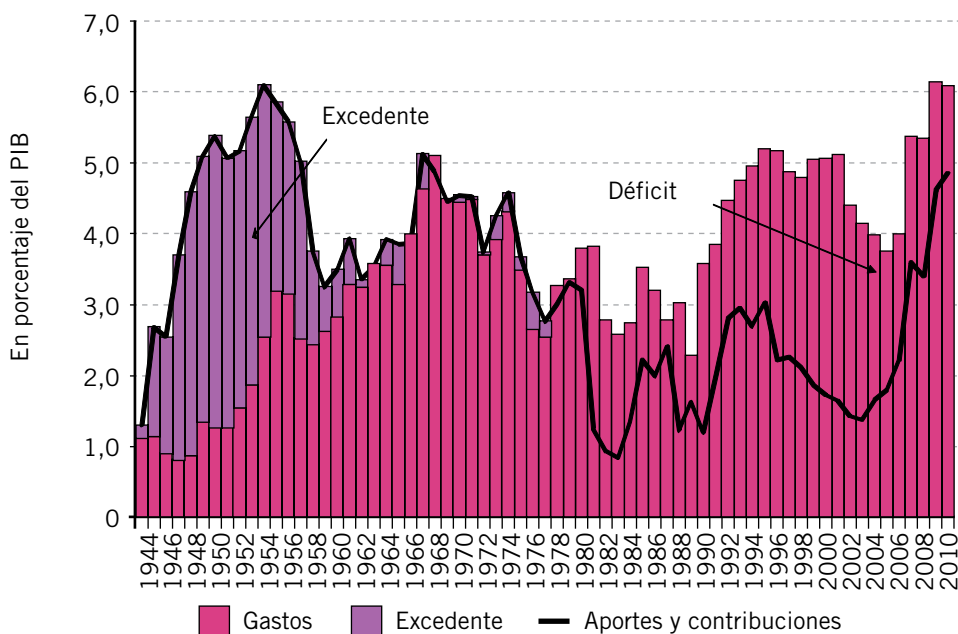
²⁵ Con anterioridad a los años noventa y en diferentes períodos, se incluyeron, fundamentalmente, recursos provenientes del Tesoro nacional y de la asignación específica de una porción del IVA e impuestos internos sobre tarifas de combustibles, gas y teléfonos. El primer antecedente data de 1948 cuando, a través de la Ley N° 13.478, se estableció un Fondo Estabilizador de Previsión Social, integrado por la recaudación del impuesto a las ventas, con el fin de atender eventuales situaciones deficitarias de las Cajas, generados por aumentos de prestaciones dispuestos desde el Poder Ejecutivo (Feldman *et al.*, 1986). Cabe mencionar que algunas Cajas comenzaron a registrar déficits con anterioridad a la década de 1950, aunque en términos consolidados los problemas aparecieron en la etapa de maduración.

²⁶ También, como estrategia de ajuste, a través de la interpretación de diversas normas relativas a la movilidad y la actualización de las prestaciones, se provocó un deterioro del valor real de las prestaciones pagadas. Esto último provocaría una profusión de presentaciones judiciales por parte de los afectados.

Con el fin de permitir una relectura de la historia previsional argentina que, a la luz de lo sucedido recientemente, ayude en el diseño de futuras reformas tanto para Argentina como para otros países con problemas similares, se ha continuado con el complejo trabajo de reconstrucción de las series históricas del sistema previsional nacional realizado en Cetrángolo y Grushka (2008). Como resultado, en el Gráfico 2.1. se presenta la evolución del gasto en prestaciones, el financiamiento contributivo y el déficit (o financiamiento del Tesoro nacional y recursos tributarios adicionales), pudiéndose apreciar el rasgo central de esta historia que tantas veces había sido señalado aunque pocas ilustrado adecuadamente, con la existencia de tres grandes períodos: uno largo de excedente inicial, uno de relativo equilibrio y el último de fuerte desequilibrio.

→ **Gráfico 2.1. El Sistema Previsional Argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y su financiamiento, 1944-2009**

(en % del PIB)



Fuente: elaborado sobre la base de Cetrángolo y Grushka (2008), Secretaría de Hacienda y ANSES.

La evolución del financiamiento es función de diversos componentes de la recaudación (número de aportantes, nivel salarial y alícuotas de contribución) y también del gasto (número de beneficiarios, lo que depende de la edad de retiro y las contribuciones requeridas, y nivel de las prestaciones, denominado como

tasa de sustitución). El excedente inicial del sistema creció desde principios de los años cuarenta (cuando los aportantes eran apenas el 7% de la PEA), hasta mediados de los años sesenta. Por ese entonces, la introducción de moratorias previsionales logró cierto incremento en los recursos que más tarde se tradujeron en aumentos del gasto y agravaron la fuerte caída posterior de la tasa de sostenimiento, lo que a la vez llevó a desequilibrios crecientes que se observan a partir de fines de los años setenta. Por otra parte, la reforma del sistema de mediados de los años noventa (que será tratada más adelante) desembocó en necesidades de financiamiento adicionales, aun cuando las proyecciones de largo plazo tendían a manifestar un potencial equilibrio.

Conforme el sistema fue madurando, se fueron registrando modificaciones en las alícuotas de los aportes personales y en las contribuciones patronales. Durante la primera mitad del siglo XX, se registraron aumentos en las alícuotas de la mayoría de las Cajas existentes, aunque estas variaban según la antigüedad de cada Caja. Por ejemplo, en la Caja del Estado, una de las más antiguas, el aporte personal pasó del 5% al 10% y las contribuciones patronales pasaron de una suma fija al 14% del salario entre 1904 y 1952. En la Caja de trabajadores ferroviarios, la suma de aportes personales y patronales pasó del 6% al 20% entre 1915 y 1942 y, en la Caja de empleados de servicios públicos, del 13% al 20% entre 1921 y 1947 (OIT, 1957). Durante la década de 1960, con el proceso de unificación de las Cajas previsionales, también se unificaron las alícuotas, siendo el Poder Ejecutivo el encargado de fijar sus niveles en función de las necesidades económico-financieras del sistema (según artículo 10 de la Ley N° 18.037).

Durante la década de 1970, la alícuota de aportes personales se estableció en el 5% y la correspondiente a las contribuciones patronales en el 15%. A principios de la década de 1980, se suprimieron temporalmente las contribuciones patronales pero luego volvieron a ser fijadas en sus valores originales. Con la sanción de la Ley N° 24.241, las alícuotas se fijaron a partir de 1994 en el 11% y 16% para aportes y contribuciones, respectivamente, aunque en el caso de las contribuciones, el porcentaje efectivo era menor dada la existencia de un esquema de reducciones que buscaban favorecer la competitividad de la economía.²⁷ En la actualidad, se recompusieron parcialmente las contribuciones patronales, siendo diferentes los niveles para los empleadores, según cuál sea la actividad principal. Por ejemplo, son más elevados cuando la actividad es la locación y prestación de servicios (con excepción de las Asociaciones Sindicales, los Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud, y las Pequeñas y Medianas Empresas). En cambio,

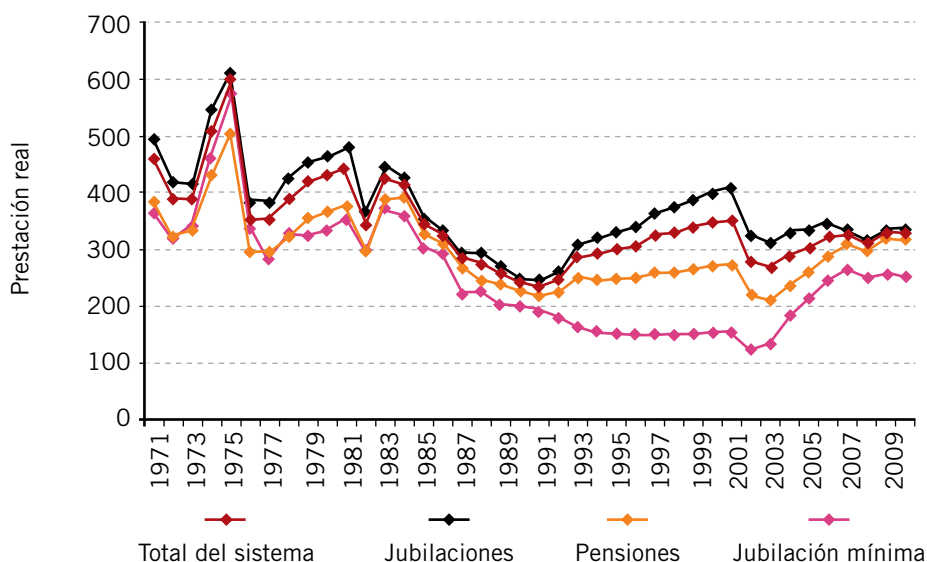
²⁷ Hacia finales de la década de 1990, las contribuciones patronales (del sector privado) al SIJP promediaban el 8% para el total del país.



tienen un menor nivel de contribuciones patronales las restantes actividades. El nivel promedio de aportes y contribuciones efectivo se estima en alrededor del 23% del salario. Para el caso de los trabajadores autónomos, los aportes y contribuciones representan el 27% de rentas presuntas, según las distintas categorías establecidas.

Complementando el panorama de la situación financiera del sistema, diversos trabajos presentan como evidencia del quiebre del contrato intergeneracional la evolución de la tasa de sustitución, que entre mediados de la década de 1970 y fines de la década de 1980 osciló entre el 40% y el 70% (Feldman *et al.*, 1986). Además, otro aspecto que coadyuvó con la pérdida de confianza en el sistema y que se encuentra en línea con la caída en la tasa de sustitución lo constituye el deterioro de la prestación previsional en términos reales. En el Gráfico 2.2. se puede comprobar esa caída para las diferentes categorías de prestaciones, hasta la reforma de 1994. Cabe señalar que, entre 1994 y 2001, la leve recuperación del promedio no se debe a un aumento general sino que se vincula con la creciente “selectividad” de los beneficiarios, dado que el valor promedio de las prestaciones de los nuevos jubilados era mayor que las prestaciones de los beneficios que se daban de baja.

→ **Gráfico 2.2. Evolución de la prestación media real y de la jubilación mínima, 1971-2010** (en pesos constantes 1997)



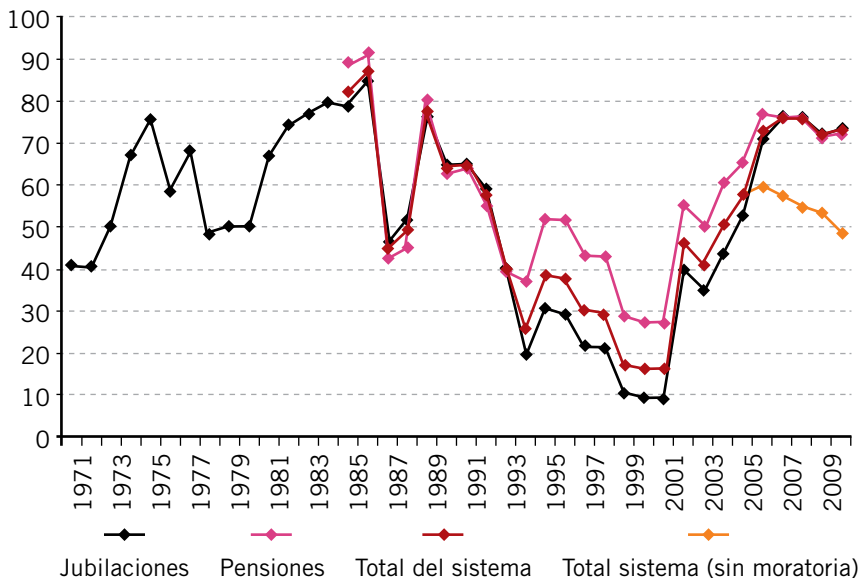
Fuente: para prestación media del período 1971-2000: Panorama de la Seguridad Social, Series Históricas 1971-2000 (MTEySS); para período 2001-2008: Informe de la Seguridad Social (ANSES); para período 2009 - junio de 2010: Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS); para prestación mínima: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Para Índice de precios al consumidor: INDEC y CENDA.

Además de la caída en la tasa de sustitución y en el beneficio real promedio, durante la década de 1980 se produjo un notable “achataamiento” en la pirámide de las prestaciones previsionales, lo que se refleja en la evolución del porcentaje de prestaciones con el beneficio mínimo.²⁸

Como se analizará más adelante (en los Capítulos 3 y 4 de este documento), el achataamiento puede haberse producido debido al incremento diferenciado de la prestación mínima (en el período 2002-2006) o debido a una incorporación masiva de nuevos beneficiarios que en su gran mayoría reciben la prestación mínima (en el período 2006-2009). Como se muestra en el Gráfico 2.3, sin considerar los beneficiarios del plan de inclusión previsional (o Moratoria), la concentración de beneficios en la prestación mínima aumenta solo para el período 2002-2006.

Otro aspecto a resaltar surge del incumplimiento de las obligaciones que emanaban de la legislación vigente, lo que derivó en una catarata de acciones judiciales.

→ **Gráfico 2.3. Proporción de prestaciones previsionales con el beneficio mínimo, 1971-2010** (en porcentajes, diciembre de cada año)^(*)



Nota: (*) Para los períodos 1971-1977 y 1980-1981, el dato no corresponde al mes de diciembre (mayo 1971; octubre 1972; junio 1973 y 1974; noviembre 1975 y 1976; octubre 1977, 1980 y 1981).

Fuente: para el período 1971-1984: Feldman *et al.* (1986); período 1985-1994: Anuario Estadístico de la República Argentina, años 1995 y 1993 (INDEC); período 1995-2010: Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS).

²⁸ Cabe señalar que esta evolución se ve afectada por el hecho de que en diversos períodos las prestaciones mínimas fueron compensadas con “subsidios” adicionales (no remunerativos), que elevaban la concentración efectiva.

La acumulación de juicios contra el sistema previsional llevó a que en 1986 se declarara la emergencia del sistema,²⁹ y se avanzara en algunas medidas que buscaban sanear la situación. Sin embargo, estas medidas que implicaron un reconocimiento de la deuda no fueron cumplidas por el Estado y, tanto en 1991 como en 1992, se realizó una consolidación de la deuda previsional por una cifra cercana a los \$12.000 millones de pesos.³⁰ Sin embargo, este proceso de consolidación no solucionó el problema de los reclamos por parte de los beneficiarios, pues al no estipularse una recomposición de prestaciones luego de la consolidación, el sistema continuó generando deudas a favor de los jubilados y pensionados (Schulthess y Demarco, 1993).

Una mirada alternativa sobre la relevancia y la evolución del gasto público en pensiones surge de considerar el consolidado de la Nación, las provincias y los municipios. Este gasto representaba el 5,2% del PIB en el año 1980, luego se redujo al 3,5% en 1983, creció hasta alcanzar un 7,9% en 1990 y osciló alrededor del 8% hasta 2001, para luego descender hasta el 6,1% en 2005 y, finalmente, recuperó la tendencia creciente hasta un máximo histórico de 9,5% en 2009 (Gráfico 2.4.).³¹

La participación del gasto previsional en el gasto social y en el gasto público consolidado experimentó un importante crecimiento durante la década de los ochenta, disminuyó desde 1991 y volvió a crecer desde 2006 (producto de políticas de ampliación de la cobertura que serán analizadas más adelante). Esa evolución del gasto no solo ha estado determinada por la propia maduración del sistema sino también por los vaivenes de la situación macroeconómica argentina (en especial, debido a los cambios en los precios relativos, en general, y en las prestaciones reales, en particular) y por la reforma previsional.

En síntesis, hacia principios de la década de 1990, el sistema previsional mostraba un conjunto de características nada deseables, como una considerable inequidad entre los beneficiarios, escasa transparencia para los contribuyentes en cuanto al monto jubilatorio a recibir, alto incumplimiento de los aportantes, elevado déficit, y un considerable endeudamiento con respecto a los beneficiarios, debido al incumplimiento de los pagos según lo establecido por la ley (Cetrángolo y Grushka,

²⁹ La multiplicación de juicios llevó a que en la década de 1980 se creara un fuero específico para la atención de los juicios previsionales: la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social (Demarco, 1993).

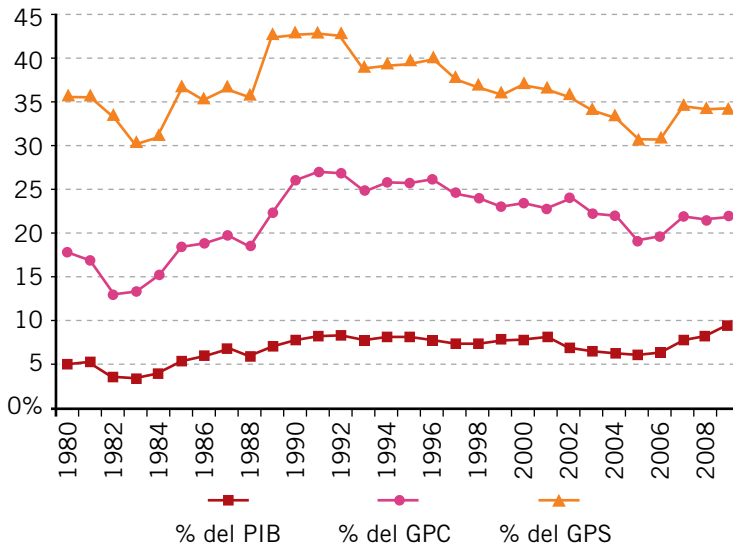
³⁰ Un extenso detalle sobre el proceso de reconocimiento de la deuda previsional puede encontrarse en Schulthess y Demarco (1993); y en Demarco (1993).

³¹ Es importante recordar que, para permitir la confección de una serie larga y homogénea, los datos del Gráfico 2.1. corresponden solo al sistema nacional de previsión social y no incorporan los sistemas subnacionales no transferidos a la Nación, las Cajas de las fuerzas armadas y de seguridad, y otros regímenes que están por fuera del sistema vigente a partir de la década de 1940.

2004). Frente a esta situación, se determinó consensuadamente la necesidad de realizar una profunda reforma.

A mediados de 1992, ingresó en el Congreso de la Nación un proyecto de reforma, que se aprobaría a mediados de 1993 y que, a partir de julio de 1994, determinaría la vigencia de un nuevo régimen, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJP, cuya estructura y funcionamiento se analiza en detalle en la próxima sección.

→ **Gráfico 2.4. Gasto Público Consolidado en jubilaciones y pensiones, 1980-2009** (en % del PIB, del Gasto Total y del Gasto Social)



Nota: el gasto público del Gobierno nacional incluye las erogaciones correspondientes al pago de las jubilaciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el pago de pensiones no contributivas, el pago de retiros al personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y las prestaciones de los regímenes especiales (Relaciones Exteriores, Poder Legislativo y Judicial). Asimismo, se incluyen tanto las Asignaciones Familiares y los subsidios que reciben los jubilados y pensionados (por sepelios y por reducción en las tarifas públicas), como los gastos administrativos vinculados con el funcionamiento de los sistemas considerados. El consolidado agrega a lo mencionado el gasto relacionado con las jubilaciones y pensiones de las Cajas provinciales y municipales.

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

2.2. La reforma de 1994: el sistema mixto

2.2.1. Rasgos generales del sistema mixto

Tras la reforma aprobada por la Ley N° 24.241, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJP se constituye como un sistema sustentado básicamente

sobre dos pilares. El primero de ellos era de “reparto”, administrado por el Estado y otorgaba una prestación muy similar para cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (PBU). El segundo pilar, en cambio, otorgaba a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes:

- 1) el régimen de reparto, con beneficios definidos, administrado por el Estado, que otorgaba una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP) o
- 2) el régimen de capitalización individual, con contribución definida, que era gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), creadas para esa única y específica finalidad.³²

También a cargo del Estado se brindaba un pago compensatorio por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen. Este pago se denominó Prestación Compensatoria (PC) y, al igual que la PBU, correspondía a todos los trabajadores que cumplieran con los requisitos de edad y con los años de aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del SIJP.

Las prestaciones provenientes de la invalidez o muerte, se regían por normas similares en los dos subsistemas, al menos en su determinación inicial. No obstante, los mecanismos de actualización diferían y los beneficiarios del régimen de capitalización individual podían optar como modalidad de pago entre el retiro programado (a cargo de las AFJP) o la renta vitalicia (gestionada a través de compañías de seguro de retiro).

El financiamiento del SIJP era similar al del antiguo sistema, poseía aportes por parte del trabajador, contribuciones a cargo del empleador y asignaciones específicas que provenían de recursos impositivos. Para quienes optaron por el régimen de capitalización individual, los aportes personales pasaron íntegramente a las cuentas individuales de capitalización, descontándose las comisiones que cobraban las AFJP, las que incluían los gastos de operación y la prima del seguro de invalidez y muerte.³³ La recaudación total de aportes y contribuciones, en cambio, quedaba a cargo del Estado.

Junto con este cambio de esquema, se introdujeron tres modificaciones paramétricas de importancia. En primer lugar, se aumentaron las edades de retiro en cinco

³² Si bien se trata, en general, de empresas privadas, la ley estableció la creación de una AFJP pública, en manos del Banco de la Nación Argentina.

³³ Cabe señalar que, a partir de enero de 2008, el seguro colectivo fue reemplazado por un fondo de aportes mutuales (FAM), financiado no desde los aportes sino desde los propios fondos de jubilaciones y pensiones (detrayendo del valor cuota, es decir, de la rentabilidad, un valor uniforme para todas las AFJP).

años para cada sexo, llevándolas gradualmente a los 60 años para las mujeres y a los 65 para los varones, lo que permitiría elevar la tasa de sostenimiento.

En segundo lugar, se cambió la modalidad de cómputo del ingreso base, para la determinación de las prestaciones públicas. En este sistema, el promedio de los tres mejores salarios anuales (entre los últimos diez) fue reemplazado por el promedio de los últimos diez años antes del retiro. Con esta medida, se pretendía reducir el monto de las nuevas prestaciones y se intentaba desalentar la práctica de algunos trabajadores (fundamentalmente, los autónomos), consistente en realizar aportes mínimos hasta tres años antes del retiro.

Por último, y con un impacto seguramente más significativo, se elevó gradualmente de veinte a treinta años el período de aportes requerido para acceder a la prestación. Como se verá en el Capítulo 4 de este informe, esta reforma produjo una reducción importante en el número de nuevos beneficiarios³⁴ y dejó sin cobertura a una importante parte de la población.

2. 2. 2. Los primeros años del sistema mixto

Como se explicó, el sistema previsional que se abandonó en 1994 había mostrado importantes signos de agotamiento, los que se manifestaron, de manera especial, en los problemas financieros y de cobertura, así como en la insatisfacción de la población pasiva cubierta respecto del nivel de las prestaciones.

Aun cuando no fuera reconocido originalmente, resulta evidente que, con el objeto de asegurar la solvencia fiscal de largo plazo, se comprometió seriamente la del corto plazo. Teniendo en cuenta que las nuevas prestaciones se agregaron al pago de las correspondientes al sistema viejo, la reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas, las que (a diferencia de lo ocurrido en el caso chileno) ya presentaban serios problemas de solvencia. Si antes de la reforma el sistema no podía cumplir con la promesa de brindar beneficios del 82% del salario, mucho menos podría hacerlo en el período posterior, con recursos reducidos debido al traspaso creciente de aportantes al nuevo sistema de capitalización.³⁵

Cuando se observa lo sucedido con el SIJP durante sus primeros años, debe tenerse en cuenta que, rápidamente, se realizaron cambios que afectaron tanto la situación financiera como el alcance de las prestaciones. Entre esos cambios se cuentan

³⁴ Entre 1980 y 1992, las altas anuales por prestaciones por vejez habían promediado los 120.000 casos; luego de la reforma, durante la segunda mitad de la década de 1990, estas descendieron a 35.000 y, entre 2000 y 2004, se recuperaron parcialmente hasta los 60.000 casos (Arrighi, 2010).

³⁵ Este tema fue desarrollado en Cetrángolo y Grushka (2004).

algunos que responden a la necesidad de corregir parcialmente los efectos fiscales de la reforma, otros, que reflejan la presión del funcionamiento de la economía y otros, producidos por negociaciones políticas que superan la lógica previsional.

En primer lugar, en 1995, a escasos nueve meses de inaugurado el reformado sistema, y preocupado por los crecientes desequilibrios del sector, el Gobierno nacional impulsó la “Ley de solidaridad previsional”,³⁶ por medio de la cual el Estado dejó de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional. En adelante, las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que se les destinara a partir del presupuesto de cada año.

En segundo lugar, se eliminó la movilidad en las prestaciones y se reemplazó el mecanismo endógeno de ajuste establecido por la reforma. Según esta, la PBU evolucionaba según la trayectoria de los salarios de los aportantes al definirse como un múltiplo (2,5) del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). Pero este índice fue reemplazado por el MOPRE (Modulo Previsional), que gozó de determinación discrecional, también de manera anual, junto con la aprobación presupuestaria.

En tercer término, al haberse realizado la reforma bajo el funcionamiento del programa de Convertibilidad, la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas mediante la reducción de los costos laborales convenció a las autoridades económicas del momento para encarar una paulatina reducción de las contribuciones patronales que financiaban el sistema. Esto implicó que, al agravarse la situación macroeconómica, también sufrieran reducciones los aportes personales.

Por último, en el marco de los conflictos y negociaciones acaecidos entre el Gobierno nacional y los provinciales, se acordó la transferencia hacia la Nación de las Cajas provinciales de aquellas jurisdicciones que así lo solicitaran. Este fenómeno se detalla en la siguiente sección.

2. 2. 3. La situación de las Cajas provinciales

Más allá de que el objeto de este documento sea el análisis del sistema de pensiones a cargo de la Nación, se debe mencionar que existe una buena cantidad de Cajas de jubilaciones que están a cargo de los gobiernos provinciales. Hasta las reformas de los años noventa, la totalidad de las provincias argentinas se había reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública. Su cobertura alcanzaba al personal

³⁶ Ley N° 24.463, Boletín Oficial del 30 de marzo de 1995.

de la administración central, de los organismos descentralizados, de las empresas públicas, de los bancos oficiales y de las administraciones municipales. En algunos casos, dependiendo de la situación legal de cada provincia, existen municipios que también crearon sus propias Cajas de previsión social.

Pero a inicios de los años noventa, dos acuerdos establecidos entre la Nación y las provincias modificaron esa situación. El primero, firmado en agosto de 1992 (“Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”), estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable para el financiamiento del sistema previsional nacional. El segundo, firmado un año más tarde (denominado “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, de agosto de 1993), estableció el “compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social”. Como consecuencia de este último acuerdo, entre los años 1994 y 1996 fueron transferidas a la Nación las Cajas correspondientes a once provincias.

Este traspaso originó un incremento en el déficit del sistema previsional nacional³⁷ que casi duplicaba al costo estimado de manera inicial, debido a que se subestimó el impacto de una serie de factores que restaron recursos al sistema e incrementaron los beneficios. Entre esos factores, pueden destacarse: la reducción de alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales como consecuencia de la transferencia a la Nación; el aumento del número de beneficiarios, ocurrido en los períodos previos al traspaso; la coincidencia temporal con otras reformas de los estados provinciales,³⁸ que derivaron en modificaciones o excepciones y que permitieron el acceso a los beneficios a trabajadores con antigüedades menores a las exigidas regularmente por las leyes provinciales; la reducción de afectaciones específicas de los recursos provinciales, para sanear déficits previsionales provinciales; la disminución de los aportantes al sistema de reparto, porque optaron por el régimen de capitalización; y el otorgamiento de beneficios, sin que se cumplieran en su totalidad los requisitos establecidos, o por prestaciones superiores a lo que correspondía según los procedimientos para el cálculo que habían sido definidos por las normas vigentes.³⁹

Luego, a partir de 1999, se inició un nuevo período de negociación entre la Nación y algunas provincias que no habían transferido sus Cajas, destinado a definir la armonización entre sus esquemas y el adoptado por la Nación. Frente a este compromiso, la Nación aseguraría el financiamiento de sus desequilibrios (aunque su

³⁷ El déficit de las Cajas provinciales transferidas representó alrededor del 0,45% del PIB entre 1996 y 2002 (Cetrángolo y Curcio, 2005).

³⁸ Como privatizaciones y concesiones de las empresas del Estado o de los servicios públicos.

³⁹ Para mayor detalle, véanse, entre otros, Cetrángolo y Grushka (2004), Cetrángolo y Curcio (2005) y SAFJP (2005).



determinación no deja de ser aún controvertida). Durante los últimos diez años, si bien no se han mostrado avances sustantivos en la armonización de los sistemas, se acordó el financiamiento por parte del Estado nacional de una porción de los desequilibrios de un grupo creciente de Cajas provinciales (Véanse los Anexos 3 y 4). De acuerdo con el nivel del gasto público en previsión social informado por la Secretaría de Política Económica, este financiamiento representó, entre 2003 y 2009, entre un 12% y un 23% del gasto previsional de las provincias beneficiadas.

La transferencia de las Cajas provinciales a la Nación significó para el Estado nacional absorber sus déficits, si bien se equiparaban las condiciones y los requisitos para acceder a los beneficios previsionales entre los empleados públicos de esas jurisdicciones con el universo de los trabajadores contemplado en el SIJP. Por otra parte, las provincias que no transfirieron sus Cajas previsionales presentaban una gran diversidad respecto de los parámetros del sistema (en términos de las alícuotas de aportes y contribuciones, los años de aporte, la edad de retiro y la tasa de sustitución), que se detallan en el Anexo 5 de este documento.

En el marco del régimen general, en las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, por ejemplo, la legislación establece edades de retiro que son menores en 10 años a las establecidas por el régimen general administrado por el Gobierno nacional. En cuanto a los aportes y contribuciones, solo las provincias de Tierra del Fuego y Neuquén cuentan con alícuotas inferiores a las del SIPA (donde la suma de aportes y contribuciones ronda el 23%). En todas las provincias, la tasa de sustitución de los regímenes general y de docentes siempre es superior a la registrada en el régimen nacional, y la movilidad está vinculada con el salario del personal en actividad, aunque en cada provincia el procedimiento de actualización sea diferente. Por otra parte, específicamente el régimen de la policía presenta ciertas características que hacen difícil comparar sus parámetros, debido a las posibilidades del retiro, es por ello que, para este caso, en el Anexo 5 no se presentan las edades requeridas pero sí se incluye una breve síntesis sobre la tasa de sustitución alcanzada como combinación del cargo (personal subalterno u oficial superior) y los años de servicio.

Otro aspecto a considerar de los sistemas previsionales para empleados públicos provinciales no transferidos es que cada uno de ellos presenta un diferente grado de madurez, el cual se refleja en tasas de sostenimiento (surgidas del número de aportantes por cada beneficiario), que varían desde el 1,7 en Córdoba y 1,9 en Entre Ríos, hasta el 6,3 en Neuquén o el 16,2 en Tierra del Fuego (Cetrángolo y Curcio, 2005). Por su parte, la tasa de sostenimiento mantiene una relación inversa con el nivel de aportes y contribuciones, y una relación directa con

la tasa de sustitución financiable, según el esquema teórico de un régimen de reparto. En definitiva, como producto de la heterogeneidad en los parámetros de los sistemas y debido a sus diferentes grados de madurez, se registran ciertos contrastes bastante significativos. Para sintetizar, puede decirse que a partir de estas dos etapas de reformas, aplicadas en la relación entre el sistema nacional y los provinciales, se pueden distinguir por lo menos los siguientes tres tipos de situaciones.

1) Once provincias transfirieron sus Cajas previsionales a la Nación: las correspondientes a las regiones de Cuyo (La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis), las del Noroeste (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), la Ciudad de Buenos Aires (que al momento de la transferencia no gozaba aún de autonomía y dependía del Gobierno nacional) y Río Negro (provincia patagónica que al momento de la transferencia soportaba una seria crisis fiscal).

2) Diez provincias acordaron con la Nación la armonización (total o parcial) de sus sistemas con el sistema nacional y, en consecuencia, están recibiendo transferencias de fondos desde el Estado nacional, como se muestra en el Anexo 3 de este documento: las provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa), del Noreste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y una patagónica (Santa Cruz).

c) Finalmente, solo tres provincias patagónicas no reciben transferencias desde la Nación para atender los gastos de sus Cajas: estas son Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.



2.3. Últimas reformas del sistema mixto y evaluación de su funcionamiento

Las reformas paramétricas que acompañaron la introducción del régimen de capitalización podrían haber determinado una mejora en las expectativas fiscales de mediano plazo. No obstante, las características del diseño del nuevo sistema y las circunstancias macroeconómicas en las que fue introducido determinaron, muy tempranamente, serias dudas acerca de la sustentabilidad del sistema.

En relación con su diseño, las prestaciones comprometidas involucraban un financiamiento superior al disponible, máxime cuando la propia reforma implicaba el



traspaso de una parte importante de los aportes personales a su capitalización en las AFJP. En cuanto a las circunstancias macroeconómicas, puede observarse que la existencia de un régimen de tipo de cambio fijo con el dólar estadounidense obligó a una política de mejoras en la competitividad basada en la reducción de los costos laborales. Esto incluyó una sucesión de disminuciones en las contribuciones patronales, por lo tanto, se erosionó todavía más el financiamiento del sistema. Adicionalmente, los mismos elementos que podrían haber producido una mejora en las expectativas fiscales de mediano plazo (como las reformas paramétricas) derivaron en nuevas presiones sobre la sostenibilidad de largo plazo de las cuentas públicas. Los nuevos requisitos para acceder a los beneficios (mayor cantidad de aportes y mayor edad de retiro) determinaron una caída importante en la cobertura del sistema que, por un lado, afectó la equidad de la Prestación Básica Universal al reducir la cantidad de sus potenciales beneficiarios pero, simultáneamente, generó presiones para la introducción de prestaciones asistenciales en aquellos casos de quienes no cumplían con los requisitos establecidos por la reforma.

Pese al dictado de la denominada Ley de Solidaridad Previsional y las restricciones impuestas a la movilidad de los haberes, el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente al 3,3% del PIB en el año 2000. Este déficit puede atribuirse a la pérdida de los aportes transferidos al régimen de capitalización (1,5%), a la reducción de las contribuciones patronales (1,3%) y al déficit de las Cajas provinciales transferidas (el restante 0,5% del PIB).⁴⁰

En consecuencia, antes de la crisis de fines de 2001, el sistema previsional recibía la asistencia de una buena porción de fondos que se originaban en la recaudación de tributos que no eran propios de la nómina salarial. En diferentes oportunidades a lo largo de los años noventa se establecieron asignaciones específicas de tributos. Las más importantes correspondieron al 11% del IVA, el 20% de ganancias y un 15% de los recursos coparticipables. En consecuencia, se derivó una parte significativa de los recursos tributarios al financiamiento del sistema previsional, lo que afectó de manera sustancial la coparticipación de impuestos y, por ende, las ya deterioradas relaciones entre la Nación y las provincias.

Si se observa nuevamente el Gráfico 2.1., puede percibirse el importante aumento del gasto previsional durante los primeros años de la década de los noventa y la pérdida de importancia de los impuestos sobre la nómina en el financiamiento de

⁴⁰ Véanse Cetrángolo y Grushka (2004) y Bertranou, Grushka y Schulthess (2000). Ese mismo año, el déficit de las cuentas consolidadas del Sector Público No Financiero fue de exactamente la misma cifra: 3,3% del PIB, lo que marca la importancia en el desequilibrio previsional.

las prestaciones. Durante los tres últimos años de vigencia de la Convertibilidad (1999-2001), casi el 70% del gasto previsional fue financiado por impuestos diferentes de los aportes y contribuciones, lo que se constituyó en causa destacada para explicar los posteriores problemas de solvencia fiscal que caracterizaron la crisis de principios del presente siglo.

Los efectos financieros de la reforma pueden desdoblarse en dos. En el corto plazo, conocido como “período de transición”, ocurrió un cambio significativo en el financiamiento del gasto para los adultos mayores, el que ya no cuenta con los aportes personales (11% sobre el salario) de quienes optaron por el régimen de capitalización (en desmedro del Tesoro nacional). Otros efectos solo se reflejarían con mayor fuerza en el largo plazo, cuando las prestaciones hubieran sido financiadas en parte importante por los ahorros acumulados en las cuentas individuales. En este sentido, es pertinente destacar que al momento de la puesta en vigencia del SIJP, existía un conjunto muy importante de jubilados y pensionados, quienes por mucho tiempo seguirán participando de la masa de personas pasivas, aunque gradualmente irán siendo reemplazados por jubilados y pensionados del nuevo sistema.

Si bien existió un cambio en el financiamiento, es necesario tener presente que, como se dijo antes, los recursos propios del régimen (aportes y contribuciones sobre los salarios), desde hacía ya un considerable tiempo, no alcanzaban para financiar la totalidad de las prestaciones previsionales, por lo que se tuvo que recurrir a otras fuentes, como ciertos impuestos con afectación específica, otros recursos fiscales, apoyo directo del Tesoro de la Nación o adelantos en descubierto del Banco Central (estos últimos hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991).

Los cambios en el financiamiento hacen difícil hablar de un “déficit del sistema”, pues queda el interrogante acerca de cómo deberían haberse tratado los impuestos con afectación específica, además de las reducciones en la alícuota de las contribuciones patronales, una política fuertemente desarrollada a fines de los años noventa. Lo cierto es que el sistema previsional no se autofinanciaba desde hacía décadas y que una parte creciente de las erogaciones era literalmente financiada con recursos que no provenían de los aportes y contribuciones sobre el salario.

El sistema previsional argentino fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado de trabajo formal. Sin embargo, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales y el aumento de la informalidad laboral (que generó beneficiarios cada vez más selectos) constituyeron un problema severo. La reforma aprobada en 1993 tenía,



entre sus objetivos, el de profundizar la relación entre los aportes realizados y los beneficios por percibir, como un mecanismo para la promoción de la formalización. Un argumento similar fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, pero el efecto de esos incentivos fue menor al esperado. La recesión, desde 1998, y la crisis del período 2001-2002 profundizaron el problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones previsionales y deteriorarse la capacidad adquisitiva de los adultos mayores. En este marco, el financiamiento mediante tributos tradicionales de un régimen que solo brindaba beneficios a trabajadores con una historia completa en empleos formales no solo resultó muy limitado sino también altamente inequitativo.

Durante el período de recuperación luego de la crisis, las principales medidas se centraron en la recomposición de las prestaciones previsionales y se focalizaron en aumentos de la pensión mínima, con excepciones de dos casos: en enero de 2003, la recomposición se basó en la devolución del 13% que se había aplicado con la promulgación de la Ley N° 25.344 en el año 2001 (Ley de Déficit Cero), mientras que, en septiembre de 2004, la recomposición alcanzó a todas las prestaciones inferiores a los \$1000. En esta última oportunidad, el incremento de prestaciones vino dado por la creación del suplemento por movilidad, equivalente al 10% de la prestación mensual.⁴¹

Por otra parte, con un criterio de focalización geográfico, se expandió la cobertura de las prestaciones de carácter no contributivo a los adultos mayores, con el objeto de atenuar los efectos de la crisis de 2002. A comienzos de 2003, se generó el Plan Mayores (por Resolución N° 155/03 del Ministerio de Trabajo). Este plan estableció una prestación de \$150 a las personas de más de 70 años que no fueran titulares de ningún beneficio asistencial, graciable, no contributivo o previsional, de carácter monetario, y su ámbito espacial de aplicación se circunscribió a las provincias de Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja, Santiago del Estero, Córdoba y, parcialmente, Santa Fe. En ese mismo año, el promedio mensual de beneficiarios de la medida ascendió a 57.000 y, en 2004, ya había alcanzado a 64.000 personas.⁴² A partir de 2005, el número de beneficiarios comienza a descender hasta contar con solo 466 a fines de 2010. De acuerdo con la información suministrada en la Cuenta de Inversión (de la Secretaría de Hacienda), la menor cobertura del Plan

⁴¹ Este suplemento por movilidad tenía una cota: no podía ser superior a la diferencia entre \$1000 y la prestación mensual.

⁴² Esta cobertura es relevante si se la compara con los beneficios otorgados a través de las pensiones no contributivas por vejez. En 2003, el promedio mensual de prestaciones fue de 38.307, mientras que, en 2004, fue de 49.813.

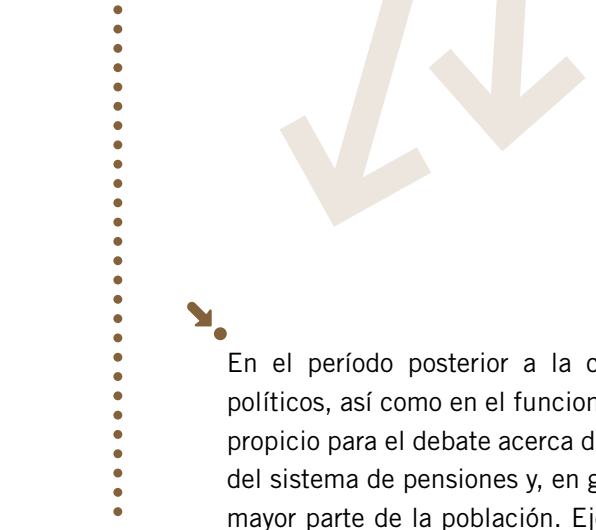
Mayores se debe a que una parte de los beneficiarios pasó a cobrar el beneficio jubilatorio en el marco de la Moratoria previsional (cuyo tratamiento se desarrolla en el Capítulo 3), mientras que otros accedieron al programa de Pensiones no Contributivas (o fallecieron o fueron dados de baja por inconsistencias en la información).

Durante los años de la crisis y los inmediatamente posteriores, los cambios en el funcionamiento de la economía que acompañaron el abandono del programa de Convertibilidad generaron una importante mejora en la solvencia del sistema previsional. La devaluación del peso tuvo un impacto sobre el nivel de precios de la economía y sobre la recaudación tributaria nominal. Con la pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales, se generó un espacio fiscal para otras reformas. En ese entorno, se desarrollaron importantes debates acerca de cuáles serían las reformas necesarias para resolver los problemas de cobertura del sistema, un debate que fue coincidente con preocupaciones similares en los sistemas de pensiones de otros países, como fue presentado en el Capítulo 1.



CAPÍTULO 3

LAS REFORMAS RECIENTES
EN EL SISTEMA PREVISIONAL
ARGENTINO



En el período posterior a la crisis de 2001, ocurrieron importantes cambios políticos, así como en el funcionamiento de la economía, que generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones y, en general, de los programas públicos destinados a la mayor parte de la población. Ejemplos de la importancia de esos debates fueron la presentación del denominado “Libro Blanco de la Seguridad Social” (MTEySS, 2003) y el Seminario Internacional organizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y por la OIT (OIT, 2004). En términos generales, estos debates destacaban cómo, hacia comienzos del siglo XXI, el sistema previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: sostenibilidad financiera, cobertura, y nivel de las prestaciones previsionales. Frente a esto, el Régimen de Capitalización era objeto de numerosas críticas.

A partir de 2005, el Gobierno nacional tomó una serie de medidas, que fueron acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional. Estas medidas modificaron al sistema vigente desde 1994 y lo llevaron a una considerable reformulación.

En primer lugar, hacia comienzos de ese año se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales y se fijó una prestación de *Jubilación anticipada* para aquellas personas que cumplían con los años de aportes para acceder al beneficio previsional pero no con la edad de retiro y, además, por medio del establecimiento de una *Moratoria provisional*, se permitió a los trabajadores autónomos (o a sus derechohabientes) que no cumplían con los años de aportes acceder a los beneficios previsionales.

En segundo término, se avanzó, en particular desde 2007, en dirección de aumentar el peso del subsistema de reparto, mediante la implementación de la *libre elección entre régimen de reparto o capitalización individual*, la incorporación de los ingresantes al mercado laboral en el régimen de reparto como así también de aquellas personas próximas al retiro que presentaban escasos fondos acumulados.⁴³ Finalmente, en diciembre de 2008, se eliminó el régimen de capitalización individual, y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto mediante la creación del *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA).

⁴³ En ambos casos existía la posibilidad de optar por permanecer en el régimen de capitalización.

En tercer lugar, en 2008, por medio de la sanción de la *Ley de Movilidad*, la actualización de las prestaciones, que hasta ese entonces se había realizado de manera diferenciada por tramos de haberes, pasó a realizarse de manera uniforme, cada seis meses y a partir de parámetros predeterminados (relacionados con la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales).

En cuarto término, durante el período que se está analizando también se realizaron modificaciones en las normas que regulan los denominados regímenes especiales, restableciendo la vigencia de varios de ellos.

Por último, también se realizaron algunas modificaciones normativas que generan impacto sobre los flujos de recursos que maneja la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para el pago de las prestaciones previsionales: modificaciones en las cotas superiores de los aportes patronales y personales, la creación del Fondo de Garantía de Sostenibilidad (y el traspaso a este de los fondos acumulados en el Régimen de Capitalización), y la creación de la Asignación Universal por Hijo - AUH, entre otros aspectos.

A continuación se repasan los principales cambios normativos ocurridos durante el último lustro en el sistema de previsión social de Argentina.



3.1. Política de ampliación de la cobertura previsional

A partir de 2004, comienza a flexibilizarse el estricto marco normativo que restringía el acceso a las prestaciones, con la sanción de las Leyes N° 25.865 y N° 25.994, y mediante los Decretos N° 164/04 y N° 1454/05. En enero de ese año, se aprobó la Ley N° 25.865 que estableció, por el plazo de un año, un régimen especial de regularización respecto de ciertas obligaciones⁴⁴ no exteriorizadas, vencidas a la fecha de entrada en vigencia de la Ley (15/01/04 - Decreto N° 82/04).

Al mes siguiente, por medio del Decreto N° 164/04, se otorgó carácter permanente al plan de regularización de las deudas previsionales de los trabajadores

⁴⁴ Se refiere a dos conceptos: a) el aporte previsional de los trabajadores autónomos, regulado –según corresponda– por las disposiciones de las Leyes N° 24.241, N° 18.038, N° 19.032 y N° 21.581, sus respectivas modificaciones y normas complementarias y reglamentarias; y b) el Impuesto integrado y las cotizaciones previsionales fijas con destino al Sistema Único de la Seguridad Social (SUS), correspondientes a los pequeños contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), instituido por la Ley N° 24.977 y sus modificaciones.



autónomos, previsto en la Ley N° 24.476,⁴⁵ para que de este modo esos trabajadores pudieran acceder a los beneficios previsionales del Régimen General (Ley N° 24.241).

En enero de 2005, la Ley N° 25.994 estableció un mecanismo de Moratoria previsional para aquellos trabajadores que en el año 2004 cumplían con la edad para acceder a la Prestación Básica Universal - PBU. De acuerdo con esta norma, la adhesión por parte de estos trabajadores a la moratoria aprobada por Ley N° 25.865 implicaba la posibilidad de que ellos pudieran solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tuvieran derecho, estando la percepción del beneficio previsional sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.

En diciembre de 2005, a través del Decreto N° 1454/05, se permitió que los trabajadores autónomos pudieran inscribirse en el Régimen de regularización voluntaria de deuda y, una vez otorgado el beneficio respectivo, podían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes. Además, las facilidades de acceso a las prestaciones previsionales fueron extendidas a los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo fallecido, con el objeto de que estos pudieran obtener la pensión por fallecimiento. El régimen de regularización voluntaria de deuda instruido posee carácter permanente aunque solo permite el reconocimiento de los años aportados previos a 1994, por lo que gradualmente se va extinguiendo la posibilidad de usarlo.

Es importante marcar que con posterioridad se intentó limitar algunas de estas facilidades iniciales: en octubre de 2006, la Resolución N° 884/06 de ANSES (artículo 4) estableció que los trabajadores que se inscribieran en la moratoria dispuesta por la Ley N° 25.994 y en el régimen de regularización implementado por la Ley N° 24.476 (modificada por el Decreto N° 1454/05) debían saldar el total de la deuda reconocida para adquirir derecho al beneficio previsional, cuando estos agentes en cuestión estuviesen percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, o algún tipo de jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, ya fueran nacionales, provinciales o municipales. No obstante, la justicia declaró la inconstitucionalidad de esta norma (“caso Trípodi”) y resolvió que no constituye un requisito tener cancelados los aportes no ingresados para acceder a una jubilación mediante la moratoria.

La denominada Moratoria previsional (“plan” o “Programa de inclusión previsional”) benefició a más de dos millones de personas, magnitud que elevó la cober-

⁴⁵ Para la deuda existente al 30 de septiembre de 1993.

tura de adultos mayores (proporción de personas mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) a más del 90% en 2010 (véase el Capítulo 4). Esta cifra superó holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) e incluso alcanzó el punto máximo de cobertura en toda Latinoamérica (donde se destacan los casos de Brasil, Uruguay y Chile).

Por otra parte, aunque con impacto mucho menor, la Ley N° 25.994 creó la prestación de *Jubilación anticipada* para aquellas personas en situación de desempleo que acreditaban los años de aportes requeridos para obtener la prestación previsional, hasta cinco años antes de la edad establecida para el retiro según la Ley N° 24.241 (60 años, para los hombres, y 55 años, para las mujeres). El monto establecido para la prestación de Jubilación anticipada es equivalente al 50% del correspondiente al beneficio de jubilación al que tendrían derecho al cumplir la edad requerida, pero una vez cumplida esta edad pasan a percibir automáticamente la prestación que corresponda. Este beneficio tuvo vigencia hasta el 30 de abril de 2007 (Decreto N° 1451/06).



3.2.

Modificación en la organización del sistema: “la vuelta al Reparto”

Durante el período 2005-2008 otra de las áreas de reformas en el SIJP estuvo centrada en la reducción de la participación del pilar de capitalización, hasta su eliminación definitiva en 2008.

A principios de 2007 se estableció la libre opción del régimen jubilatorio (Ley N° 26.222), lo que permitió que todos los afiliados al SIJP pudieran volver a elegir entre el Régimen Previsional Público de Reparto (RPP) o el Régimen de Capitalización Individual (RCI), una vez cada cinco años.⁴⁶ Esta norma mantuvo la libre opción entre los regímenes para los trabajadores que ingresaban al mercado de trabajo pero, en caso de que el trabajador no ejerciera la opción,⁴⁷ se formalizaría su adhesión automática al RPP. Por último, se estableció el traspaso al RPP de todos los afiliados al RCI que fueran mayores (desde los 55 años, en el caso de los hombres, y desde los 50, en el caso de las mujeres), cuyo saldo en la cuenta de

⁴⁶ Cuando se promulgó la Ley se estableció un plazo de 180 días para que los afiliados al SIJP realizaran la opción de cambio de régimen. Previamente, los que habían optado por el RCI no podían volver al RPP.

⁴⁷ En un plazo de 90 días, desde la fecha de ingreso a la relación laboral de dependencia o de la inscripción como trabajador autónomo.



capitalización individual fuera insuficiente para acceder a una prestación mínima (es decir que no superara el importe equivalente a 250 MOPRES o \$20.000).⁴⁸

Esta última reforma implicó pasar desde el régimen de capitalización al de reparto a más de un millón de afiliados. Además, se sumaron, una vez abierta la opción de cambiar de régimen, otro millón de afiliados del régimen de capitalización que decidieron pasarse a reparto. De estos, el 80% eran trabajadores activos que realizaban aportes regularmente en su cuenta y que, a partir de enero de 2008, comenzaron a aportar al RPP. A fines de 2007 y por un período de cinco años, se cerró la opción de cambiarse de régimen (Cetrángolo y Grushka, 2008).⁴⁹

Asimismo, en mayo de 2007, se estableció que todos los afiliados de los regímenes especiales regulados por las Leyes N° 22.731 y N° 24.018, y por los Decretos N° 137/05 y N° 160/05 (docentes, científicos, diplomáticos, jueces, entre otros que se detallan más adelante), al encontrarse excluidos del Régimen General (Ley N° 24.241), no estaban en condiciones de optar por el RCI. Por esta razón, se reglamentó la derivación de los aportes personales de estos trabajadores (y de sus saldos acumulados) a la ANSES, quien a partir de entonces sufraga las prestaciones fijadas en dichos regímenes especiales (Resolución N° 135/07 de la Secretaría de Seguridad Social). Como resultado de esta última medida, unos 170 mil afiliados del RCI (subsistema que contaba con más del 90% de los aportantes) volvieron a contribuir al RPP (Cetrángolo y Grushka, 2008).

Por otra parte, cabe destacar que la misma Ley N° 26.222 que había establecido la libre opción entre los regímenes de capitalización y reparto también modificó el cálculo de la Prestación Adicional por Permanencia - PAP. Inmediatamente esta pasó a computarse considerando un 1,5% del ingreso de referencia por cada año de servicios con aportes realizados al SIJP (y posteriormente al SIPA), de igual forma y metodología que la establecida para la PC.⁵⁰

Hacia finales de 2008, se dispuso la unificación del SIJP en un único régimen previsional público, denominado *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA), y se eliminó el RCI. La norma que dio origen al nuevo sistema fue la Ley N° 26.425, que estableció que los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento, que eran liquidados por las AFJP bajo las mo-

⁴⁸ Los afiliados que cumplían con estas condiciones podían permanecer en el RCI, manifestando expresamente su voluntad de hacerlo.

⁴⁹ La Ley N° 26.222 también modificaba otros aspectos que hacen a la regulación del sistema previsional, pero que no son tratados en este apartado porque no poseían efectos directos sobre el aumento de la cobertura del RPP.

⁵⁰ Originalmente, la Ley N° 24.241 establecía 0,85% por cada año de servicios con aportes.

dalidades de retiro programado o retiro fraccionario, pasaban a ser pagados por el RPP.⁵¹ La misma norma también estableció el cómputo de los servicios prestados, bajo relación de dependencia o como trabajadores autónomos, correspondientes al período en el que las personas estaban afiliadas al RCI, para determinar los beneficios establecidos en el artículo 17 de la Ley N° 24.241.

Por último, para los afiliados al RCI que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de *imposiciones voluntarias y/o depósitos convenidos*, se estableció que podían transferir tales fondos a la ANSES o a una Administradora de Fondos de Aportes Voluntarios y Depósitos Convenidos (AFAVyDC),⁵² con el fin de mejorar su haber previsional (según artículo 6 de la Ley N° 26.425). De acuerdo con la Resolución N° 290/09 de la ANSES, los afiliados que hubiesen ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura antes mencionada y que a la fecha de vigencia de la Ley N° 26.425 hubieran obtenido un beneficio previsional, podían solicitar que se les liquidara una prestación adicional u optar porque los activos fueran transferidos con ese propósito a una AFAVyDC. En este último caso, el beneficiario accedía a una jubilación ordinaria (por artículo N° 46 de la Ley N° 24.241), mientras que en el caso que se optara por mantener los fondos en el SIPA, se poseía derecho a percibir una suma de carácter mensual, que se agregaba al monto del beneficio que pudiera corresponder.^{53, 54}



3.3. Recomposición de las prestaciones previsionales

A diferencia de lo ocurrido en el período 2002-2005, entre mediados de 2006 y mediados de 2008 los ajustes en las prestaciones alcanzaron a todas las escalas, aunque el aumento acumulado del haber mínimo superó al aumento general. Finalmente, desde septiembre de 2007, los incrementos porcentuales en las jubilaciones fueron homogéneos para todos los tramos de las prestaciones.⁵⁵

⁵¹ Sin embargo, los beneficios del RCI que se liquidan bajo la modalidad de renta vitalicia previsional debían seguir siendo abonados a través de las compañías de seguros de retiro.

⁵² Resolución N° 134/09.

⁵³ De acuerdo con el Art. 10 de la Resolución N° 209/09 de la ANSES, el cálculo de la suma adicional resulta de dividir la valuación de los fondos acumulados por el concepto considerado por los 120 meses que prevé el Art. 24 de la Ley N° 24.241 para la determinación del promedio de remuneraciones en relación de dependencia y sobre el que deberá calcularse la prestación prevista en el Art. 30 inciso b) de la Ley N° 24.241 (PAP).

⁵⁴ Cabe destacar que el tema sigue pendiente ya que no llegó a instrumentarse la solución, y existen fallos judiciales individuales que permitieron a los beneficiarios acceder a los fondos correspondientes.

⁵⁵ En el Anexo 6, se presenta un detalle de los aumentos en las prestaciones para el período 2002-2011.



En octubre de 2008, mediante la Ley N° 26.417, se estableció un régimen de movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público, que con posterioridad, en diciembre del mismo año, abarcó a todos los beneficiarios del SIPA. Con esta Ley, la movilidad de las prestaciones previsionales es computada a partir de un índice que contempla dos aspectos: por un lado, considera la evolución de los salarios, base de la actualización de la tasa de reemplazo y, por otra parte, considera la evolución de los recursos de la ANSES, base de la sostenibilidad financiera del sistema previsional.

El ajuste de los haberes se realiza semestralmente, tomando como meses de ajuste marzo y septiembre. Para determinar el valor del índice de movilidad, se toma la información correspondiente al período enero-junio, para el ajuste de septiembre del mismo año, y de julio-diciembre, para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente.

→ Recuadro 3.1. Índice de Movilidad de las prestaciones por jubilaciones y pensiones

Los componentes del beneficio alcanzados por este índice son: la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), la Prestación Compensatoria (PC), y las prestaciones por invalidez, fallecimiento y edad avanzada. Asimismo, con la modificación del sistema de diciembre de 2008 (Ley N° 26.425) también pasan a gozar del mismo sistema de movilidad los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento, que antes eran liquidados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario.

Por otra parte, el monto de la prestación mensual de la Prestación Básica Universal se estableció en \$326.

La norma que regula la movilidad de las prestaciones establece que en ningún caso la aplicación de ese índice podrá producir la disminución del nivel de la prestación que percibe el beneficiario.

La fórmula de movilidad es:

$$m = \begin{cases} a = 0,5 * RT + 0,5 * (w) & \text{si } a \leq b \\ b = 1,03 * (r) & a > b \end{cases}$$

Donde: m es el porcentaje de movilidad.

RT es la variación del índice de recursos tributarios por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro nacional para financiar déficits de la ANSES).

w es la variación del índice general de salarios, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), o la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), publicada por la Secretaría de Seguridad Social, según la que resulte mayor.

b es el tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite.

r es la variación del índice de recursos totales por beneficio de la ANSES (netos de eventuales aportes del Tesoro nacional para financiar su déficit).

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

Además, respecto a la movilidad de los haberes establecida por la Ley N° 26.417, se presentan todavía dos aspectos que es necesario destacar. El primero consiste en que por medio del índice de movilidad también se ajustarán los haberes máximos fijados por la Ley N° 24.463 (*Ley de Solidaridad Previsional*). El segundo establece que la base imponible máxima para el cómputo de los aportes personales correspondientes al SIPA también se ajustará por el mismo índice.⁵⁶

Por último, si bien no forman parte de políticas permanentes de recomposición de haberes, se debe mencionar que, en adición a la prestación mensual, se otorgaron a los beneficiarios del SIPA sumas fijas de: \$200, en diciembre de 2004 y 2008; de entre \$200 y \$350, en 2009, y de \$500, en 2010.⁵⁷

⁵⁶ El límite máximo de la remuneración imponible para la contribución a cargo de los empleadores se había eliminado antes de la sanción de esta Ley.

⁵⁷ Las normas que establecieron tales subsidios son los Decretos N° 1640/04, N° 2300/08, N° 1879/09 y N° 1856/10, respectivamente. Tanto en 2004 como en 2008, para recibir dicho subsidio las prestaciones no podían superar la prestación máxima (Artículo N° 9, Ley N° 24.463). En 2009 y 2010, el beneficio alcanzaba a aquellos jubilados y pensionados que tenían una prestación inferior a \$1500.



→ Recuadro 3.2. El debate sobre el 82% móvil en 2010

Durante 2010 se registró un intenso debate sobre la restitución de una tasa de reemplazo equivalente al 82% móvil del salario, que había estado vigente desde finales de la década de 1950 hasta fines de la década de 1960 (véase el Capítulo 1). Hacia mediados de 2010, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores y en la Comisión de Previsión y Seguridad Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación se analizaron diferentes proyectos de ley que, en términos generales, buscaban elevar la tasa de sustitución, actualizar las prestaciones a partir de abril de 1991 y darle a la prestación una movilidad que guardase relación con los salarios de los trabajadores en actividad. De acuerdo con la ANSES (2010a), la implementación de medidas de este tenor hubiese tenido un costo anual de más de \$20.000 millones.

Por otra parte, el proyecto que contemplaba el otorgamiento del 82% móvil de la remuneración en actividad a todos los jubilados y pensionados poseía un costo fiscal de \$140.000 millones (lo que implicaba para la ANSES un déficit anualizado de 11,4% del PIB); el proyecto que contemplaba fijar el haber mínimo en un nivel equivalente al salario mínimo vital y móvil (SMVyM) y recomponer el resto de los haberes tenía un costo de \$77.000 millones (déficit anualizado de 6,1% del PIB); el proyecto que buscaba fijar la prestación mínima en el 82% del SMVyM implicaba un costo de \$22.000 millones (déficit anualizado del 2% del PIB); el proyecto de ley que buscaba actualizar las prestaciones para el período diciembre de 2001 - diciembre de 2007 en función del RIPTTE tenía asociado un costo de \$10.000 millones (déficit anualizado de 0,9% del PIB); y, finalmente, el proyecto de equiparar la prestación mínima con el salario mínimo (SMVyM) y de recomponer los haberes previsionales para el período 2001-2007 representaba un costo de \$30.000 millones (déficit anual de 2,5% del PIB en la ANSES).

Aun así, en octubre de 2010, se sancionó la Ley N° 26.649 que fijaba una prestación mínima equivalente al 82% del salario mínimo vital y móvil y la recomposición de las prestaciones. Pero esta Ley fue vetada por el Poder Ejecutivo (mediante el Decreto N° 1482/10), por considerarse que la citada norma violaba la Ley de Administración Financiera (dado que la

Ley implicaba un incremento del gasto no previsto en el presupuesto, sin indicar la fuente de recursos que financiaría el proyecto) y que, en caso de ser operativa, implicaría la quiebra del SIPA.

Resulta importante señalar que aun cuando el 82% como tasa de reemplazo había sido objeto de una decisión de emergencia y sujeta a posterior revisión en el año 1958 (como se explicó en el Recuadro 2.1.), las discusiones en torno al sistema de pensiones y sus reformas continuaron utilizando ese porcentaje como una referencia inevitable. Es así que el sistema que emergió de la Ley N° 24.241 prometía originalmente una combinación de PBU y PC que, para quien aportara 35 años, alcanzaba al 80% del salario de los últimos diez años previos al retiro. Esa tasa de reemplazo fue luego reducida debido a la no actualización de la PBU, siendo hoy equivalente, para quienes hayan aportado esa cantidad de años, a la suma de la PBU y el 52,5% del salario de los últimos diez años, en concepto de PAP.



3.4. Modificaciones que afectan a los beneficios de los denominados regímenes especiales

En los últimos años, a partir de diversas normas, se restableció el pleno funcionamiento de varios regímenes especiales (Cuadro 3.1.), que habían sido derogados en el año 1994, por medio del Decreto N° 78/94 (véase el Anexo 7).

Con la entrada en vigor del Libro I del SIJP (Ley N° 24.241) dejaron de efectuarse cotizaciones al Régimen especial para el personal docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario, creado por la Ley N° 24.016 y, como consecuencia, también se modificaron las prestaciones previsionales previstas en el Artículo N° 4: prestación mensual equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo al momento del cese.⁵⁸ Pero, en 2005, por medio del Decreto N° 137/05, se ajustaron las alícuotas de aportes personales para los exportantes de este régimen especial (alícuota diferencial del 2%), con el objeto de financiar el suplemento Régimen Especial para Docentes, creado para abonar a sus benefi-

⁵⁸ Cabe mencionar, que el Artículo N° 9 de la mencionada Ley establecía que por el lapso de cinco años, a partir de su promulgación, los montos móviles del beneficio previsional serían del 70%.



ciarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, y el porcentaje establecido, considerando los requisitos de edad y años de servicios exigidos en la Ley N° 24.016.

Algo similar a lo comentado se verifica para el Régimen Previsional para Investigadores Científicos y Tecnológicos, creado por la Ley N° 22.929 y también derogado por el Decreto N° 78/94 (Anexo 7). La jubilación ordinaria era equivalente al 85% móvil⁵⁹ de la remuneración total, sujeta al pago de aportes correspondientes al cargo ocupado al momento de la cesación definitiva en el servicio. En el año 2005, por medio del Decreto N° 160/05, vuelve a entrar en vigencia a través de la creación del suplemento Régimen Especial para Investigadores Científicos y Tecnológicos, pero se establece una alícuota diferencial del 2% sobre los aportes personales, por sobre el porcentaje vigente de acuerdo con la Ley N° 24.241 y sus modificatorias.

→ Cuadro 3.1. Regímenes especiales vigentes

| Ley(es) | Denominación | Personas comprendidas |
|--|----------------|--|
| N° 22.731 | Diplomáticos | Personal del Servicio Exterior de la Nación. |
| N° 22.929, N° 23.026 y N° 23.626 | Docentes | Personal que realice, en los organismos que las citadas leyes enumeran, actividades técnico-científicas de investigación o desarrollo y de dirección de estas actividades, con dedicación exclusiva o completa, y personal docente de las universidades nacionales con dedicación exclusiva, plena o de tiempo completo que realice actividades similares. |
| N° 24.016 | Investigadores | Personal docente de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario. |
| N° 24.018 | Funcionarios | Presidente, Vicepresidente y Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. |

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

A diferencia de lo que ocurre en el Régimen Especial de Docentes, en este esquema las edades de retiro y los años de servicios coinciden con los establecidos en la Ley N° 24.241, aunque se establece que para acceder al haber previsional del régimen especial se requieren al menos 15 años continuos o 20 años discontinuos de cumplimiento de las actividades contempladas.

⁵⁹ De acuerdo con lo establecido en el Art. 7 de la Ley N° 22.929, la movilidad se efectuará cada vez que varíe para el personal en actividad la remuneración que se tuvo en cuenta para determinar el nivel de la prestación.

En 2009, por medio de la Ley N° 26.508, el beneficio instituido en la Ley N° 22.929 fue ampliado para el personal docente de las universidades públicas nacionales (que no estaba comprendido en las Leyes N° 22.929, N° 23.026 y N° 23.626). En este caso, el haber mensual de las jubilaciones ordinarias del personal docente no podrá ser inferior al 82% del cargo o de la sumatoria de cargos y dedicaciones, de acuerdo con lo establecido por el Decreto N° 1470/98, desempeñados al cese durante un período mínimo de 60 meses continuos o discontinuos de la carrera docente universitaria. Los docentes universitarios comprendidos por esta Ley deben aportar una alícuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente con el SIPA. Este aporte diferencial integra el Fondo Especial Docente Universitario.

El Decreto N° 78/94 también derogó los regímenes especiales legislados por las Leyes N° 22.731 y N° 24.018 que instituyeron, en el primer caso, un régimen jubilatorio específico para el personal del servicio exterior de la Nación y, en el segundo caso, para Presidente y Vicepresidente de la Nación, Ministros y Secretarios de Estado del Poder Ejecutivo, Diputados, Senadores y otros altos funcionarios del Poder Legislativo, y magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

Es importante destacar que el Decreto N° 78/94 fue objeto de una cantidad importante de presentaciones judiciales que se manifestaron acerca de su inconstitucionalidad. En el *Libro Blanco de la Previsión Social* (MTEySS, 2003), se comenta que las personas incluidas en los regímenes derogados lograban obtener el beneficio previsional fijado en sus correspondientes regímenes especiales a través de la vía judicial. En 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había declarado la inconstitucionalidad del Decreto N° 78/94, en el caso “Craviotto, Gerardo Adolfo”, expresando la inaplicabilidad de la norma según el Poder Judicial.

En octubre de 2002, por medio de la Ley N° 25.688, se derogaron expresamente las Leyes N° 22.731, N° 24.018 y N° 21.540. No obstante, esta norma fue parcialmente observada (por el Decreto N° 2322/02) y se dejó sin efecto la derogación de la Ley N° 22.731 y la de diversos artículos de la Ley N° 24.018. Asimismo, también se dejó sin efecto la derogación de la Ley N° 21.540, que otorga asignaciones vitalicias para determinadas autoridades eclesiásticas del culto católico.

Entre los artículos de la Ley N° 24.018 que se conservaron, se encuentran aquellos que definen el beneficio al retiro (y las respectivas pensiones a los derechohabientes), los años de aportes y la edad de retiro, entre otros, para los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la



Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y también para Presidente y Vicepresidente de la Nación y para los Jueces de la Corte Suprema de la Nación.

→ **Cuadro 3.2. Edades de retiro y años de aporte bajo el régimen general y los regímenes especiales para docentes, magistrados y otros funcionarios**

| Régimen | Edad de retiro | | Años de aportes |
|---|----------------|-----------|--------------------------|
| | Hombres | Mujeres | |
| Ley 24.016 | 60 | 57 | 25 ⁽¹⁾ |
| Ley 24.018 - Magistrados y otros | 60 | 60 | 20 ⁽²⁾ |
| Ley 24.241 | 65 | 60 | 30 |

Notas: ⁽¹⁾ De los 25 años de servicios, al menos 10 años deben provenir de servicios al frente de alumnos. Si dicho personal hubiera estado al frente de alumnos por un período inferior a los 10 años, tendrá derecho a la jubilación ordinaria si cuenta con 30 años de servicios. Cuando se acrediten servicios de los mencionados por un tiempo inferior al estipulado con un mínimo de 10 años, y alternadamente otros de cualquier naturaleza, a los fines del otorgamiento del beneficio se efectuará un prorrateo en función de los límites de antigüedad y edad requeridas para cada clase de servicios. Además, los servicios docentes, provinciales, municipales o en la enseñanza privada, debidamente reconocidos, serán acumulados a los fines del cómputo de los requisitos de retiro si el docente acreditara un mínimo de 10 años de servicios de los mencionados en la norma. Por último, los servicios en escuelas de ubicación muy desfavorable o de educación especial se computarán a razón de 4 años por cada 3 de servicios efectivos.

⁽²⁾ 30 años de servicios y 20 años de aportes computables en uno o más regímenes incluidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio.

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

Durante 2009, varias provincias suscribieron con la ANSES actas complementarias a los convenios de transferencia de las Cajas provinciales al Estado nacional con el objeto de incorporar a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial provincial al régimen previsto por la Ley N° 24.018 (conforme con los artículos 8 a 17 y 26 a 33). De este modo los funcionarios provinciales comprendidos en estos convenios, cumpliendo lo mencionado en el Cuadro 3.2., tendrán derecho a un haber de la jubilación ordinaria equivalente al 82% de la remuneración total, sujeta al pago de aportes correspondientes al cargo al momento de la cesación definitiva en el servicio. Las actas establecen que el beneficio será otorgado a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial que hayan ejercido o ejerzan los cargos amparados en la normativa, aunque establece que aquellos beneficiarios de la Ley N° 24.241 pueden solicitar la transformación del beneficio pero no pueden reclamar retroactivos.⁶⁰

⁶⁰ En el Anexo 8 se presenta un detalle de las provincias que suscribieron actas complementarias.



3.5.

Modificaciones que afectan a los beneficios de los denominados regímenes diferenciales (o de actividades insalubres)

En los últimos años, también se han realizado modificaciones en los regímenes diferenciales (para quienes prestan servicios en tareas riesgosas, penosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro de la capacidad laboral) contemplados en el artículo 157 de la Ley N° 24.241 (modificado por el artículo 12 de la Ley N° 26.222).

En 2007, a través del Decreto N° 1474/07, se creó el suplemento Régimen Especial para los Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos, con el propósito de alcanzar el haber jubilatorio de un porcentaje equivalente al 82% de la remuneración total, sujeta al pago de aportes y contribuciones a la fecha del cese definitivo de tareas, para trabajadores del Yacimiento Carbonífero Río Turbio y del Complejo Ferroportuario aludido.⁶¹ Para financiar este suplemento se establece que la Empresa Yacimientos Carboníferos Río Turbio debe aportar una alícuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente de acuerdo con el SIPA.

En 2009, se estableció un régimen previsional diferencial para los trabajadores en relación de dependencia⁶² de la industria de la construcción (Ley N° 26.494). De acuerdo con lo establecido por la nueva normativa, los trabajadores incluidos en este régimen podrán acceder a la jubilación cuando alcancen la edad de 55 años,⁶³ sin distinción de sexo, en tanto acrediten 300 meses de servicios con aportes computables a uno o más regímenes del sistema de reciprocidad previsional, de los cuales al menos el 80% de los últimos 180 meses deben haber sido prestados en la mencionada industria. Con estos requisitos, el trabajador en relación de dependencia de la industria de la construcción accede a los beneficios previsionales del SIPA (según el artículo 17 de la Ley N° 24.241). Se debe señalar que el régimen diferencial fijó una contribución patronal adicional (a la establecida en el régimen general) del 2% durante el primer año de vigencia de

⁶¹ De acuerdo con lo establecido en el Artículo N° 3 del Decreto N° 1474/07, los trabajadores del Yacimiento y del Complejo Ferroportuario que hubieran obtenido la prestación previsional según las disposiciones legales y convencionales vigentes, tendrán igualmente derecho a percibir tal suplemento.

⁶² De acuerdo con lo establecido en el Artículo N° 1, Inciso c de la Ley N° 22.250.

⁶³ El requisito de edad respecto de los trabajadores varones regirá a partir del cuarto año de vigencia de la Ley. Se llegará a una edad de retiro de 55 años de manera escalonada (véase el Artículo N° 3, Ley N° 26.494). Esta gradualidad no se aplica para las trabajadoras mujeres.



la norma, la que se va incrementando en un punto porcentual hasta llegar al 5%, en el cuarto año de vigencia.

Por otra parte, en 2010, se extendieron los beneficios del Régimen diferencial para estibadores portuarios, capataces y gincheros que prestan servicios bajo relación de dependencia (Decreto N° 5912/72) a aquellos trabajadores portuarios que desempeñan tareas idénticas a las tuteladas por el citado régimen diferencial por cuenta propia o asociados a cooperativas de trabajo. De este modo, la edad de retiro para este conjunto de trabajadores es de 52 años, para los estibadores portuarios, y de 55 años, para los capataces de estibadores portuarios y gincheros portuarios.

3.6. Cambios en los aportes y contribuciones

A partir de 2003, comenzaron a restablecerse las alcúotas de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia (elevándolas al 7%), ya que estas habían sido llevadas del 11% al 5%, en 2001 (Decreto N° 1387/01).⁶⁴ Más tarde, recién en 2007, mediante el Decreto N° 313/07,⁶⁵ fueron restablecidos los aportes personales a los niveles previstos por la Ley N° 24.241.

Esta medida de reducción de los aportes personales fue corregida a poco tiempo de su implementación para que resultase operativa solo para los trabajadores en relación de dependencia que hubiesen optado por el Régimen de Capitalización (Decreto N° 1676/01).⁶⁶ Es por ello que la medida tuvo impacto solo sobre la acumulación de fondos en las cuentas individuales. La reducción de los aportes personales persiguió, a través del incremento de los salarios de bolsillo, sostener el nivel de actividad económica durante la crisis desatada en 2001. Sin embargo, ello se buscó a través de los trabajadores que cotizaban al sistema de capitalización, mientras los afiliados al sistema de reparto continuaron aportando de la misma forma para financiar al sistema.⁶⁷

A partir de 2004, con la Ley N° 25.877 (de Reordenamiento Laboral) y su Decreto Reglamentario N° 817/04, se redujo significativamente el universo de empresas beneficiadas por la reducción en las contribuciones patronales. Sin embargo, la Ley N° 26.467 que establece el Régimen de regularización impositiva, promoción

⁶⁴ El Decreto N° 1387/01 estableció dicha reducción por el plazo de 1 año.

⁶⁵ Que reglamenta aspectos de la Ley N° 26.222.

⁶⁶ Sin embargo, comenzó a tener aplicación a partir de enero de 2002.

⁶⁷ En el Anexo 9 se presenta la evolución de los aportes personales durante el período 2001-2007.

y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales, derogó los beneficios de ese Decreto pero estableció la reducción de las contribuciones patronales (al SIPA, INSSJyP, FNE, AAF y RENATRE) durante los primeros 24 meses de una nueva relación laboral o de una regularización de una relación preexistente. Esta reducción corresponde al 50% de las contribuciones durante los primeros 12 meses y al 25% durante los siguientes 12 meses.

→ **Cuadro 3.3. Modificaciones de los límites de la remuneración sujeta a aportes personales y a contribuciones patronales^(*)**

| Norma | Periodo | Cota inferior | Cota superior | |
|-------------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| | | | aportes personales | contribuciones patronales |
| Ley N° 24.241 | Hasta agosto de 1997 | 3 AMPO | 60 AMPO | 60 AMPO |
| Decreto N° 833/1997 | Hasta marzo de 2007/ diciembre de 2000 | 3 MOPRE (\$80) | 60 MOPRE (\$80) | 60 MOPRE (\$80) |
| Ley N° 25.239 | Hasta septiembre de 2004 | | | 75 MOPRE (\$80) |
| Resolución N° 1750/2004 | Hasta marzo de 2005 | | | \$8000 |
| | Hasta septiembre de 2005 | | | \$10.000 |
| | Desde octubre de 2005 | | | Sin límite |
| Ley N° 26.222 | | 3 MOPRE (\$80) | 75 MOPRE (\$80) | |
| Decreto N° 1346/2007 | Hasta febrero de 2008 | 3 MOPRE (\$84,375) | 75 MOPRE (\$84,375) | |
| Decreto N° 279/2008 | Hasta junio de 2008 | 3 MOPRE (\$90,7) | 75 MOPRE (\$90,7) | |
| | Hasta octubre de 2008 | 3 MOPRE (\$97,5) | 75 MOPRE (\$97,5) | |
| Ley N° 26.427 | Desde marzo de 2008 | Art N°7, Resolución N° 6/09 | Ajuste semestral automático | |

Notas: ^(*) entre paréntesis se presenta el valor del MOPRE. Las cotas surgen de multiplicar el número de MOPREs por su valor. ⁽¹⁾ La Resolución N° 661/1997 fija en \$80 el valor del MOPRE. ⁽²⁾ Conforme el Anexo I de la Resolución General N° 2429/08, se dispuso que en el caso de los regímenes especiales establecidos en las Leyes N° 24.016, N° 24.018, N° 22.731 y N° 22.929 y los Decretos N° 137/05 y N° 160/05, el cálculo de los aportes y contribuciones con destino al exSJP se efectuaría sin considerar límite máximo para su base imponible. ⁽³⁾ Sustituye todas las referencias al MOPRE existentes en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Estas quedan reemplazadas por una determinada proporción del haber mínimo garantizado.

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

Hacia fines de 2005, con la sanción de la Ley N° 26.063, se estableció para los empleadores de personal de servicio doméstico (Régimen Ley N° 25.239) la posibilidad de deducir de la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias los importes abonados para cancelar las contribuciones patronales indicadas en el artículo N° 3 del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico.⁶⁸

Otra de las medidas tomadas que generó impacto en los recursos del sistema ha sido la elevación de las cotas superiores para la determinación de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones (Cuadro 3.3.).



3.7.

Fondo de Garantía de Sustentabilidad

En julio de 2007, a través del Decreto N° 897/07, se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), posteriormente llamado Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (Decreto N° 2103/08). El FGS se constituye a partir de los recursos percibidos por la ANSES que resulten de libre disponibilidad; los bienes recibidos por el exRégimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento de lo establecido en el artículo N° 3 del Decreto N° 313/07 (reglamentario de la Ley N° 26.222); las rentas provenientes de las inversiones que realice; y cualquier otro aporte que establezca el Estado nacional mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período de que se trate. Luego de la creación del SIPA, pasaron a integrar el FGS los saldos de las cuentas de capitalización que administraban las AFJP (artículo N° 7 de la Ley N° 26.425).

Originalmente, el FGS tenía como fin atender eventuales problemas financieros del sistema previsional con el propósito de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales y la estabilidad financiera de la ANSES. Posteriormente, con la creación del SIPA, se agregaron al FGS objetivos de desarrollo económico (Decreto N° 2103/08). La utilización del FGS para el pago de las prestaciones previsionales del SIPA obliga a la ANSES a informar el origen del déficit del sistema previsional, indicando si es transitorio o estructural. En caso de que los problemas financieros

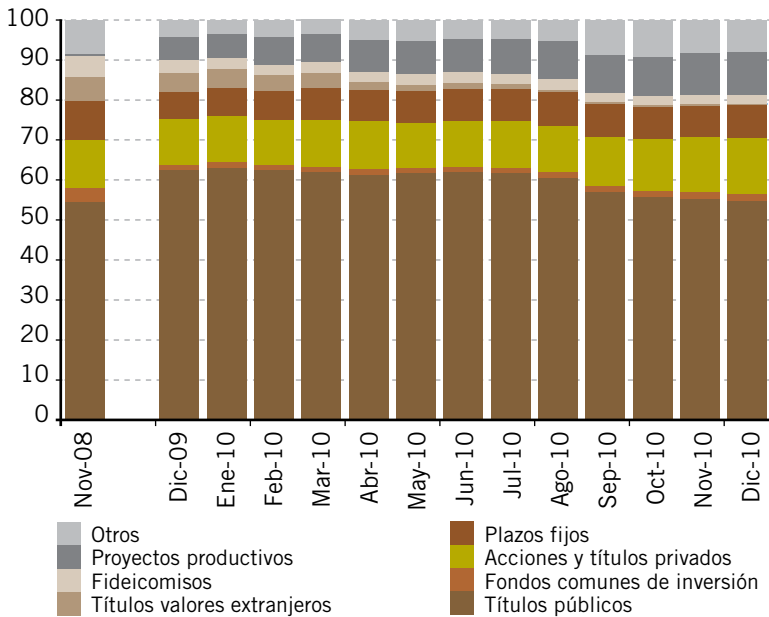
⁶⁸ La misma norma también estableció la posibilidad de deducir de la ganancia bruta gravada de fuente argentina del año fiscal el total de los importes abonados a los trabajadores domésticos, en concepto de contraprestación por los servicios prestados.

tengan su origen en problemas estructurales y que estos pongan en riesgo la sustentabilidad en el largo plazo del régimen previsional, el Poder Ejecutivo deberá proponer las reformas necesarias para solucionar la situación del sistema.

A fines de 2010, la cartera del FGS alcanzó los \$178.016 millones, lo que representa aproximadamente el 12% del PIB, el 147% del gasto total de la ANSES para 2010 o el 197% del gasto en jubilaciones y pensiones administradas por la ANSES (sin incluir las pensiones no contributivas). Los rendimientos líquidos del FGS se reflejan como “rentas de propiedad”. Estos recursos representaron el 8,6% y el 6,9% de los recursos corrientes de las instituciones de la seguridad social en 2009 y 2010, respectivamente (MECON, 2010).

➔ **Gráfico 3.1. Distribución de la cartera de inversiones del FGS, por tipo de instrumento**

(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de SAFJP (2008) y de la ANSES (2010b).

Las nuevas inversiones se realizan atendiendo no solo el objetivo de rentabilidad sino también el cumplimiento con la primera finalidad del FGS: “Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento

económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Previsional Argentino y la preservación de los activos del FGS” (ANSES, 2010b).⁶⁹

En línea con los mayores recursos administrados por la ANSES, como producto, en particular, de los cambios normativos establecidos por las Leyes N° 26.222 y N° 26.425 (que incrementaron los recursos del FGS), se crearon mayores instancias de control. Actualmente, la administración del FGS está a cargo de la ANSES, con la asistencia de un Comité Ejecutivo de administración de las inversiones.⁷⁰ Originalmente, entre las obligaciones de este Comité se encontraba la de fijar los principios de seguridad y rentabilidad, con criterios de diversificación de riesgos y adecuación temporal de las inversiones, pero a partir de la reforma previsional se sumó la obligación de analizar los impactos de las decisiones de inversión sobre la macroeconomía, especialmente en la creación de empleo así como en la generación de recursos tributarios adicionales que podría percibir la ANSES.

La ampliación de responsabilidades brinda al Comité mayores atribuciones, en la medida que esta institución se encuentra facultada para aprobar o rechazar las solicitudes de operaciones financieras que el Director Ejecutivo de la ANSES le remita para su análisis. Asimismo, con la creación del SIPA también se inauguró, en el ámbito de la ANSES, el Consejo del FGS del SIPA⁷¹ con el objetivo de realizar un monitoreo de sus recursos.⁷²

Además, por medio de la Ley N° 26.425 se estableció que una Comisión Bicameral, creada en el ámbito del Congreso de la Nación, ejercería el control de los fondos de la seguridad social. Esta Comisión debe seguir el desenvolvimiento del SIPA, y goza de facultades para requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes y emitir dictamen en los asuntos a su cargo.

También, con el objeto de administrar y controlar al FGS se realizó una reestructuración organizativa de la ANSES, mediante la creación de la SubDirección de

⁶⁹ En los Anexos 10 y 11 se presenta información vinculada con las nuevas inversiones del FGS.

⁷⁰ Integrado por: a) el Director Ejecutivo de la ANSES, quien preside el Comité; b) el Secretario de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; c) el Secretario de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; y d) el Secretario de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (incorporado a partir del Decreto N° 2103/08).

⁷¹ Integrado por: a) un representante de la ANSES; b) un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros; c) dos integrantes del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados que funciona en el ámbito de la ANSES; d) tres representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas; e) dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas; f) dos representantes de las entidades bancarias más representativas; y g) dos representantes del Congreso de la Nación, uno por cada Cámara.

⁷² Este Consejo reemplazó a una Comisión de similares características aunque con menor número de representantes, que nunca llegó a constituirse.

Operación del FGS (por Decreto N° 2105/08). Esta área se encuentra a cargo de ejecutar las decisiones adoptadas en relación con el FGS y de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las directivas y estrategias, y de los planes adoptados. Asimismo, se creó una Gerencia de Auditoría específica para el control del FGS dentro de la Unidad de Auditoría Interna de la ANSES y se puso en funcionamiento una Gerencia de Control del FGS dependiente de la SubDirección de Operaciones del FGS.

Por último, resulta importante mencionar en este apartado que en 2009 se produjo una modificación en el régimen de asignaciones familiares, que permitió incorporar un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).⁷³ Un punto de intersección con el FGS en particular y con el sistema previsional en general se encuentra en el financiamiento de esta política, ya que los recursos que financian a la AUH provienen de los recursos destinados a financiar otras prestaciones de la seguridad social⁷⁴ y de la rentabilidad anual del FGS.

⁷³ Los destinatarios de esta política son los trabajadores desocupados o trabajadores informales, incluyendo a los monotributistas sociales, pero excluyendo a quienes perciban una remuneración superior al salario mínimo vital y móvil.

⁷⁴ De acuerdo con lo establecido en el Decreto de creación de la AUH, su financiamiento proviene de la rentabilidad anual del FGS y de los recursos fijados en el Artículo N° 18 de la Ley N° 24.241 para el financiamiento de las prestaciones previsionales. Este Artículo define que el régimen previsional es financiado por: a) los aportes personales; b) las contribuciones a cargo de los empleadores; c) los aportes de los trabajadores autónomos; d) la recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio; e) los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto; f) intereses, multas y recargos; g) rentas provenientes de inversiones; y h) todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público.



CAPÍTULO 4

COBERTURA PREVISIONAL



4.1.

La medición de la cobertura previsional

4.1.1. Cobertura de la población en edades activas y de la población adulta mayor

Una de las características que definen el desempeño de un sistema de pensiones es su cobertura (Mesa-Lago, 2004; Rofman y Luchetti, 2006). La cobertura es un concepto que se refiere al alcance de un programa o sistema respecto de cierta población. Particularmente en los sistemas previsionales, la medición de la protección es compleja, debido a que en general no depende de la situación del asegurado al momento del siniestro sino de su historia laboral. Cuando los sistemas de pensiones se organizan sobre la base de un esquema contributivo, las prestaciones se alejan del principio de universalidad ya que la cobertura se brinda solo a los contribuyentes que han acumulado suficientes años de aportes cuando alcanzan la edad de retiro. Por este motivo, en los sistemas de pensiones la definición de cobertura debe ser adaptada para incluir también a aquellos que acceden a la cobertura a través de los mecanismos no contributivos.

La cobertura previsional en un sistema contributivo abarca dos etapas. La primera de ellas está asociada con el período en el cual el trabajador contribuye al sistema para obtener el derecho a la prestación (cobertura en la población en edades de trabajar o en edades activas). Por su parte, la segunda fase está relacionada con la percepción de la prestación monetaria cuando el individuo se retira del mercado de trabajo. En este caso, el alcance del sistema se denomina cobertura de la población adulta mayor.

El indicador de cobertura en la población adulta mayor más utilizado es la proporción de personas que perciben algún beneficio previsional (ya sea pensión y/o jubilación, de carácter contributivo o no contributivo), entre las personas mayores de cierta edad (generalmente, las edades legales de retiro). Siguiendo a Grushka (2001), este indicador presenta al menos tres limitaciones: a) el valor cambia significativamente con la edad de corte escogida; b) se considera sin cobertura a personas que todavía desarrollan actividades laborales; y c) se ignora que en muchos casos (especialmente, en el de las mujeres) la cobertura puede estar disponible mediante el salario o la jubilación del cónyuge (lo que sería conceptualmente equivalente a evaluar la cobertura por hogar en lugar de la individual). A estas limitaciones propias del indicador, hay que agregarles otras dificultades intrínsecas en la implementación empírica de la medición de cobertura, debido

tanto a los cambios institucionales y legales que se han registrado a lo largo de la vida del sistema como a los problemas conceptuales, entre estos: quiénes (personas o familias)⁷⁵ son efectivamente alcanzados frente a los riesgos que cubre el sistema (vejez, invalidez y fallecimiento) y, además, de qué manera.

Por otra parte, un enfoque alternativo considera que las perspectivas de cobertura a más largo plazo dependen principalmente del grado de participación en el mercado de trabajo de la población en edades activas. En este sentido, hasta hace poco tiempo era común utilizar como indicador de cobertura del sistema en la población en edades activas a la proporción de personas que estaban inscritas (afiliados) en alguno de los regímenes jubilatorios. En este caso, la definición de inscrito o afiliado incluía implícitamente a los llamados asalariados empleados en el sector formal de la economía que mantenían tal categoría por el transcurso de su vida activa, estaban cubiertos por los riesgos de mortalidad e invalidez y, muy probablemente, tendrían derecho a una jubilación al llegar a la edad requerida por la reglamentación vigente. Sin embargo, tanto las definiciones y los conceptos involucrados como los distintos indicadores han aumentado su complejidad y disminuido su precisión con los cambios registrados últimamente en el mercado laboral, como la informalidad, la rotación entre empleos y la rotación entre los estados de ocupado y desocupado (Bertranou, Rofman y Grushka, 2003).

Por lo tanto, las relaciones más utilizadas actualmente para medir la cobertura activa son los ratios “aportantes sobre ocupados” y “aportantes sobre población económicamente activa” (PEA). Ambas medidas constituyen una aproximación al nivel de cobertura, ya que por un lado existen trabajadores que están cubiertos sin realizar sus aportes (debido a que ya cuentan con el mínimo requerido) y, por el otro, hay trabajadores que realizan aportes pero no alcanzan los requisitos mínimos para tener derecho a las distintas coberturas, por ejemplo, a pensión por invalidez o por fallecimiento. En este documento el indicador de cobertura para los trabajadores asalariados (ratio “asalariados registrados sobre total de asalariados”) se complementa con otros indicadores que tienen en cuenta la estructura de inserción laboral de las personas en edades activas. Por otra parte, para medir la cobertura de la población de adultos mayores se utilizan tres indicadores: los beneficiarios de jubilaciones y pensiones (contributivas o no contributivas) sobre la población mayor de 65 años; los hogares con adultos mayores de 65 con al menos una prestación por jubilación o pensión sobre el total de hogares con adultos mayores de 65 años y, por último, el total de personas que reciben una jubilación

⁷⁵ Como ejemplo, una de las condiciones para acceder a una prestación no contributiva por vejez consiste en que ni el que peticona ni su cónyuge estén amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna.



o pensión o que están percibiendo ingresos laborales sobre la población mayor de 65 años. Estos indicadores se presentan en las secciones 4.2. y 4.3. del presente capítulo.

4.1.2. Fuentes de información

El seguimiento del número de beneficiarios de jubilaciones y pensiones puede realizarse a través de los datos de registro elaborados por la agencia encargada de administrar el sistema, es decir, la ANSES. Asimismo, a partir de los datos sobre aportes y contribuciones a la seguridad social (registrados por la Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP) también es posible hacer un seguimiento de las historias laborales en el empleo formal, con el fin de obtener una medida de la densidad de los aportes. El uso de esta fuente de información para medir la cobertura del sistema previsional tiene algunas limitaciones: por un lado, como ya se mencionó en el Capítulo 3, además del SIPA se cuenta con cerca de 130 sistemas, de variable calidad y disponibilidad de datos pero, por otro lado, la información disponible no posibilita identificar las características sociodemográficas de los grupos de población con y sin cobertura.

Otra fuente de información que posibilita realizar un seguimiento de la cobertura previsional lo constituyen las encuestas de hogares. Estos instrumentos permiten cuantificar una medida alternativa de cobertura de los adultos mayores (cuando la información de registro no está disponible para todos los sistemas y/o cuando la información de registro informa los beneficios puestos en pago y no el número de beneficiarios) e identificar los perfiles sociodemográficos de los grupos de población, cubiertos y no cubiertos (Rofman y Luchetti, 2006).

En Argentina, la encuesta que permita hacer tal seguimiento de manera periódica es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Sin embargo, esta fuente de información no está exenta de limitaciones: en primer lugar, su alcance no es universal, ya que la EPH es relevada solo en grandes aglomerados urbanos,⁷⁶ y además existen problemas para identificar a las personas cubiertas por el sistema, ya que la pregunta sobre si la persona en cuestión percibe o no un beneficio no siempre coincide con las fuentes de ingresos declaradas. Por otra parte, con la EPH no es posible diferenciar entre la cobertura por jubilaciones o por pensiones, ni tampoco de qué sistema se trata (nacional, provincial, Caja profesional o no contributivo).

⁷⁶ A partir del tercer trimestre de 2010, se incorporó una Encuesta Nacional de Hogares Urbanos, que será relevada una vez al año.

Por otra parte, la EPH no permite identificar la cobertura de la población en edades de trabajar para todos los individuos en edades activas, porque no indaga sobre los aportes realizados a las instituciones de la seguridad social por parte de los trabajadores independientes.⁷⁷ Otra limitación de la EPH para construir historias laborales es que solo permite construir paneles de corta duración (inferiores a los dos años).

De todos modos, los indicadores presentados en los siguientes apartados utilizan como fuente de información a la EPH y también se incluyen algunas consideraciones específicas que permiten ofrecer un adecuado panorama general de la cobertura previsional.



4.2. El funcionamiento del mercado de trabajo y la cobertura previsional

La cobertura previsional ha estado, en Argentina, estrechamente vinculada con el empleo formal. La caída de la cobertura (porcentaje de adultos mayores que percibían beneficios del sistema de previsión social) durante el período 1995-2005 (que se detalla más adelante) se vincula con las mayores dificultades para acceder a las prestaciones (debido al incremento a 30 años de los aportes requeridos) y al deterioro del mercado laboral. Si bien, como se comentó en el capítulo anterior, durante el último lustro fue posible incrementar considerablemente la cobertura del sistema gracias a la Moratoria previsional, esta medida no garantiza la continuidad. Dado que el SIPA es fundamentalmente un sistema contributivo, el desempeño del mercado de trabajo sigue condicionando la cobertura futura, así como su financiamiento. Por ello, en este apartado se describe brevemente la evolución reciente de la cobertura para la población en edades de trabajar.

En los últimos 20 años, se han registrado algunos cambios en la estructura de inserción laboral de la población en edades activas (es decir, en el caso de hombres y mujeres de 18 a 65 años). En primer lugar, se observa una reducción del porcentaje de personas inactivas, el cual superaba al 33%, a principios de la década de 1990, y, en los últimos cinco años, descendió a cerca del 28%.⁷⁸ Asimismo,

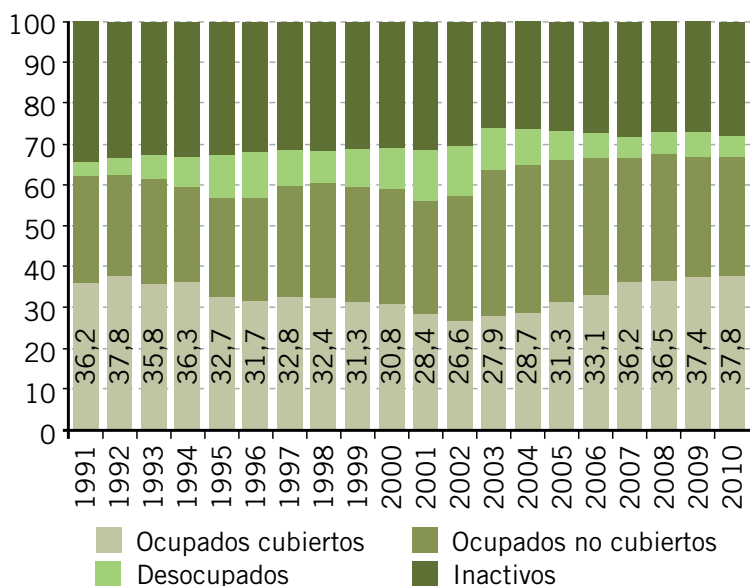
⁷⁷ Existe un módulo especial relevado en el cuarto trimestre de 2005, que incluye preguntas sobre el cumplimiento de las normas de la seguridad social por parte de los trabajadores independientes, pero solo fue aplicado en el aglomerado urbano del Gran Buenos Aires.

⁷⁸ Esta variación podría estar parcialmente afectada por el cambio metodológico introducido a partir de la reformulación de la Encuesta Permanente de Hogares, en 2003.



se observa un marcado descenso del porcentaje de población que no participa en el mercado de trabajo, para realizar tareas domésticas (tal es el caso de las amas de casa), mientras que ha aumentado el porcentaje de quienes no participan, por motivos vinculados con la acumulación de capital humano (educación).

→ **Gráfico 4.1. Condición de actividad y tipo de inserción laboral de la población en edades activas^(*) (en porcentajes, aglomerados urbanos, 1991-2010)** ⁽¹⁾



Notas: ^(*) hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad. ⁽¹⁾ Para el período 1991-2003 se presenta el dato correspondiente a la onda de octubre de la EPH puntual, mientras que para el período 2003-2010 se presenta el dato correspondiente al cuarto trimestre.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

La contraparte de esta reducción en la proporción de personas inactivas es un incremento de la población económicamente activa (PEA), que en dicho período pasó del 67% al 72%. Aquí se destaca un incremento del empleo asalariado y una ligera caída del empleo independiente; este último presenta oscilaciones durante los episodios de crisis económicas, dada la característica de refugio contra el desempleo que reviste este tipo de inserción laboral (OIT, 2011a). Además, durante el período analizado se produjeron fuertes cambios en la tasa de desempleo, con una tendencia creciente desde principios de la década de 1990 hasta el año 2002 y un considerable descenso a partir de entonces. Sin embargo, cabe señalar

que entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2000 la tasa de desempleo permaneció por encima del 10%.⁷⁹

La condición de actividad presenta marcadas diferencias por género y por quintiles de ingreso per cápita familiar. El porcentaje de personas en edades activas que no participa del mercado de trabajo es de 13,5% para los hombres y de 41,4% para las mujeres. Además, la proporción de personas en edades activas que se encuentra ocupada en un empleo asalariado formal es de 42,4%, para los hombres y de solo 28,0%, para las mujeres.

Por otra parte, al analizar la condición de actividad y el tipo de inserción laboral según quintiles de ingreso, se observa que la tasa de actividad del quintil más rico supera en más de un 50% a la del quintil más pobre. Asimismo, la proporción de asalariados formales presente en el quintil de mayores recursos es 6 veces superior a la del quintil de menores recursos. También se percibe un marcado contraste en las tasas de desempleo: la proporción de personas en edad de trabajar que se encuentra desempleada en el quintil 1 (9,7%) es 5 veces mayor que la del quintil 5 (1,9%).

→ **Cuadro 4.1. Condición de actividad y tipo de inserción laboral de la población en edades activas,^(*) según género y quintil de ingreso per cápita familiar (Aglomerados urbanos, IV trimestre de 2010)**

| Concepto | | Total | Hombres | Mujeres | Quintiles de ingreso per cápita familiar ⁽²⁾ | | | | | | |
|---|------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| | | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Inactivos | Jubilados | 5,2 | 3,2 | 7,1 | 4,2 | 5,1 | 6,7 | 5,4 | 4,7 | | |
| | Estudiantes | 6,6 | 5,5 | 7,7 | 8,0 | 7,7 | 7,9 | 6,1 | 4,3 | | |
| | Amas de casa | 13,1 | 1,4 | 24,0 | 24,8 | 18,7 | 13,7 | 8,9 | 4,2 | | |
| | Discapacitados | 0,5 | 0,7 | 0,3 | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 0,3 | 0,1 | | |
| | Otros motivos | 2,5 | 2,6 | 2,3 | 5,5 | 3,4 | 2,1 | 1,3 | 1,0 | | |
| | Total Inactivos | 28,0 | 13,5 | 41,4 | 43,5 | 35,6 | 31,1 | 22,0 | 14,2 | | |
| Activos | Ocupados | Asalariados | Con descuento jubilatorio | 34,9 | 42,4 | 28,0 | 9,5 | 21,5 | 33,3 | 43,9 | 55,9 |
| | | Sin descuento jubilatorio | 17,3 | 19,0 | 15,7 | 22,5 | 23,2 | 17,4 | 15,7 | 10,5 | |
| | Independientes | Altos ingresos ⁽¹⁾ | 2,9 | 4,7 | 1,3 | 0,0 | 0,2 | 0,9 | 2,8 | 8,8 | |
| | | Bajos ingresos ⁽¹⁾ | 11,7 | 15,3 | 8,4 | 14,8 | 12,6 | 11,8 | 12,0 | 8,8 | |
| | Desocupados | | 5,2 | 5,2 | 5,2 | 9,7 | 7,0 | 5,5 | 3,6 | 1,9 | |
| | Total Activos | | 72,0 | 86,6 | 58,6 | 56,5 | 64,4 | 68,9 | 78,0 | 85,8 | |
| Población que cotiza al sistema de pensiones ⁽³⁾ | | 37,8 | 47,0 | 29,3 | 9,5 | 21,6 | 34,2 | 46,7 | 64,6 | | |
| Asalariados Formales | | 66,9 | 69,1 | 64,1 | 29,6 | 48,0 | 65,6 | 73,7 | 84,2 | | |

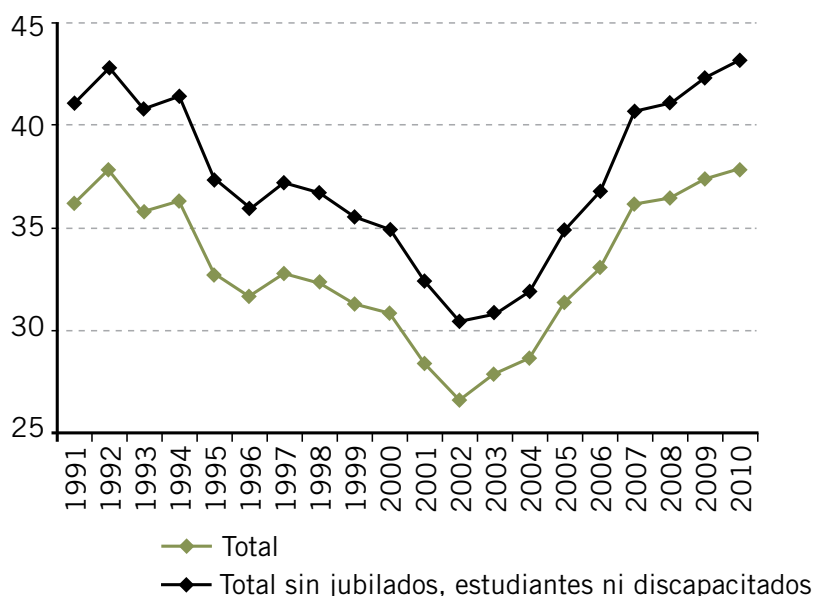
Notas: ^(*) hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad. ⁽¹⁾ En relación con el ingreso promedio de los asalariados con descuento jubilatorio. ⁽²⁾ El quintil 1 agrupa al 20% de la población de menor ingreso per cápita familiar, mientras que el quintil 5 agrupa al 20% de la población de mayor ingreso per cápita familiar. ⁽³⁾ Suma el porcentaje de asalariados con descuento jubilatorio y el porcentaje de trabajadores independientes de altos ingresos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

⁷⁹ En los Anexos 13 y 14 de este documento se presentan con mayor detalle las estadísticas presentadas en esta sección.

En función de la estructura de inserción laboral presentada y considerando como aportantes al sistema previsional a los trabajadores formales,⁸⁰ tanto asalariados como independientes,⁸¹ se registran importantes diferencias según el género. En este caso se confirma que el 47,0% de los hombres y el 29,3% de las mujeres están aportando al sistema previsional. Asimismo, entre las personas en edad activa, se observa un importante contraste por deciles de ingreso, lo que implica que el 9,5% de los que pertenecen al quintil de menores ingresos estaría realizando aportes al sistema previsional, mientras esta proporción crece hasta alcanzar el 64,6%, cuando se analiza el quintil de mayores ingresos.

→ **Gráfico 4.2. Población en edades activas^(*) que aporta al sistema previsional** (En porcentajes, aglomerados urbanos, 1991-2010) ⁽¹⁾



Notas: ^(*) Hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad. ⁽¹⁾ Para el período 1991-2003 se presenta el dato correspondiente a la onda de octubre de la EPH puntual, mientras que para el período 2003-2010 se presenta el dato correspondiente al cuarto trimestre. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

⁸⁰ En este punto es importante mencionar que existe un conjunto de trabajadores desocupados que pueden estar acreditando años de servicios a los efectos de percibir las prestaciones previsionales. Estos trabajadores son los beneficiarios del Seguro de Desempleo contributivo (SD) y del Seguro de Capacitación y Empleo (SCE). Con respecto a los beneficiarios del SD, debe decirse que además de la prestación económica también reciben prestaciones médico-asistenciales, el pago de asignaciones familiares y el cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. En diciembre de 2010, el SD registraba 115.805 beneficiarios. Por otra parte, el SCE permite que a sus beneficiarios les sea computado su período de permanencia, con el fin de alcanzar los beneficios previsionales; durante 2010, se atendió un promedio de 117.774 personas por mes.

⁸¹ La determinación de la condición de formalidad en los trabajadores independientes se basa en sus ingresos, como se detallada más adelante.

Si se excluye de la población en edades activas a los estudiantes (porque están en proceso de la formación que les permitirá a futuro una mejor inserción laboral), a los discapacitados (porque deberían estar cubiertos por el sistema previsional o por otras políticas de protección social) y a los inactivos que perciben una jubilación o pensión, la proporción que realiza aportes al sistema previsional sería del 43,2%.

Es importante destacar que, como a partir de la EPH resulta imposible identificar los aportes realizados al sistema de jubilaciones y pensiones para el caso de los trabajadores independientes, se ha optado por estimar el cumplimiento de la normativa previsional mediante una aproximación muy rudimentaria, basada en la evidencia empírica que indica que el principal determinante de la falta de contribuciones al sistema previsional por parte de este colectivo de trabajadores está vinculado con los bajos ingresos (Apella y Casanova, 2008).⁸² La definición adoptada en este documento implica entonces reducidos niveles de formalidad entre los trabajadores independientes, apenas en torno al 25% o 30% para los últimos años, pero en cambio se ubica en una posición intermedia si se siguen las definiciones adoptadas en Bertranou y Maurizio (2011).

La estimación del incumplimiento de la normativa previsional a partir de los datos de la encuesta de hogares da cuenta de que la formalidad no supera al 40% para el total de trabajadores independientes.⁸³ Por otra parte, la formalidad de los trabajadores independientes para el total país, estimada a partir de datos de registro considerando a los aportantes regulares, se ubica en el 36,7% (Salim y D'Angela, 2007). Asimismo, se observa una baja regularidad en el pago de los aportes y contribuciones, lo que a la vez reduce aún más el porcentaje de trabajadores independientes que puede ser considerado como trabajadores con derecho a percibir beneficios del sistema previsional.⁸⁴

La identificación de la cobertura previsional en el caso de los trabajadores asalariados sí puede ser realizada a través de la EPH, dado que este instrumento indaga sobre la realización de aportes al sistema. Para este subconjunto de trabajadores, el indicador de cobertura más utilizado es la proporción de asalariados a quienes se les descuentan aportes previsionales. Así, en el cuarto trimestre de 2010 la cobertura del sistema previsional sobre los trabajadores asalariados ha sido

⁸² En el presente trabajo se consideran formales aquellos trabajadores independientes cuyos ingresos laborales superan el ingreso laboral promedio de los trabajadores asalariados formales.

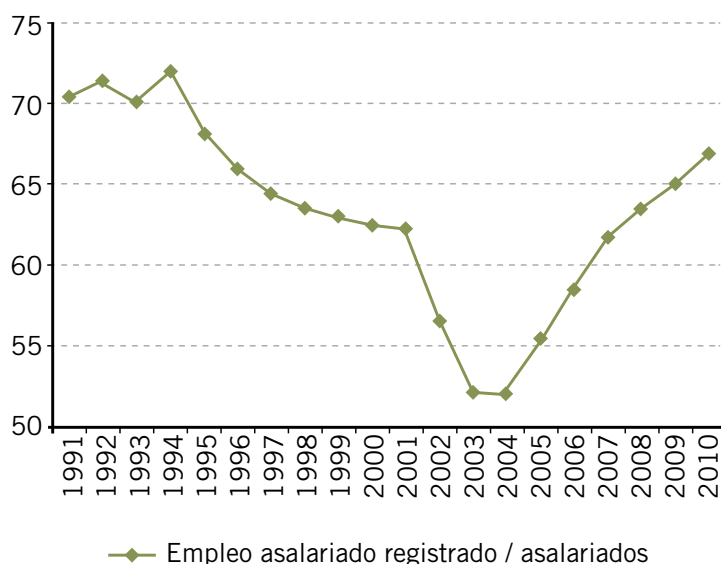
⁸³ Bertranou y Casali (2007), a partir de la ECV (2001), muestran que el 77% de los cuentapropistas y el 47% de los patrones pueden considerarse como informales (dado que no realizaron aportes en el año de la encuesta o porque nunca los realizaron). Por otra parte, Apella y Casanova (2008), a partir de datos de la EPH, estiman un nivel de informalidad para los trabajadores independientes del orden del 61,3% para el GBA.

⁸⁴ En MTEySS-OIT (2003), se estima que para 2001 solo cerca del 22% de los trabajadores autónomos se podía considerar como autónomos regulares e irregulares con derecho.



del 66,9%, con un aumento respecto de 2004 de casi 15 puntos porcentuales (28,5%). También cabe destacar que en 2010 todavía no se ha alcanzado el nivel de cobertura de principios de la década de 1990 (cuando este indicador superaba al 70%).

→ **Gráfico 4.3. Cobertura de los trabajadores asalariados en edades activas^(*)** (Aglomerados urbanos, 1991-2010,⁽¹⁾ porcentaje de asalariados con descuento jubilatorio)



Nota: ^(*) Hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad. ⁽¹⁾ Para el período 1991-2003 se presenta el dato correspondiente a la onda de octubre de la EPH puntual, mientras que para el período 2003-2010 se presenta el dato correspondiente al cuarto trimestre.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

4.3. La cobertura previsional de los adultos mayores

Como se mencionó en el apartado 4.1. de este capítulo, la cobertura previsional suele medirse con un indicador clásico de cobertura individual: la proporción de población (mayor de cierta edad) que percibe beneficios previsionales. Sin embargo, combinar los datos administrativos con los datos poblacionales no es una tarea sencilla: por un lado, la información de la ANSES deja afuera otros regímenes previsionales (Fuerzas Armadas y de Seguridad, Cajas provinciales y

Cajas profesionales, con muy pocos datos públicos detallados) y, por otro lado, se producen duplicaciones entre jubilaciones y pensiones por fallecimiento (más frecuentemente entre las mujeres) y entre los distintos regímenes. En cambio, un análisis de corte transversal a partir de la EPH, permite distinguir el comportamiento según edad, sexo y otras categorías individuales o del hogar. Así, puede afirmarse que a fines de 2010, el 91% de los mayores de 65 años recibía algún tipo de ingreso por jubilación o pensión, el 93%, entre las mujeres y el 87%, entre los hombres. Luego la cobertura crece significativamente con la edad, pasando del 80% entre los 65 y 70 años a más del 95% en el caso de los mayores de 75 años (Cuadro 4.2.).

→ **Cuadro 4.2. Población mayor de 65 años que recibe ingresos por jubilación o pensión, según edad y género**

(Aglomerados urbanos, IV trimestre de 2010)

| Grupo de edad | Hombres | Mujeres | Total |
|---------------|--------------|--------------|--------------|
| 65-69 | 72,1% | 87,3% | 80,4% |
| 70-74 | 93,8% | 96,5% | 95,4% |
| 75-79 | 97,3% | 95,0% | 95,9% |
| 80 + | 98,2% | 96,0% | 96,6% |
| Total | 86,8% | 93,3% | 90,7% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH (INDEC).

El crecimiento de cobertura con la edad se debe, entre otros factores, al hecho de que algunas personas optan por seguir trabajando después de la edad de retiro y también debido al otorgamiento de prestaciones no contributivas y de jubilaciones por edad avanzada (o de jubilaciones ordinarias a edades mayores que las requeridas), junto con la adquisición de pensiones por fallecimiento del cónyuge. En este último sentido, cabe señalar que la proporción de mujeres viudas pasa del 27% para el grupo de 65 a 70 años, al 73%, para las mujeres de 80 años o más (elaboración propia sobre datos de la EPH, IV trimestre de 2010).

Otra variable relevante la constituye el nivel educativo de la población. En este caso, la cobertura tiene significativos diferenciales: de 92%, para nivel primario incompleto, a 87%, para nivel secundario completo (Cuadro 4.3.). Esta brecha es inversa a la registrada en períodos previos a la Moratoria (cuando se favoreció a los

sectores con menor educación, tal como se detallará más adelante) y se explica totalmente por el efecto de permanecer en actividad.

→ **Cuadro 4.3. Cobertura de la población mayor de 65 años, según género y nivel educativo**

(Aglomerados urbanos, IV trimestre de 2010)

| Nivel educativo | Hombres | Mujeres | Total |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| Prim. inc. | 90,8% | 92,6% | 92,0% |
| Prim. comp. | 89,0% | 94,6% | 92,5% |
| Sec. comp. | 82,0% | 91,8% | 87,5% |
| Total | 86,8% | 93,3% | 90,7% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH (INDEC).

Además, la EPH permite la elaboración de definiciones alternativas de cobertura, a partir de considerar la situación del cónyuge y la opción de mantenerse ocupado (Grushka, 2001). Un enfoque “familiar” podría considerar, por ejemplo, que lo importante radica en que al menos uno de los miembros de la pareja reciba beneficios, por lo que la cobertura debiera medirse por hogar (o por pareja) o, según una definición más compatible con la anterior, se debería contar como cubierta a toda persona que recibe, directa o indirectamente (a través del cónyuge), una jubilación o pensión. En este caso, el indicador de cobertura (conjunta) asciende al 92% de la población mayor de 65 años, con el crecimiento concentrado entre las mujeres, que alcanzarían al 96% (Cuadro 4.4.).

Adicionalmente, cabe señalar que una razón para no percibir jubilación o pensión es permanecer en actividad, recibiendo un ingreso por la ocupación desempeñada. Si se considera que la permanencia en actividad es una elección voluntaria, surge entonces un tercer indicador de cobertura que incluye a toda persona que recibe, directa o indirectamente (a través del cónyuge), un ingreso por su ocupación y/o una jubilación o pensión. Obviamente, en este caso la cobertura se extiende, hasta llegar al 97% (algo menor para hombres que para mujeres), aunque cabe señalar que la permanencia en actividad también podría deberse a la imposibilidad de obtener beneficios jubilatorios (o debido a su insuficiencia), lo que constituiría una severa limitación (Alós *et al.*, 2008).

→ **Cuadro 4.4. Definiciones alternativas de cobertura previsional**

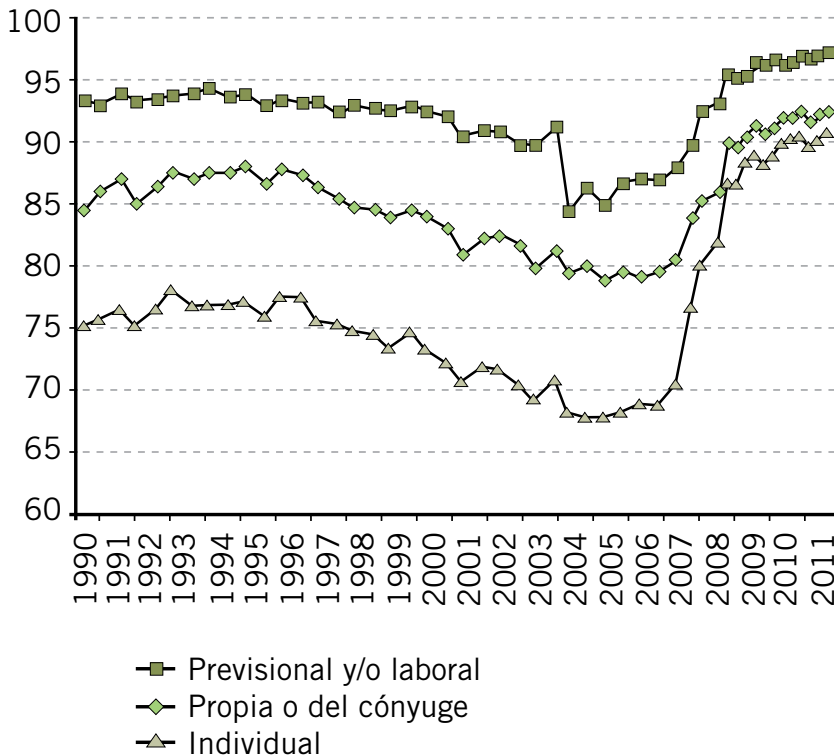
(Aglomerados urbanos, IV trimestre de 2010, en porcentaje de la población de 65 y más años)

| Definición | Hombres | Mujeres | Total |
|--|---------|---------|-------------|
| Cobertura individual | 86,8 | 93,3 | 90,7 |
| Cobertura propia o del cónyuge (hogar) | 87,2 | 95,7 | 92,4 |
| Cobertura previsional y/o laboral | 96,6 | 97,5 | 97,2 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH (INDEC).

→ **Gráfico 4.4. Cobertura previsional de mayores de 65 años**

(Aglomerados urbanos, 1990-2011, en porcentajes)



Fuente: Grushka (2001), Cetrángolo y Grushka (2008) y elaboración propia a partir de datos de la EPH (INDEC).

En resumen, a fines de 2010, la cobertura individual alcanzaba al 91% de la población de adultos mayores; la cobertura conjunta, al 92% y la cobertura por ingresos previsionales o por ocupación, al 97%. En este escenario, los hombres presentaban niveles de cobertura inferiores a los de las mujeres, con mínimas diferencias en el último caso. Luego, la falta de cobertura disminuye con la edad, en proporciones variables que dependen de la definición utilizada y de los tramos de edad considerados.

Si bien la preferencia por alguno de los tres indicadores de cobertura descritos debiera depender del uso que se pretenda darles, no existen dudas acerca de que, cualquiera sea el indicador considerado, la evolución de la cobertura previsional de los adultos mayores, desde 1994 a 2005, muestra una clara tendencia decreciente, que solo se revierte con el comienzo de expansión de la Moratoria previsional.

→ **Cuadro 4.5. Cobertura previsional de adultos mayores, según categorías selectas**

(Aglomerados urbanos, II trimestre de 2005 y IV trimestre de 2010, en porcentaje de la población de 65 y más años)

| Categoría | | 2005 (2° semestre) | 2010 (4° trimestre) | Diferencia (puntos porcentuales) |
|------------------|---------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------------|
| Total | | 68,9 | 90,7 | 21,8 |
| Género | Hombres | 73,1 | 86,8 | 13,7 |
| | Mujeres | 66,3 | 93,3 | 27,0 |
| Edad | 65-69 | 48,6 | 80,4 | 31,9 |
| | 70-74 | 67,9 | 95,4 | 27,5 |
| | 75-79 | 82,0 | 95,9 | 13,9 |
| | 80 + | 85,4 | 96,6 | 11,2 |
| Educación | Prim. incomp. | 65,0 | 92,0 | 26,9 |
| | Prim. comp. | 68,6 | 92,5 | 23,9 |
| | Sec. comp. | 73,6 | 87,5 | 13,9 |
| Ingreso | Quintil 1 | 36,6 | 83,9 | 47,3 |
| | Quintil 5 | 80,2 | 84,1 | 3,9 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH (INDEC).

De manera previa a la Moratoria previsional, la cobertura de los adultos mayores era inferior al 70%. Más tarde, a partir de 2007, la cobertura comienza a expandirse, alcanzando el 85%, en 2008, y el 90%, en 2009. El incremento de la cobertura a partir de 2007 es congruente con las altas establecidas a partir de la implementación de la Moratoria previsional, dado que se registraron 0,6 millones, en 2006; 1,1 millones, en 2007; y 0,3 millones cada año, de 2008 a 2010 (MTEySS, 2011). Hasta diciembre de 2010, el total de altas por Moratoria ascendió a 2,6 millones, incluyendo las altas por pensiones (103 mil) y por jubilación anticipada (solo 47 mil).

Los principales beneficiarios de la Moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura previsional en 27 p.p.), las personas menores de 70 años (con un incremento de 32 p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 p.p.).⁸⁵

En la próxima sección se presenta un resumen sobre los distintos sistemas previsionales vigentes en Argentina, destacándose que el número de beneficiarios es menor que el total de los beneficios a pagar, debido a que una persona puede tener más de un beneficio previsional (principalmente, una jubilación y una pensión).



4.4. Evolución de las prestaciones de los subsistemas de la protección social

4.4.1. Prestaciones del SIPA

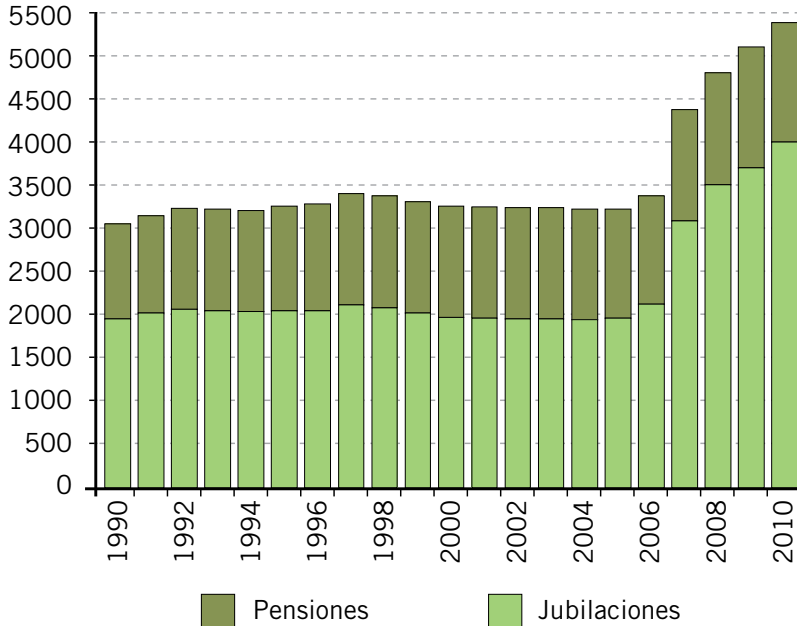
La cantidad de beneficios destinados al pago a través del SIPA, luego de permanecer prácticamente estancada entre 1990 y 2005, aumentó considerablemente hasta alcanzar los 5,4 millones en diciembre de 2010.

De acuerdo con la información presentada en la Cuenta de Inversión (MECON, 2009), puede afirmarse que del total de jubilaciones puestas en pago en el año 2009, un 53% correspondieron a la Moratoria previsional, mientras que respecto del pago de pensiones, solo un 5% correspondió a los beneficiarios de la Moratoria. Por lo tanto, sobre el total de prestaciones (incluidas jubilaciones y pensiones) puestas en pago en 2009, el 40% correspondió a los beneficiarios de la Moratoria previsional.

⁸⁵ En los Anexos 15, 16 y 17, se presentan mayores detalles sobre la evolución de la cobertura previsional según género, edad y nivel educativo.



→ **Gráfico 4.5. Evolución del total de beneficios por jubilaciones y pensiones del SIPA, 1990-2010** (en miles)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MTEySS.

Es evidente entonces que con la Moratoria previsional se incrementan considerablemente las altas anuales por jubilaciones, lo que revierte el desfavorable panorama que se había comentado en el Capítulo 2 de este documento. Las nuevas jubilaciones, que entre 2000 y 2004 se habían mantenido en torno a las 60.000 prestaciones, se incrementaron considerablemente, alcanzando un máximo en 2007 cuando se registraron 1,1 millones de altas (ANSES, 2008), de las cuales el 94% correspondió a jubilaciones de la Moratoria previsional (MTEySS, 2011).

El número de beneficiarios (con uno o más beneficios) ascendió, a fines de 2010, a 4,6 millones, es decir, al 85% del total de los beneficios puestos al pago (MTEySS, 2011). Desde finales de la década de 1990 hasta 2005, el ratio entre el número de beneficiarios y de beneficios se mantuvo en torno al 91% o 92%. Pero a partir de 2007 este ratio desciende casi 7 puntos porcentuales debido, en gran parte, a la Moratoria previsional, dado que cerca de un 23% de sus beneficiarios ya contaba con un beneficio en julio de 2007 (Boudou *et al.*, 2007).⁸⁶

⁸⁶ A julio de 2007, el 87% del total de los nuevos beneficios estaba concentrado en las mujeres, de las cuales el 26% contaba con una cobertura del sistema de previsión nacional.

4.4.2. Pensiones no contributivas

Además de la ampliación de la cobertura previsional por medio de la Moratoria, también resulta relevante destacar la evolución de las pensiones no contributivas (véase el Recuadro 4.1.), como un componente de la seguridad social en sentido amplio.

→• **Recuadro 4.1. Las pensiones no contributivas**

El programa de pensiones no contributivas (PNC) ha constituido una alternativa relevante para la extensión de la cobertura de la seguridad social sobre la población adulta mayor. Este programa se ha desarrollado en un contexto de la política social que presenta una importante fragmentación, tanto entre los niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), como entre las instituciones del Gobierno nacional. Al reformarse el sistema previsional en 1994, las PNC fueron separadas de los programas contributivos, los que continuaron en el ámbito del Ministerio de Trabajo reorganizados en el SIJP. En cambio, a partir de enero de 1996, el programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, una dependencia que hasta 1999 dependió de la Presidencia de la Nación y, desde entonces, del Ministerio de Desarrollo Social.

El programa de PNC otorga seis tipos de beneficios: i) por vejez; ii) por invalidez; iii) a madres de siete o más hijos; iv) beneficios “graciables”, otorgados por el Congreso de la Nación; v) beneficios para excombatientes de la guerra de Malvinas;⁸⁷ y vi) otros por leyes especiales (incluyendo a familiares de desaparecidos durante la última dictadura militar).

Los tres primeros programas también son denominados “pensiones asistenciales”. Las condiciones para acceder a alguno de estos beneficios contemplan algunos de los siguientes factores (dependiendo del tipo de

⁸⁷ Por Ley N° 23.848, de 1990, se otorgan pensiones vitalicias a los excombatientes conscriptos que participaron en el conflicto del Atlántico Sur y a los civiles que se encontraban cumpliendo funciones en los lugares en los cuales se desarrollaron estas acciones entre el 2 de abril de 1982 y el 14 de junio de 1982. El monto del beneficio fue fijado en el 100% del nivel de la prestación mínima de la jubilación ordinaria, pero en 1996, por Ley N° 24.652, fue equiparado al 100% de la remuneración mensual que percibe el grado de cabo del Ejército argentino y extendido a los exsoldados conscriptos de las fuerzas armadas que hayan estado destinados en el Teatro de Operaciones Malvinas (TOM) o entrado efectivamente en combate en el área del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS), y a los civiles que se hallaban cumpliendo funciones de servicio y/o apoyo en los lugares y fechas antes mencionados y a sus derechohabientes. En 1997, por Ley N° 24.892, el beneficio fue extendido a militares en situación de retiro o baja voluntaria.

pensión): falta de cobertura previsional alternativa, ausencia de subsidios de cualquier tipo, falta de ingresos laborales, riesgo médico-social, vejez, soledad, ausencia o desempleo del progenitor en el caso de las madres de familia numerosa, desempleo, presencia y cantidad de hijos menores de 18 años, incapacidad permanente y desamparo institucional.

Las PNC constituyen un programa de relevancia, tanto por la cantidad de beneficiarios alcanzados como por el volumen de los recursos que demandan. En general, el programa es de naturaleza asistencial y tiene por objeto aliviar la pobreza, sin embargo, algunas de sus prestaciones no alcanzan plenamente ese objetivo. A pesar de ello, el programa global de PNC pareciera contar con un nivel de focalización que permite lograr un impacto positivo en la reducción de la pobreza de los hogares alcanzados.⁸⁸

Entre 1999 y 2003, se observa un relativo estancamiento en la cobertura de las PNC, ya que el número de beneficios pasó de 346 mil a 345 mil. Particularmente, la cantidad de beneficiarios de las PNC por vejez e invalidez estuvo prácticamente congelada, debido a que para otorgar un nuevo beneficio debía generarse una baja en el padrón que permitiera liberar los correspondientes recursos.⁸⁹

En cambio, entre 2004 y 2010, el programa de PNC creció significativamente (154% o 17% anual) y llegó a 1,1 millones de beneficiarios (Gráfico 4.6.). El mayor aumento correspondió a pensiones por invalidez (298%) y a madres de siete o más hijos (272%).⁹⁰ También fue significativo el aumento relativo de los beneficios destinados a excombatientes de Malvinas (45%, tanto en los casos como en los montos involucrados),⁹¹ mientras que las pensiones por vejez aumentaron de

⁸⁸ Un aspecto llamativo del programa lo constituyen las pensiones otorgadas por los legisladores (PNC gratificables): si bien estas prestaciones también existen en otros países, no alcanzan en cantidad cifras tan significativas como en Argentina. Véase Bertranou y Grushka (2002); Grushka y Bertranou (2004).

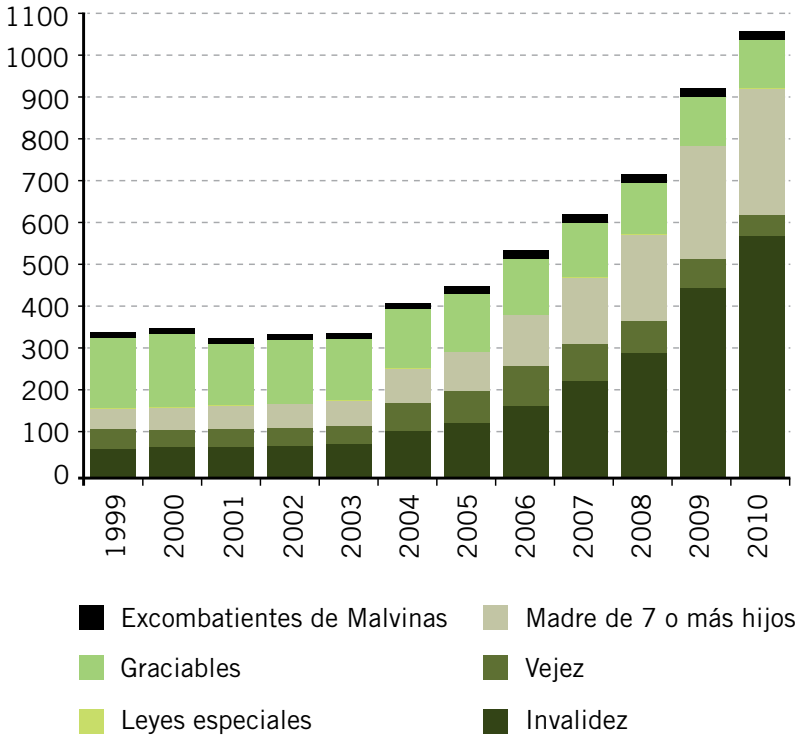
⁸⁹ Un detalle sobre la evolución de las PNC hasta principios del presente siglo puede consultarse en Bertranou y Grushka (2002).

⁹⁰ En ambos casos el potencial por cubrir es aún significativo: la población con alguna discapacidad se acerca a los tres millones (ya que la proporción estimada era 7% del total, según la Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad de 2002-2003, complementaria del Censo 2001; véase INDEC, 2004), mientras que las mujeres con 7 o más hijos eran 635 mil (INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001).

⁹¹ Por Decreto PEN N° 1357/04 (declarado válido por el Congreso en 2007) se establece que la ANSES tendrá a su cargo el otorgamiento, liquidación y pago de estas PNC y que el monto de dichas pensiones será equivalente a tres veces al nivel mínimo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público del SJP. Este monto es compatible con cualquier otro beneficio de carácter previsional permanente y los derechohabientes tendrán derecho al 100% del beneficio que percibía el causante. Por Decreto PEN N° 866/05, estas PNC pasan a denominarse "Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur", se extienden al personal de oficiales y suboficiales que se encuentren en situación de retiro o baja voluntaria u obligatoria, y se amplían los alcances de las compatibilidades.

2004 a 2006 y un posterior descenso se vincula con la posibilidad de convertir el beneficio en uno del régimen contributivo mediante la ya mencionada Moratoria.⁹²

→ **Gráfico 4.6. Evolución del número de beneficios de las PNC, 1999-2010** (en miles)



Fuente: elaboración propia sobre datos del MTEySS.

La evolución presentada en el Gráfico 4.6. está asociada con cambios normativos y de gestión. En 2003, se realizó una serie de cambios normativos que modificaron la reglamentación sobre los requisitos de acceso a las PNC (Decreto N° 582/03) y se eliminaron restricciones presupuestarias para su otorgamiento (Decreto N° 583/03), lo que permitió la expansión de la cobertura de este programa. Además, a partir de 2004 se llevó adelante una serie de acciones que también contribuyeron a incrementar la cobertura: se realizaron campañas de difusión y disponibilidad de beneficios asistenciales; se abrieron nuevos Centros de Atención Personalizada,

⁹² De acuerdo con la información presentada en la Cuenta de Inversión de la Secretaría de Hacienda, la menor ejecución de las pensiones por vejez se debe a que algunos pensionados optan por una jubilación del SIPA, dada la flexibilización de los requisitos como producto de la Moratoria previsional.

en los que se daba inicio y seguimiento a los trámites de altas de beneficios; se realizaron operativos de campo en zonas de alta vulnerabilidad; se avanzó en la modernización de los sistemas informáticos, lo que permitió disminuir el tiempo de evaluación de los expedientes y reducir el período que media entre el inicio del trámite, la aprobación del beneficio y su efectivo cobro; se suscribieron convenios de colaboración con municipios; y se desarrollaron tareas conjuntas con la ANSES para otorgar el alta del CUIL a los postulantes, entre otras acciones.⁹³

Por último, respecto a las PNC, es importante subrayar que algunas provincias también ejecutan sus propios programas. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires cuenta con programas de pensiones sociales que corresponden a: prestaciones por vejez (1.336 beneficiarios), invalidez (18.883 beneficiarios), madre sola con hijos menores de 18 años (6.753 beneficiarios), personas menores discapacitadas (12.916 beneficiarios) y personas menores de 18 años desamparadas (17 beneficiarios). Otro ejemplo de este tipo de política lo constituye el caso de la Caja de Pensiones Sociales de la provincia de Santa Fe, que otorga pensiones a ancianos, inválidos, madres y niños y adolescentes menores indigentes.⁹⁴

4.4.3. Otros regímenes previsionales

Además del SIPA y las PNC existen otros regímenes nacionales (Policía Federal, Policía de Exterritorios Nacionales, Servicio Penitenciario, Gendarmería Nacional, Fuerzas Armadas, Prefectura Naval Argentina, Administración de Parques Nacionales) que tienen características especiales por combinar fines previsionales con un marco de retiro específico, debido a las particularidades de cada actividad. El número total de beneficiarios ha permanecido relativamente estable durante los últimos diez años, con una cifra cercana a las 180 mil personas cubiertas (Cuadro 4.6.).

Por otra parte, respecto de las Cajas previsionales de los gobiernos provinciales y municipales, así como respecto de las Cajas de profesionales, lo cierto es que no se cuenta con información fácilmente disponible acerca de los beneficiarios ni de los beneficios puestos en pagos ni sobre las posibles superposiciones. De acuerdo con Elías (2010; citado en CEMUPRO, 2011), las Cajas provinciales brindarían aproximadamente 500 mil prestaciones; las Cajas municipales, 2 mil; las Cajas profesionales, 45 mil y las Cajas complementarias, 35 mil prestaciones.

⁹³ Para mayores detalles, se puede consultar la Cuenta de Inversión de los años 2004 a 2010.

⁹⁴ La información presentada sobre las políticas provinciales surge de un relevamiento realizado sobre la normativa provincial en materia de jubilaciones y pensiones, y sobre la información pública disponible respecto a beneficios y beneficiarios.

Respecto de la cobertura de las Cajas provinciales, el Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires presentaba, a 2008, 226 mil beneficiarios; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Córdoba, 90 mil en 2009; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, 65 mil en 2010; y la Caja de Jubilaciones de Entre Ríos, 39 mil en 2009. Por otra parte, en Cetrángolo y Curcio (2005), se presenta un detalle, para el año 1999, acerca de la cantidad de adultos mayores cubiertos por estos esquemas así como la cantidad de aportantes. Estos datos dan cuenta de que, hacia el año 1999, poco más de 400 mil personas percibían prestaciones de estas Cajas, mientras que el número de aportantes alcanzaba a 1,1 millones.

→ **Cuadro 4.6. Evolución de los beneficios previsionales de las Cajas de las fuerzas armadas y de seguridad, 2001, 2005 y 2009** (en miles)

| Tipo de prestación | | 2001 | 2005 | 2009 |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|
| Policía Federal | Jubilación | 9,6 | 9,3 | 9,3 |
| | Pensión | 15,3 | 16,3 | 16,3 |
| | Retiro | 24,1 | 24,1 | 24,1 |
| Policía exterritorios nacionales | Pensión | 1,2 | 1,0 | 1,0 |
| | Retiro | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Servicio Penitenciario | Pensión | 2,1 | 2,6 | 2,6 |
| | Retiro | 6,1 | 6,8 | 6,8 |
| Gendarmería Nacional | Pensión | 6,5 | 7,1 | 7,1 |
| | Retiro | 9,3 | 9,4 | 9,4 |
| Fuerzas Armadas | Pensión | 34,1 | 36,4 | 36,4 |
| | Retiro | 51,6 | 50,9 | 50,9 |
| Prefectura Naval Argentina | Jubilación | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| | Pensión | 4,2 | 4,7 | 4,7 |
| | Retiro | 5,8 | 6,2 | 6,2 |
| Administración de Parques Nacionales | Pensión | s/d | s/d | s/d |
| | Retiro | s/d | s/d | s/d |
| Total | | 170,1 | 175,3 | 175,3 |

Fuente: Secretaría de Hacienda.

→ **Cuadro 4.7. Cajas previsionales provinciales no transferidas, cantidad de activos y pasivos, 1999**

| Provincia | Pasivos | Aportantes |
|------------------|----------------|------------------|
| Buenos Aires | 177.839 | 536.677 |
| Chaco | 16.095 | 50.200 |
| Chubut | 7.151 | 31.933 |
| Córdoba | 62.709 | 107.713 |
| Corrientes | 18.656 | 57.696 |
| Entre Ríos | 26.299 | 49.299 |
| Formosa | 8.959 | 37.496 |
| La Pampa | 5.450 | 20.897 |
| Misiones | 12.304 | 44.780 |
| Neuquén | 6.014 | 37.626 |
| Santa Cruz | 6.247 | 21.408 |
| Santa Fe | 52.208 | 134.987 |
| Tierra del Fuego | 570 | 9.212 |
| Total | 400.501 | 1.139.924 |

Fuente: Cetrángolo y Curcio (2005).

4.5. Intensidad de la cobertura previsional

Otro aspecto relevante de la cobertura se vincula con la cuantía de los beneficios, también denominada “intensidad de la cobertura” (OIT, 2001; Rofman y Luchetti, 2006). La intensidad de la cobertura (o adecuación de las prestaciones) hace entonces referencia al nivel de los beneficios y a la capacidad de quienes los reciben de mantener un estándar de consumo considerado “suficiente”.

La suficiencia de las prestaciones puede medirse en relación con una canasta básica de consumo, respecto del salario de los trabajadores en actividad (esta medida es conocida como “tasa de sustitución”) o también a partir de indicadores de seguridad económica en la vejez, particularmente, definiendo cuál es el porcentaje que representan los ingresos por jubilaciones y pensiones en los ingresos totales de los adultos mayores. A continuación, algunas de estas

medidas se presentan en el Cuadro 4.8. Pero antes de pasar a reflexionar sobre los resultados es importante destacar la dificultad que presenta el análisis de la tasa de sustitución en una serie de tiempo, cuando se registran cambios normativos como la Moratoria provisional, donde un amplio conjunto de la población adulta mayor (sin una historia de aportes completa) accedió a una prestación, y cuando en las prestaciones promedio se mezclan individuos que aportaron sobre una baja renta presunta, como es el caso de los trabajadores independientes (véase el Capítulo 6 de este estudio) y el conjunto de los asalariados con distintos niveles de ingreso.

→ **Cuadro 4.8. Evolución de las prestaciones previsionales, 2001-2010**

| Tipo de prestación | | Prestación mensual | | | En términos del RIPTE | | | En términos del salario medio | | |
|--------------------|----------------------|--------------------|------------|-------------|-----------------------|------------|------------|-------------------------------|------------|------------|
| | | 2001 | 2005 | 2010 | 2001 | 2005 | 2010 | 2001 | 2005 | 2010 |
| PNC | Invalidez | 106 | 288 | 743 | 12% | 21% | 19% | 18% | 34% | 30% |
| | Vejez | 106 | 287 | 749 | 12% | 21% | 19% | 18% | 34% | 30% |
| | Total PNC | 140 | 321 | 902 | 16% | 23% | 23% | 24% | 38% | 36% |
| SIPA | Jubilación | 387 | 567 | 1379 | 44% | 41% | 35% | 67% | 68% | 55% |
| | <i>Con moratoria</i> | | | 1072 | | | 28% | | | 43% |
| | <i>Sin moratoria</i> | | | 1872 | | | 48% | | | 75% |
| | Pensión | 262 | 463 | 1303 | 30% | 34% | 34% | 46% | 55% | 52% |
| | Total SIPA | 336 | 523 | 1359 | 39% | 38% | 35% | 58% | 63% | 55% |

Nota: los datos del SIPA y de PNC corresponden a diciembre de cada año. Los valores del RIPTE para los años 2001, 2005 y 2010 son \$870,5, \$1371,5 y \$3885,5, respectivamente. Por otra parte, el salario promedio para los años 2001, 2005 y 2010 es de \$575, \$835 y \$2488, respectivamente.

Fuente: elaboración propia con datos provenientes de MTEySS (2011) e INDEC.

En diciembre de 2010, las jubilaciones pagadas en el SIPA promediaron los \$1379, lo que representa el 35% de la Remuneración Promedio Imponible de los Trabajadores Estables (RIPTE) o el 55% del salario promedio de la economía (que incluye a los trabajadores formales e informales, asalariados y cuentapropistas). Sin embargo, hay que señalar que las personas jubiladas por la Moratoria provisional (que no realizaron aportes en su momento y que no tienen un “real” ingreso imponible) reciben prestaciones muy cercanas al mínimo⁹⁵ (MTEySS, 2011), lo que genera un efecto que distorsiona el análisis sobre la tasa de sustitución. En efecto, la prestación media de los jubilados sin Moratoria asciende a \$1872, que representan el 48% del RIPTE y el 75% del salario promedio de la economía.

⁹⁵ Sobre la prestación que reciben los jubilados y pensionados por Moratoria provisional se debería descontar la cuota de la moratoria.

Considerando el total de los jubilados, la tasa de sustitución entre 2001 y 2010 cae 12 puntos porcentuales en términos del salario promedio (ya que pasa de 67% a 55%) o 9 puntos porcentuales en términos del RIPTE, debido a la política de inclusión previsional que generó nuevos jubilados con el beneficio de la prestación mínima. Por el contrario, si se excluyen los beneficiarios de la Moratoria, se verifica un aumento de 8 puntos porcentuales en términos del salario promedio (de 67% a 75%) o de 4 puntos porcentuales en términos del RIPTE.

Sin embargo, es importante destacar que no todos los jubilados consiguieron idénticos aumentos entre 2001 y 2010, en particular, de manera previa a la sanción de la Ley de Movilidad de las Prestaciones, por lo tanto, la evolución de la tasa de sustitución se manifiesta dispar, según cuál fuera el nivel inicial de prestación. En un extremo, se ubican los jubilados que en 2001 percibían prestaciones cercanas al mínimo y que incrementaron su tasa de reemplazo dado que la prestación mínima aumentó un 598%, mientras el RIPTE solo ascendió un 346%. En el otro extremo, se encuentran aquellos jubilados que en septiembre de 2004 no percibían la jubilación mínima⁹⁶ y tuvieron un aumento de sus prestaciones que osciló entre el 172% y el 147%, según el alcance del aumento del 10% otorgado en septiembre de 2004 (véase el Anexo 6).

Como síntesis de lo analizado hasta aquí, se debe subrayar que la tasa de sustitución computada respecto del salario promedio de la economía argentina se encuentra en sintonía con lo establecido en el Convenio N° 102 de la OIT de 1952 (sobre Estándares Mínimos de Seguridad Social), cuyo texto ha sido recientemente incorporado en la legislación del país. Este Convenio fija la tasa de reemplazo mínima, para una densidad de cotizaciones de 30 años, en el 40%, la que fue posteriormente elevada al 45% a través del Convenio N° 128 de la OIT (véase el Capítulo 1). Por lo tanto, se debe destacar que, más allá de las alternativas o las dificultades empíricas que se presentan para evaluar la situación actual, la normativa argentina cumple con lo establecido en el Convenio mencionado respecto de la tasa de reemplazo, ya que para un trabajador con 30 años de aportes, la prestación inicial que surge de la PAP representa el 45% del ingreso base, a lo que todavía hay que sumar la PBU (\$580 en marzo de 2011, que representa el 14% del RIPTE o el 22% del salario medio).⁹⁷

⁹⁶ De acuerdo con la información presentada en el Capítulo 2, en diciembre de 2004 un 44% de los jubilados (sobre un total de 1,8 millones) percibía la prestación mínima.

⁹⁷ En marzo de 2011, el RIPTE era de \$4289,5 (MTEySS, 2011), mientras que, en el primer trimestre de 2011, el salario promedio de los ocupados en la ocupación principal era de \$2622 (INDEC).

Por otra parte, a fines de 2010, las prestaciones del SIPA representaban el 360% del valor de la canasta básica total (CBT) elaborada por el INDEC, o el 213% si se utiliza una CBT ajustada por el IPC 7 provincias. Este porcentaje se incrementa para los jubilados sin moratoria y se reduce en el grupo de beneficiarios de la Moratoria previsional. Para estos últimos, la prestación representa el 285% de la CBT o el 169% de la CBT ajustada por el IPC 7 provincias.

En este análisis también hay que destacar la dispersión en el nivel de las prestaciones medias de otros componentes del sistema respecto de los del SIPA. Obviamente, las prestaciones de las PNC de madres de 7 hijos, vejez e invalidez son inferiores a las del SIPA (por la normativa que las determina), mientras que las pensiones de Veteranos de Malvinas (definidas como tres veces el haber mínimo del SIPA), de leyes especiales y de los regímenes de las fuerzas de seguridad superan la prestación promedio del SIPA. Todas estas prestaciones, incluso las más modestas, han permitido cubrir el valor de la canasta básica (con excepción de las pensiones graciabiles del Congreso de la Nación cuyo valor es ligeramente más bajo que la CBT, entre 2002 y 2006).

A la vez, también existen diferencias entre las prestaciones del SIPA y las de los regímenes provinciales. Con respecto a la prestación mínima, puede observarse que, en marzo de 2011, la del SIPA es de \$1228; la del IPS de la Provincia de Buenos Aires es de \$1046, aunque a diferencia de lo que sucede en el SIPA solo cerca del 7% (15.000) de los beneficiarios del IPS la recibe. Por otra parte, la prestación mínima en la la Caja provincial de Córdoba es de \$1200. En la Caja de Previsión Social de la provincia de Santa Fe, la prestación de jubilación mínima asciende a \$1557, mientras que la prestación mínima para las pensiones es de \$1168. En la provincia de Entre Ríos, por su parte, la jubilación mínima a diciembre de 2010 es inferior a la del SIPA, aunque más del 85% de los jubilados y el 40% de los pensionados de esa provincia perciben una prestación superior a los \$2000.⁹⁸ La heterogeneidad en las prestaciones está en línea con las diferencias que se hallan en la legislación previsional entre el SIPA y las Cajas provinciales y, a la vez, entre estas últimas. Estas diferencias son producto de la heterogeneidad de las poblaciones cubiertas (solo el SIPA incluye trabajadores por cuenta propia), de variaciones en la determinación del haber inicial y también producto de la oportunidad y de los mecanismos de movilidad.

⁹⁸ Se debe tener en cuenta que, como producto de las diferentes fechas de actualización en los distintos regímenes, la comparación entre estas prestaciones adolece de ciertas limitaciones, dado que al no contar con una serie los resultados pueden cambiar.



CAPÍTULO 5

CONSIDERACIONES SOBRE
LAS TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS
Y SU VÍNCULO CON EL SISTEMA
DE PENSIONES

La estructura demográfica de un país es uno de los factores que determinan el volumen de recursos que se requiere para financiar las prestaciones de la previsión social. Un conjunto de factores biológicos y sociales (como la mortalidad y la fecundidad) condicionan en gran medida el número de potenciales beneficiarios y financiadores del sistema y, por lo tanto, la relación de dependencia. Los otros dos factores que afectan de manera directa el gasto en pensiones son la evolución del mercado de trabajo, en particular, y de la economía, en general, como así también la estructura y el diseño del sistema previsional.

El desempeño del mercado de trabajo y de la economía influye, entre otros aspectos, en la cantidad de personas desocupadas (junto con las tendencias demográficas), en la estructura del empleo, en los niveles de informalidad laboral y en los niveles de las remuneraciones. Por otra parte, las características del diseño del sistema determinan las condiciones de acceso a las prestaciones. Así, el número de personas adultas mayores que puede acceder a las prestaciones dependerá de parámetros como los años requeridos de aportes y las edades de retiro, factores que han sido analizados con cierto detalle en los capítulos previos. En este capítulo,⁹⁹ se analizarán las tendencias demográficas en Argentina, las que también afectan la cobertura del sistema previsional y su sostenibilidad.

5.1. Evolución y perspectivas demográficas

Una consideración ineludible para comprender la situación de un sistema de pensiones y, sobre todo, para poder realizar proyecciones previsionales, consiste en conocer y entender la dinámica de la población en estudio, su estructura por edad y sexo, y sus variables determinantes (como fecundidad, mortalidad y migraciones). En general, esta información está disponible en los organismos oficiales de estadísticas (INDEC, 2004a), aunque en este documento se elige presentar los valores de las proyecciones más recientes de las Naciones Unidas (2011), si bien estos son muy similares en términos generales.

⁹⁹ Este Capítulo se basa en las notas elaboradas por Grushka (2011).

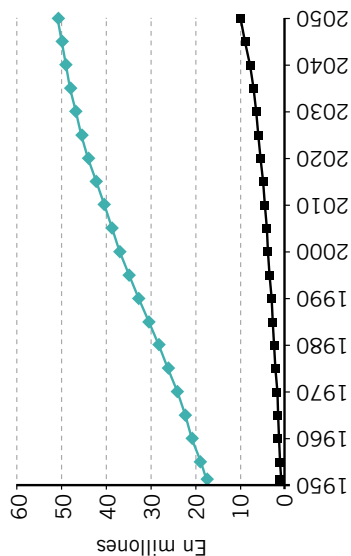
La población total de Argentina pasó de 17 millones en el año 1950 a 37 millones en 2000, mientras que se espera que llegue a 51 millones para el año 2050. Por otra parte, la población mayor de 65 años (según la Ley N° 24.241, los 65 años son la edad mínima de los varones para acceder a la jubilación ordinaria) aumentó en la segunda mitad del siglo XX, de 0,7 a 3,7 millones, y se proyecta que este grupo llegue a 9,7 millones en 2050.

El proceso por el que se incrementa la proporción de población mayor de cierta edad (usualmente mayor de 65 años) es conocido como “envejecimiento poblacional”, un proceso prácticamente universal, gradual y previsible, que se produce debido al descenso de la fecundidad (principalmente) y a la mortalidad. En Argentina, el envejecimiento puede caracterizarse como intermedio, con una marcada tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo XX (cuando pasó del 4% al 10%), mientras se proyecta que alcance al 19% para 2050. Otra manera de evaluar el envejecimiento consiste en vincular la población mayor de 65 años no con la población total sino con aquella que se encuentra en edades de trabajar (entre 20 y 65 años). Este indicador es conocido como “relación de dependencia adulta” y presenta un comportamiento similar al anterior. Entre 1950 y 2000, aumentó de 7% a 18% y se proyecta que llegue a 34% en 2050, a pesar de cierto estancamiento entre los años 1995 y 2010.

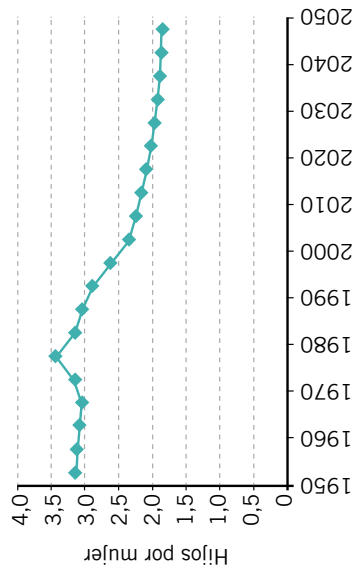
En esta breve descripción no se incluye un análisis detallado de las migraciones, debido a que su evolución es más fluctuante y a que su impacto depende no solo del volumen en un determinado período sino también de su composición etaria y de la duración en el tiempo. En el caso de Argentina, las proyecciones oficiales preparadas por el INDEC (y publicadas por la CEPAL y las Naciones Unidas) suponen un saldo migratorio nulo a partir de 2005. Como ya se mencionara, el principal factor que genera este proceso es la disminución de la fecundidad. Durante la segunda mitad del siglo XX el número medio de hijos por mujer al fin de su vida reproductiva (la tasa global de fecundidad) disminuyó de 3,2 a 2,4 y se proyecta que siga descendiendo hasta quedar por debajo del nivel de reemplazo a partir del año 2025 y llegar a 1,9 a mediados de siglo.

Otro factor que juega un rol importante es la mortalidad. La esperanza de vida al nacer aumentó durante la segunda mitad del siglo XX de 63 a 74 años y se proyecta que continúe la tendencia creciente pero en forma menos acelerada, superando los 81 años para mediados del siglo XXI. De igual manera, la esperanza de vida a los 65 años (indicador de la duración promedio del beneficio jubilatorio a partir de esa edad) aumentó durante la segunda mitad del siglo XX de 13 a 16 años y alcanzaría los 20 años para mediados del siglo XXI.

→ Gráfico 5.1. Evolución de la población total y mayor de 65 años, 1950-2050

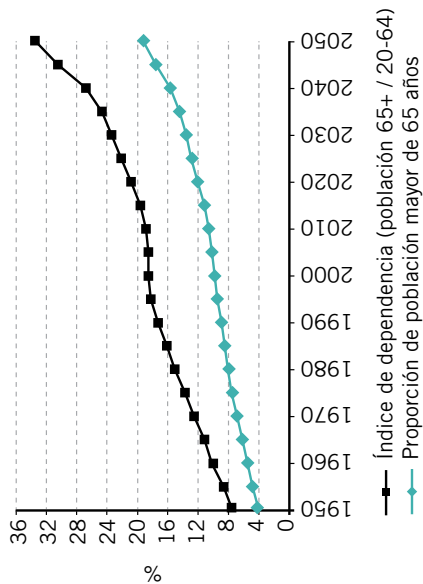


→ Gráfico 5.3. Evolución de la tasa de fecundidad, 1950-2050

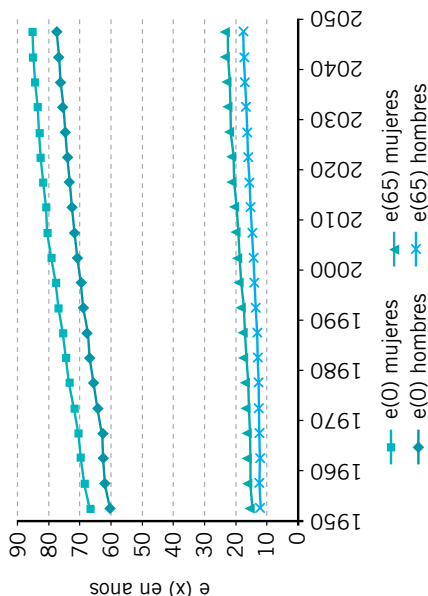


Fuente: elaboración propia a partir de las Naciones Unidas (2011).

→ Gráfico 5.2. Evolución de la proporción de la población adulta mayor y de la relación de dependencia adulta mayor, 1950-2050 (en porcentajes)



→ Gráfico 5.4. Evolución de la esperanza de vida al nacer y a los 65 años, 1950-2050





5.2.

Longevidad y ajustes de parámetros

Como se mencionó en el Recuadro 1.1., el envejecimiento poblacional es un fenómeno predecible pero que demanda ajustes de ciertos parámetros (ya considerados en el Capítulo 2 de este informe), si lo que se busca es mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones. Entre ellos, controlar el nivel de las contribuciones, los años de aportes y la edad de retiro.

En el caso de Argentina, las edades para acceder a la jubilación ordinaria se establecieron a mediados del siglo pasado: en 55 años, para los varones y en 50, para las mujeres (según la Ley N° 14.370 del año 1954). En ese entonces, las respectivas esperanzas de vida al retiro eran de 18 y 26 años. Pero las edades requeridas se incrementaron en cinco años con la Ley N° 18.037 (de 1968) y en otros cinco años con la Ley N° 24.241 (de 1993). Con estos cambios, y a pesar del aumento de la longevidad, las esperanzas de vida al retiro quedaron reducidas a 14 y 21 años, respectivamente (Cuadro 5.1.).

Sin embargo, a medida que transcurre el tiempo, la mortalidad tiende a disminuir y las actuales expectativas (para el período 2010-2015) se estiman en 15 y 24 años, proyectándose que en veinte años (2030-2035) alcancen los 17 y 26 años. Para ese entonces, un nuevo aumento de cinco años en la edad requerida para acceder a las prestaciones de vejez volvería a estipular que los años por vivir desde el retiro coincidan con los establecidos a principios de los años noventa. Incluso, dados ciertos avances en la equidad de género, hasta podría considerarse el igualamiento de requisitos entre hombres y mujeres.

En todo caso, ante tendencias y perspectivas bastante estables y aceptadas, la anticipación en la modificación de los parámetros permitiría adoptar los pasos necesarios con mayor gradualidad, a la vez que diseñar e integrar políticas en ámbitos muy cercanos al previsional y necesariamente vinculados: esquemas con retiros anticipados, atención de las discapacidades y seguros de desempleo.



→ Cuadro 5.1. Edad requerida para el acceso a la jubilación ordinaria y años por vivir, según sexo

| Ley | Año | Edad acceso jubilación | | e(x) | |
|-------------------------|------|------------------------|---------|---------|---------|
| | | Varones | Mujeres | Varones | Mujeres |
| N° 14.370 | 1954 | 55 | 50 | 18,15 | 25,61 |
| N° 18.037 | 1968 | 60 | 55 | 15,30 | 23,07 |
| N° 24.241 | 1993 | 65 | 60 | 13,59 | 21,37 |
| | 2013 | 65 | 60 | 15,21 | 23,84 |
| Escenarios alternativos | 2033 | 65 | 60 | 16,72 | 25,78 |
| | | 70 | 65 | 13,40 | 21,52 |
| | | 70 | 70 | 13,40 | 17,46 |

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa y CELADE (2009).

El número de años de aportes también fue siendo ajustado desde mediados del siglo XX hacia el presente. Hasta la década de 1950 las Cajas previsionales exigían poseer entre 27 y 30 años de servicios. En este caso, cuando aún varias cajas tenían pocos años de creación, los trabajadores solicitaban a la Caja el reconocimiento por los servicios prestados con anterioridad a la fecha de creación de la misma y, por ende, durante un período sin aportes (OIT, 1957).¹⁰⁰ Durante la década de 1960, la Ley N° 18.037 estableció como requisito para acceder a la jubilación ordinaria 30 años de servicios y 20 años de aportes. Posteriormente, en 1994, los años de aportes se elevaron a 30. Aunque se debe señalar que, con anterioridad, los años exigidos sin declaración jurada alguna se elevaron de 10 a 15, entre 1970 y 1975; de 15 a 20, en 1992, y gradualmente de 20 a 30, entre 1994 y 2008 (Arrighi, 2010).

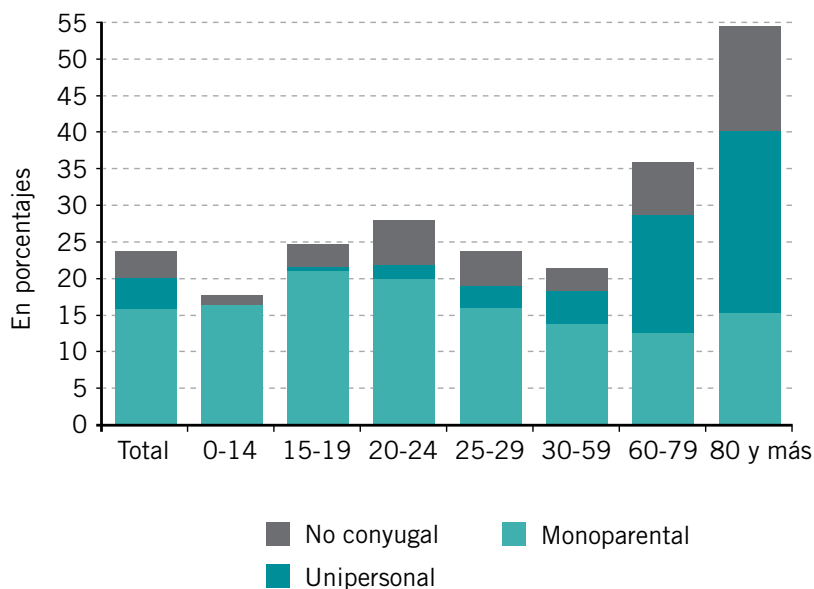
5.3. Cambios en la composición familiar

Otras variables a considerar en la dinámica poblacional son la situación conyugal y la composición familiar. Según el Censo de 2001, el 76% de la población argentina vivía en hogares de familia “completa” (aquella en la que están presentes el jefe

¹⁰⁰ Debe notarse que cada régimen tenía previsto algún mecanismo para financiar los derechos que correspondían a los años sin aportes.

y el cónyuge del hogar); el 16%, en familias monoparentales; un 4%, en hogares unipersonales y el 4% restante, en hogares no conyugales. Estas proporciones eran sumamente variables según la edad, tal como se presenta en el Gráfico 5.5.

→ **Gráfico 5.5. Población por tipo de hogar, según tramo de edad**



Nota: el complemento hasta 100% corresponde a hogares de familia completa (jefe y cónyuge presentes).
Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

El fuerte crecimiento de los hogares unipersonales a medida que avanza la edad (menos del 5% para las personas menores de 60 años y 25% para las mayores de 80 años) se asocia con la viudez y con un cambio significativo en la proporción de mujeres que viven en esta condición: alrededor del 40% para las personas menores de 60 años y 78% para las personas mayores de 80 años. En el grupo de los mayores de 80 años, la proporción viviendo en hogares unipersonales asciende al 29%, entre las mujeres, y es del 16%, entre los varones. Ambas proporciones, sin embargo, son claramente inferiores a las registradas en la Unión Europea (Iacovoul y Skew, 2011), donde alcanzan el 57% y 29%, respectivamente.

En el caso de las familias completas, la legalidad de las uniones promediaba el 75%. Mientras la proporción de uniones consensuales era, en 2001, del 25% para el total del país y presentaba una importante dispersión por provincia, con valores extremos en el caso de Formosa (46%) y en el de San Juan (16%), (INDEC, 2004b).

Las últimas décadas se han caracterizado por importantes cambios en la formación de los grupos familiares y también en las variables incluidas en lo que algunos autores denominan “segunda transición demográfica” (Sana, 1999). Según esta mirada, el nuevo panorama presenta: a) un auge de las uniones consensuales, b) el comienzo de la procreación dentro de las mismas, c) el aumento en la incidencia de la separación y el divorcio, d) el aumento de la edad en el primer casamiento y para ejercer la maternidad, e) la revolución anticonceptiva, y f) el descenso de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo. La evaluación de estos cambios, su relevancia y sus determinantes no ha estado exenta de ciertas controversias.

Durante la segunda mitad del siglo XX se produjeron cambios significativos respecto de la nupcialidad y la situación conyugal de la población, que condicionan la composición familiar. La participación de unidos, separados y divorciados ha sido creciente, en detrimento de los casados, mientras que las proporciones de solteros y viudos manifestaron una tendencia más irregular. En particular, la proporción de unidos aumentó de un 4%, en 1960, al 15%, en 2001.

→ Cuadro 5.2. Distribución de la población por estado conyugal, 1947-2001

(Población de 14 años y más,^(*) en porcentajes)

| Año | Solteros | Casados | Unidos | Sep./Div. | Viudos | Total |
|------|----------|---------|--------|-----------|--------|-------|
| 1947 | 47,0 | 46,5 | # | 0,5 | 6,0 | 100,0 |
| 1960 | 35,4 | 54,1 | 4,3 | 0,6 | 5,6 | 100,0 |
| 1970 | 33,9 | 52,6 | 5,4 | 1,6 | 6,5 | 100,0 |
| 1980 | 31,3 | 52,9 | 6,8 | 2,1 | 6,9 | 100,0 |
| 1991 | 31,1 | 47,6 | 10,4 | 3,8 | 7,1 | 100,0 |
| 2001 | 33,9 | 39,8 | 14,9 | 4,8 | 6,7 | 100,0 |

Nota: (*) en 1947 las personas en uniones consensuales fueron consideradas solteras.

Fuente: Sana (1999) y el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

También hay que destacar que la viudez constituye un fenómeno predominantemente femenino, representado por una proporción que llega al 11% entre las mujeres y solo al 2% entre los varones, según los datos aportados por el Censo de 2001. Esto se debe a que las mujeres viven más que los varones (esperanzas de vida al nacer de 77,5, para unas, y 70,0 años, para otros, según CELADE, 2009) y, además, porque suelen casarse a edades más tempranas: las edades medias del matrimonio eran, respectivamente, de 24,7 y 26,9 años (según estimaciones

propias), aunque la tendencia se manifiesta hacia una disminución del diferencial (Sana, 1999).

A lo largo del período 1976-2002, Torrado (2010) considera que algunos de los rasgos que más se han modificado han sido las conductas relacionadas con la formación y disolución de las uniones. El aumento de la cohabitación, los divorcios y las separaciones con las consiguientes “reincidencias” maritales conforman algunas de las causas que explican la fragilización de las uniones conyugales, las cuales, a su vez, explican las importantes modificaciones suscitadas en la organización familiar: familias monoparentales, ensambladas, jefas mujeres y hogares unipersonales son solo algunas de las formas que reflejan la transformación de la vida familiar y el contexto en el que se socializan las futuras generaciones. Las uniones consensuales representaban, para 2001, al 27% de la población de 14 y más años que convivía en pareja, una proporción que aumentó significativamente, desde aquel 18% recabado en 1991 (INDEC, 2004b).

Binstock (2008) también destaca los cambios en la edad a la que los individuos (principalmente las mujeres) se casan, junto con la creciente importancia (y, por lo tanto, preferencia) de las uniones consensuales en detrimento de los matrimonios, tanto como marco para la convivencia con una pareja como para la tenencia y crianza de los hijos. Sin embargo, a pesar de la importante postergación en la edad a la que se contrae el primer matrimonio, tanto entre mujeres como entre varones se observa que, una vez que se contempla la vía consensual como entrada a la unión, la postergación se aplaca significativamente. Según esta autora, la modificación más importante no consiste en el tiempo sino en la modalidad elegida.

Entre las generaciones más jóvenes (posteriores a 1980), las mujeres y los varones que se casan directamente sin convivir con una pareja previa constituyen una excepción. Y quienes inician la primera unión a través de una convivencia no se diferencian de quienes se casan directamente, en cuanto a la edad y educación de la pareja, pero sí tienen noviazgos significativamente más breves, independientemente de la edad a la que efectúen esa transición.

La edad a la que las mujeres son madres por primera vez no se ha modificado sustantivamente. Alrededor de 1 de cada 3 mujeres, en cada uno de los grupos generacionales examinados (generaciones anteriores a 1960, entre 1960 y 1980, y posteriores a 1980), tienen su primer hijo antes de cumplir los 22 años. Luego, a mayores edades se observa una leve postergación, si bien aún resulta extremadamente prematuro concluir que en las generaciones nacidas a partir de 1980 habrá una proporción mucho mayor de mujeres que no serán madres.

Lo que sí se ha transformado significativamente en la transición a la maternidad es el contexto en el que esta ocurre, ya que con mucha mayor frecuencia acontece en el marco de uniones consensuales que no necesariamente se legalizan, al menos hasta el momento del nacimiento. La proporción de nacimientos de filiación extramatrimonial (nacidos vivos hijos de madres no casadas con el padre del niño o la niña) pasó de 23,5%, en 1960, a 28,4%, en 1980, y a 48,2%, en 1996 (Sana, 1999).

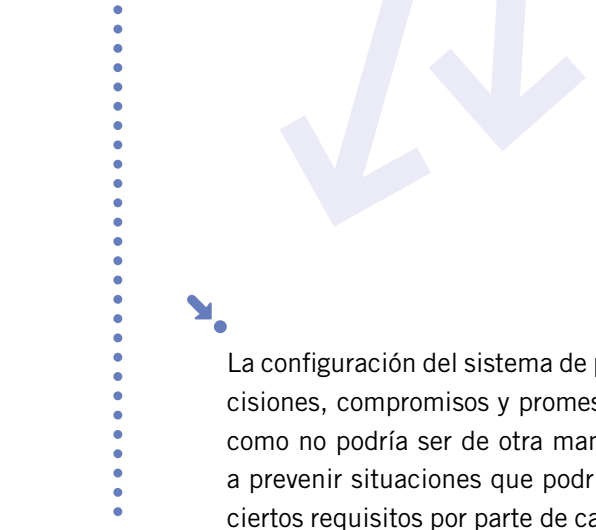
Como síntesis, puede concluirse que parece notarse cierta convergencia en los patrones de formación familiar, al menos en cuanto a la modalidad de inicio de las uniones. Esto significa que la convivencia como modalidad de inicio era una excepción para la generación anterior a 1960, constituyó una opción (de alrededor de la mitad de las mujeres) para la generación entre 1960 y 1980, y pasa a ser la norma para la generación posterior. Sin embargo, es interesante destacar que, aun en el marco de avances educativos, a lo largo de cada generación una proporción similar de hombres y mujeres mantiene como costumbre formar su pareja y comenzar la maternidad a edades tempranas (Binstock, 2008).

Finalmente, es posible observar que la descripción de las tendencias demográficas más recientes de Argentina demuestra cómo la previsión social, conjuntamente con otras políticas sociales, enfrentarán de aquí en adelante un contexto cambiante, que tanto las políticas presentes como las políticas futuras de la seguridad social deberán contemplar con especial detenimiento.



CAPÍTULO 6

SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS



La configuración del sistema de pensiones en cada coyuntura es el resultado de decisiones, compromisos y promesas ocurridos durante un largo período de tiempo, como no podría ser de otra manera tratándose de una política pública destinada a prevenir situaciones que podrían ocurrir décadas después del cumplimiento de ciertos requisitos por parte de cada trabajador. En el Capítulo 2 del presente documento se resume la evolución del sistema previsional argentino desde su origen, durante la segunda mitad del siglo XIX, como un paso indispensable para evaluar la situación del presente. A lo largo de una evolución que incluyó tanto avances como algunos retrocesos, el sistema ha incrementado su cobertura y ha desarrollado diversas mutaciones en su organización, con períodos de capitalización colectiva, de capitalización individual y de reparto; también ha presentado diferentes grados de fragmentación y durante décadas ha ofrecido excedentes financieros, aunque también ha atravesado épocas de fuertes desequilibrios.

De manera especial, como se ha analizado en los Capítulos 3 y 4, las reformas del último lustro han hecho mayor hincapié sobre la necesidad de aumentar la cobertura. Actualmente se ha extendido el consenso acerca de la necesidad de adaptar los antiguos sistemas de pensiones de base predominantemente contributiva a un escenario laboral donde el empleo informal y el desempleo hacen muy difícil el cumplimiento pleno, para toda la fuerza laboral, de los requisitos contributivos que normalmente se establecían. De igual modo, las tendencias demográficas presentadas en el Capítulo 5 sirven como base para discutir sobre los desafíos futuros que deberá enfrentar el sistema de pensiones argentino.

A fines de 2010, mediante diferentes programas públicos, el 91% de la población adulta mayor de 65 años recibe algún tipo de prestación. En este capítulo final, se presentará una “fotografía” del sistema actual y, a la luz de los temas desarrollados en este documento, se discutirán los desafíos más importantes de cara al futuro. Un aspecto particular para tener en cuenta en la discusión es si la situación actual refleja efectivamente un “sistema” de pensiones o si, en realidad, continúa prevaleciendo un conjunto de esquemas y programas que, sin la suficiente articulación y coordinación, logra cumplir importantes objetivos previsionales al brindar una amplia cobertura y una razonable seguridad de ingresos mínimos para evitar la pobreza en la vejez.



6.1. Estructura y características generales del sistema de pensiones en Argentina

El sistema que cubre los riesgos sociales de inseguridad económica asociados con la vejez, la invalidez y el fallecimiento está estructurado alrededor de un grupo de prestaciones contributivas y no contributivas. En primer lugar, el régimen general es el reglamentado por la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, que enmarcan el funcionamiento del Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA. Sus características predominantes son el carácter contributivo de las prestaciones y su organización bajo un esquema de reparto, aunque su financiamiento excede los montos recaudados como contribuciones para la seguridad social.

En segundo lugar, si bien la afiliación al SIPA es obligatoria, no toda la población se encuentra cubierta por este sistema. En realidad, es posible distinguir más de 120 regímenes independientes: Caja de las Fuerzas Armadas, Caja de la Policía Federal, Caja de la Gendarmería Nacional, Caja de la Prefectura Naval, Caja del Servicio Penitenciario Federal, 60 Cajas profesionales provinciales, 22 Cajas de empleados municipales, 24 Cajas de compensación o complementarias y 13 Cajas de empleados provinciales (Cetrángolo, 2009; Casali, 2004). La legislación actual permite que puedan establecerse nuevos regímenes, por ejemplo, en el ámbito provincial y municipal o bajo la forma de Cajas complementarias. En general, no ha existido en el nivel nacional una estrategia de rectoría y gobernanza para el conjunto de los esquemas y programas que permita coordinar su accionar. Las intervenciones usualmente responden a problemáticas muy particulares que presenta alguno de los regímenes independientes.

Todos los sistemas mencionados brindan prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia pero difieren en la determinación de su cuantía y en las condiciones de acceso. En la mayoría de los casos, los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, así como las Cajas provinciales establecen otros requisitos, generalmente menores que los del régimen general del SIPA, tanto en edades de retiro como en años de aporte.

En tercer término, como se presenta en el Recuadro 4.1., desde el Estado nacional también se administra un esquema no contributivo de prestaciones, vinculadas con los riesgos de pobreza en la vejez y de invalidez. Algunas provincias tienen programas similares pero de menor escala que el nacional y con algunas diferencias respecto de las condiciones de acceso a las prestaciones.



En el Cuadro 6.1. se presentan, en términos generales, las principales condiciones de acceso a las prestaciones administradas por el Estado nacional. Esto permite tener una idea aproximada acerca de cuál sería, desde el punto de vista legal, la cobertura potencial de este esquema.

→ **Cuadro 6.1. Prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia.**

Régimen nacional

(Sistema Integrado Previsional Argentino y Ministerio de Desarrollo Social)

| Esquema | Vejez | Invalidez | Fallecimiento |
|---------------------------------|--|--|--|
| Contributivo (SIPA) | Jubilación 30 años de aporte Edad de retiro: 60 años las mujeres y 65 años los varones | Retiro por invalidez Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio | Pensión por fallecimiento Regularidad en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez) |
| Semi contributivo (SIPA) | Moratoria Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter transitorio ya que los períodos a incluir deben ser previos al 30 de septiembre de 1993 | | |
| | Prestación por edad avanzada 10 años de aportes (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad) Edad de retiro: 65 años por invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales) | Genera pensión por fallecimiento | |
| No contributivo (MDS) | PNC No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos y en condiciones de proporcionarlos Los extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país Edad para la vejez: 70 años | | No genera pensión por fallecimiento |

Fuente: elaboración propia.

6.1.1. Fragmentación del sistema

La protección social de la población adulta mayor en Argentina puede ser calificada como amplia y fragmentada. En diciembre de 2010, los tres grandes grupos de beneficios descritos en el Cuadro 6.1. (que se detallan más adelante en el Cuadro 6.2.) pueden resumirse cuantitativamente de la siguiente manera:

a) 2,9 millones de beneficios contributivos del SIPA (1,5 millones de jubilaciones y 1,4 millones de pensiones), con una prestación media de \$1624 mensuales (a diciembre de 2010);

b) 2,4 millones de beneficios por moratoria (más del 95% de jubilaciones), con una prestación media de \$1074 mensuales (de la que se descuentan aproximadamente \$220 para cancelar deuda); y

c) 1,1 millones de Pensiones No Contributivas, con un valor promedio de \$902 mensuales.

Además, existen aproximadamente 0,5 millones de beneficios correspondientes a las Cajas provinciales y 0,2 millones a los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, magistrados y otros funcionarios (con una prestación media que supera los \$4000 mensuales).

Sin duda, la composición de cada uno de los tres grupos antes mencionados termina por definir un escenario cuya fragmentación puede ser calificada como excesiva y, en algunos casos, hasta de una racionalidad discutible. Esto se debe, básicamente, a la ausencia de correlación entre los tipos de beneficios y el financiamiento y, en especial, a la existencia de un financiamiento procedente de rentas generales destinado a beneficios contributivos. También puede haber alguna dificultad en definir las causas que explican las brechas de nivel entre las diferentes prestaciones no contributivas y, tal vez más importante, la permanencia en el tiempo de cada uno de estos segmentos.

Otra dificultad adicional surge al intentar establecer la importancia del monto de las prestaciones comparándolas con los salarios de referencia o con los ingresos medios (tasas de sustitución). Por un lado, parte importante de los trabajadores basa sus contribuciones en categorías predeterminadas (es el caso de los autónomos) o forma parte de regímenes subsidiados (como ocurre con el personal doméstico y el monotributo), cuya base de imposición es sensiblemente menor a los ingresos efectivamente recibidos. Por otro lado, las prestaciones de los beneficiarios de los regímenes especiales incluidos en el SIPA (y con mayores tasas

de sustitución) no se presentan desagregadas en las estadísticas disponibles. En consecuencia, en el Cuadro 6.2. se presentan dos estimaciones posibles, una basada en el promedio de los trabajadores asalariados formales (según el RIPTE, índice elaborado por el MTEySS) y otra, basada en el “ingreso imponible promedio”, incluyendo el efecto de dichos casos particulares.

Las pensiones no contributivas - PNC representan en promedio el 27% del ingreso imponible, mientras que las prestaciones contributivas promedian el 41%. Sin embargo, pueden apreciarse significativos diferenciales al considerar las jubilaciones (con y sin moratoria) y las pensiones.

→ **Cuadro 6.2. Beneficios previsionales: casos y montos, diciembre de 2010**

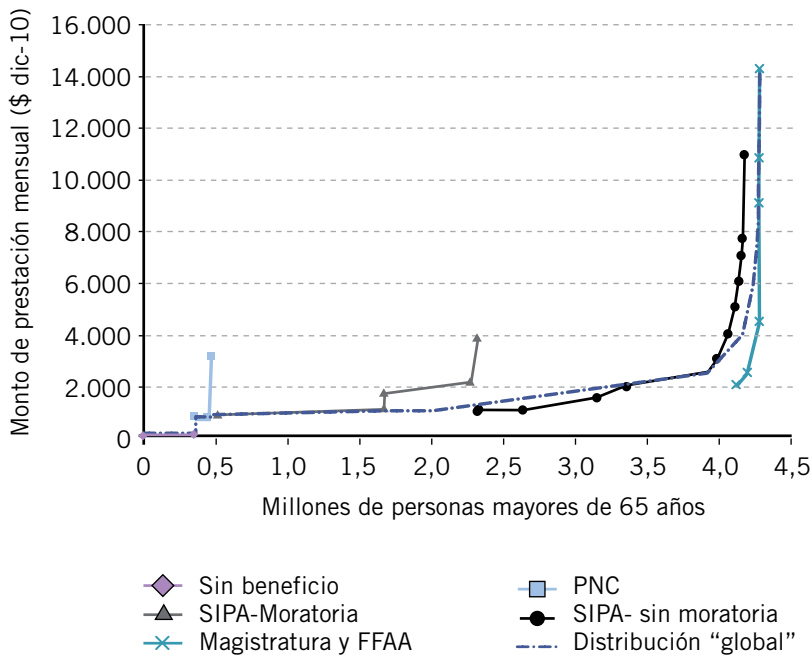
| Tipo de prestación | | Miles de casos | Haber mensual en \$ | Tasa de sustitución en % RIPTE | Tasa de sustitución en % ing.imp. |
|---|--|----------------|---------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Salario formal promedio (RIPTE) y estimación ingreso imponible | | | | \$ 3886 | \$ 3308 |
| Pensiones No Contributivas | Vejez | 50 | 749 | 19,3 | 22,6 |
| | Invalidez | 576 | 743 | 19,1 | 22,5 |
| | Madres de 7 o más hijos | 296 | 1058 | 27,2 | 32,0 |
| | Legisladores (Graciables del Congreso) | 112 | 926 | 23,8 | 28,0 |
| | Excombatientes de Malvinas | 21 | 3215 | 82,7 | 97,2 |
| | Otras leyes especiales | 2 | 1893 | 48,7 | 57,2 |
| | Total PNC | 1056 | 902 | 23,2 | 27,3 |
| Beneficios sistema contributivo | Jubilación | 4004 | 1379 | 35,5 | 41,7 |
| | Con moratoria | 2469 | 1072 | 27,6 | 32,4 |
| | Sin moratoria | 1535 | 1872 | 48,2 | 56,6 |
| | Pensión | 1382 | 1303 | 33,5 | 39,4 |
| Total | 5386 | 1359 | 35,0 | 41,1 | |

Nota: la estimación de ingreso imponible incluye monotributo y otras categorías de contribuyentes subsidiados.
Fuente: elaboración propia a partir de MTEySS (2011).

A continuación, en el Gráfico 6.1. se ofrece una representación que combina y elabora la información presentada acerca del nivel de las prestaciones y la cobertura (solo para la población adulta mayor de 65 años). Allí se puede apreciar, por un lado, la predominancia del SIPA y el impacto de la Moratoria en materia de cobertura y, por el otro, la ya referida fragmentación y algunas de las inequidades que perduran. La línea punteada presenta una visión estilizada de la situación

actual, eliminando la diferenciación entre las prestaciones del SIPA con o sin Moratoria y ubicando los casos de PNC y los de los regímenes de las fuerzas armadas, magistratura y otros en el lugar que ocupan, de acuerdo con los niveles de las correspondientes prestaciones.

→ **Gráfico 6.1. Población adulta mayor e ingresos previsionales, tipo y monto de las prestaciones. Argentina, 2010**



Nota: PNC incluye todas las prestaciones por vejez y parcialmente por invalidez y leyes especiales; SIPA considera impacto estimado de los beneficiarios que reciben dos prestaciones (jubilación y pensión), netos de los descuentos correspondientes por pago de Moratoria. No incluye a sistemas de provincias no transferidas por insuficiente acceso a información y problemas de consistencia, incluyendo la eventual superposición de beneficiarios.
Fuente: elaboración propia a partir de MTEySS (2011) y datos de la EPH (INDEC, 2004a).

Se debe subrayar que a partir de esta observación puede descartarse la mirada “simplista” al SIPA como un sistema previsional “que paga a todos los beneficiarios lo mismo”, ya que esto actuaría como impedimento para –o al menos dificultaría– la expansión de la población que realiza contribuciones al sistema. Otra de las observaciones que surge del análisis presentado es que, por lo general, la “fotografía actual” no resulta la consecuencia directa de una decisión de política pública consistente, sino que constituye el resultado de una sucesión de soluciones parciales, que dieron origen al esquema fragmentado actual,

con sus inequidades y con una notable incertidumbre respecto de su solvencia futura, además de comportarse de manera poco previsible no solo para el Estado sino –y esto es aún más importante– para el conjunto de los ciudadanos. En especial, actualmente es sumamente difícil prever cuáles serán las características de la cobertura futura de cada trabajador. Estos temas no implican solo admitir la complejidad del debate sino que también conllevan un alto impacto social, político, fiscal y macroeconómico.

6.1.2. Tipos de contribuyentes y regímenes previsionales

El 81% de los cotizantes al SIPA representa a trabajadores en relación de dependencia. Dentro de este conjunto, se encuentran algunos trabajadores amparados, por ejemplo, por regímenes especiales (como los descritos en el Capítulo 3) y empleados públicos de provincias que transfirieron sus Cajas previsionales.

Las prestaciones que percibirán estos afiliados al sistema se componen de la PBU (\$580 a junio de 2011) y de la PAP. El primer componente le brinda progresividad al sistema, mientras que el segundo, al estar determinado en función del promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante el período de 10 años previos al retiro, se asocia en mayor medida con el objetivo de suavización del consumo. La jubilación mínima y la PBU, aunque en menor grado, incrementan las tasas de sustitución para aquellos trabajadores que a la largo de su trayectoria laboral alternaron en empleos de bajas remuneraciones.

Por otra parte, un 12% de los trabajadores que aportan al SIPA lo hacen bajo el régimen simplificado de Monotributo, mediante cotizaciones *subsidiadas*, lo que les otorga el derecho de percibir en el futuro una jubilación mínima que no alcanzarían teóricamente a financiar (Bertranou, 2009; Bertranou y Casalí, 2007).

La legislación establece que por medio de un aporte que no guarda relación con la escala de ingresos, los monotributistas tienen derecho a la PBU, pero dado que esta es inferior a la jubilación mínima terminarán percibiendo esta última prestación. Entre diciembre de 2001 y junio de 2011 el aporte previsional aumentó de \$35 a \$110 (es decir, un 214%), mientras que la PBU pasó de \$200 a \$580 (un 190%), aunque en realidad la jubilación por la que están aportando (la mínima) aumentó 514%, al pasar de \$200 a \$1228. Este fenómeno manifiesta que existe un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes. Sin embargo, esto último no se registra en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, para quienes, desde la sanción de la Ley de Movili-

dad de las Prestaciones, a medida que se incrementan las jubilaciones también asciende la remuneración sujeta a aportes.

Otra falencia vinculada con este colectivo de trabajadores es la inexistencia de un pilar de aportes voluntario que opere de manera adecuada. Los monotributistas pueden realizar, de manera voluntaria, un aporte de \$33 para tener derecho a la PAP. No obstante, dado que la PAP se computa sobre una remuneración de \$300, la suma de la PAP y la PBU no supera la jubilación mínima, por lo tanto, no existe incentivo para realizar aportes de manera voluntaria.

Por su parte, los trabajadores autónomos representan el 3% del total de los aportantes al SIPA. De este total, cerca de un 60% aporta para recibir una prestación equivalente a la jubilación mínima. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los aportes que realizan son bajos, en relación con la estimación acerca de la capacidad contributiva de estos trabajadores a este régimen (Bertranou, 2009), aunque la renta presunta podría aumentarse si se les aplicaran las alícuotas con reducción de contribuciones patronales, es decir, las mismas que están vigentes para los trabajadores en relación de dependencia. Contrariamente a lo que sucede con los monotributistas, los autónomos enfrentan ajustes automáticos de los parámetros que definen los montos de sus cotizaciones, de acuerdo con los cambios que genera la movilidad previsional.

Los trabajadores del servicio doméstico, que representan al 3% de los aportantes al SIPA, al igual que los monotributistas, realizan aportes subsidiados que les permitirán a futuro acceder a la PBU. Y, como se dijo anteriormente, dado que es inferior a la jubilación mínima, esta última sería la prestación a la que accederían. El aporte actual es sumamente reducido, especialmente si se considera que una amplia mayoría de sus empleadores obtienen rebajas mucho más significativas en el pago de impuestos a las ganancias.

Finalmente, este cuadro se completa con aproximadamente más de 1,5 millones de trabajadores que se encuentran aportando a Cajas provinciales, sean estas de empleados públicos o de profesionales. Tales trabajadores, que representarían algo más del 15% del empleo registrado, se encontrarían distribuidos en más de 70 regímenes, que presentan diferentes características en cuanto al nivel de las prestaciones y a las condiciones de acceso.





6.2.

Desafíos para la consolidación de un sistema sostenible de cobertura universal

La consolidación de un sistema de pensiones que sea sostenible y brinde cobertura universal deberá enfrentar algunos desafíos muy importantes. En este sentido, pueden considerarse como prioritarios específicamente seis grupos temáticos que se vinculan con: cobertura, equidad, fragmentación, sostenibilidad, previsibilidad y litigiosidad.

6.2.1. Alcanzar la cobertura universal

Una característica ineludible que debe adquirir el sistema de protección destinado a la población adulta mayor es la cobertura universal. Esto es, sin embargo, un desafío para una economía en la que persiste un mercado de trabajo que mantiene un segmento informal, como también una alta rotación laboral promedio, en especial, para ciertos grupos específicos de trabajadores. Además, dadas estas características, ante la presencia de exigentes requisitos para acceder a la protección, los mismos muchas veces se convierten en inalcanzables para un amplio segmento de los trabajadores.

Si bien Argentina ha formulado recientemente una rápida respuesta a este problema, también es cierto que lo ha hecho mediante un grupo de reformas cuyo eje fue una medida de emergencia: la Moratoria previsional. Luego, la consolidación de esta modalidad, en el mediano plazo, entraña la siguiente encrucijada: si la Moratoria no se repite, los problemas de cobertura van a resurgir indiscutiblemente en el mediano plazo;¹⁰¹ en cambio, si se repite, se podría alentar un sistema crecientemente deficitario (y con menores incentivos a aportar), lo que agravaría los problemas de equidad, financiamiento y sostenibilidad ya existentes. En consecuencia, es necesario consolidar un sistema que manifieste previsibilidad acerca de la presencia concreta de un piso de protección social para todos los adultos mayores, el cual, eventualmente, debe considerarse de manera conjunta con la cobertura de un seguro de salud, que también debiera alcanzar a la totalidad de este grupo poblacional.

¹⁰¹ Según diferentes estimaciones (AGN, 2010; Arrighi, 2010; Grushka, 2010; MTEySS, 2005), con estricto cumplimiento de la normativa vigente, la cobertura de los adultos mayores de 65 años podría reducirse a valores entre 50% y 70% en 2050.

6.2.2. Asegurar la equidad en las prestaciones

Vale la pena rescatar aquí la experiencia de otros países y también enfatizar algunos de los consensos alcanzados en reformas que tendieron a lograr una amplitud de cobertura, con especial cuidado de garantizar la equidad, tanto vertical como horizontal.¹⁰² De estas experiencias surge la necesidad de cumplir con ciertos requisitos básicos:

- a) que el sistema contributivo se comprometa a brindar beneficios que guarden relación con su financiamiento, mediante aportes y contribuciones sobre el salario;
- b) la introducción de un pilar solidario puro, financiado por impuestos, cuyas prestaciones sean definidas en función de los recursos disponibles y que la sociedad decida destinar a tal fin;
- c) la introducción de un pilar complementario al sistema contributivo, que le brinde un mayor carácter redistributivo, de atributos y alcances a ser definidos de acuerdo con los recursos disponibles.

Este último pilar complementario puede, básicamente, llevar una prestación hasta un monto a determinar, para aquellos casos de trabajadores que no alcancen un mínimo de aportes requeridos por la legislación o que aportaron por debajo de lo que proporcionalmente corresponde a un asalariado con el salario mínimo: monotributistas, trabajadores domésticos u otros. Con el objeto de brindar una imagen estilizada del sistema resultante, en el Gráfico 6.2. se resumen los cambios propuestos.

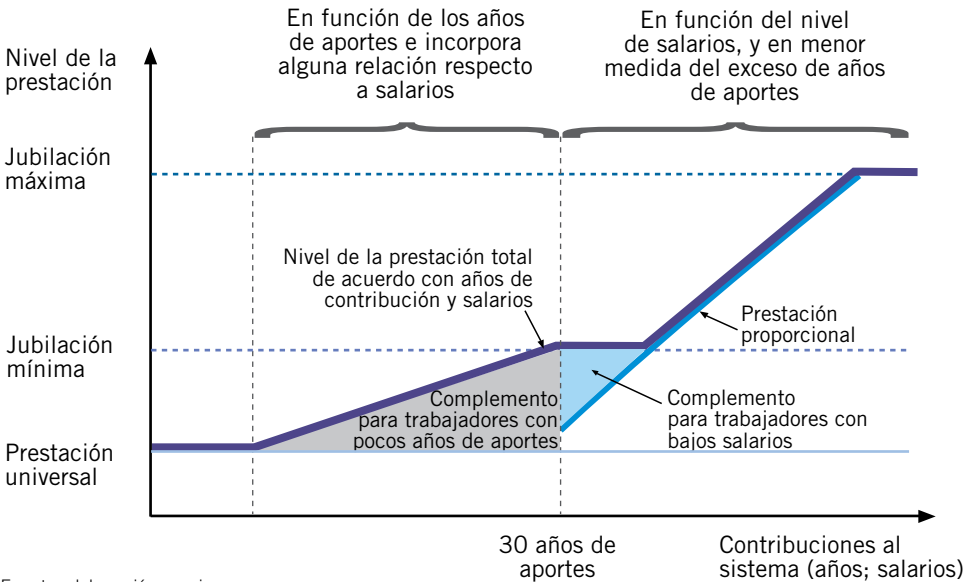
Con la información disponible, se vuelve muy complicado estimar cuál es la proporción de las personas en edad de trabajar que podrían percibir en el futuro las prestaciones aquí propuestas. Una aproximación muy rudimentaria puede realizarse a partir de la información presentada en el Capítulo 4. Teniendo en cuenta las tasas de actividad, desempleo, empleo informal, rotación laboral y densidad de contribuciones (Bertranou y Sánchez, 2003; MTEySS, 2005), cerca de dos tercios de la población en edad de trabajar podrían percibir solo la prestación universal y el complemento para trabajadores con pocos aportes. Esto daría cuenta de

¹⁰² Una de las experiencias recientes que puede mencionarse es la reforma realizada en Chile en 2008. Si bien su pilar contributivo se organiza mediante un esquema de capitalización individual, las prestaciones básicas que dan un piso de seguridad económica son públicas y financiadas con impuestos, lo que les permite perseguir objetivos de equidad. Asimismo, los dilemas que enfrenta la adaptación de los sistemas previsionales para mejorar la equidad horizontal y vertical han estado presentes en las discusiones de reforma de otros países, como Brasil y Uruguay.



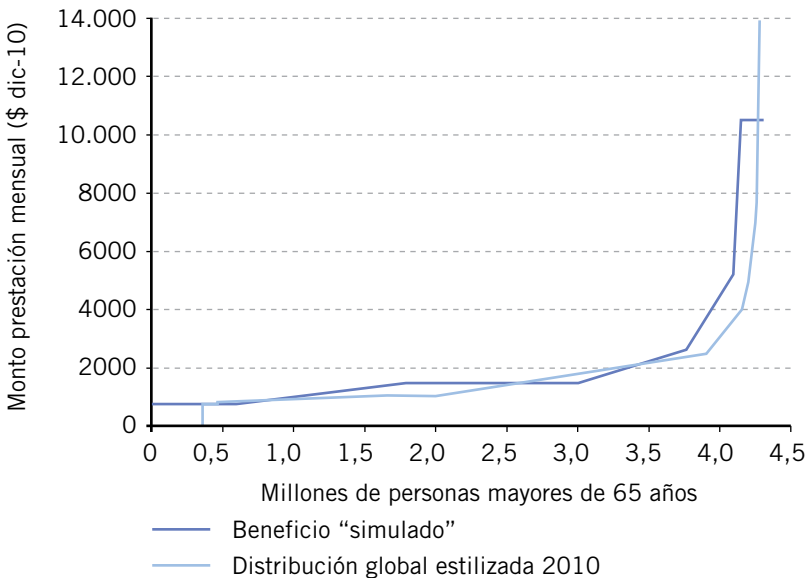
la importancia de estos componentes para garantizar una seguridad de ingresos a la población adulta mayor.

→ Gráfico 6.2. Esquema de prestaciones propuestas



Fuente: elaboración propia.

→ Gráfico 6.3. Distribución de las personas mayores de 65 años, según prestaciones vigentes y simuladas



Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que el esquema simulado no se aleja demasiado de lo que se observa actualmente en el SIPA, o de lo que podría observarse si se atenuase el impacto de los regímenes especiales y si con la moratoria previsional no se hubiese permitido inicialmente un fuerte crecimiento en la duplicación de beneficios.

6.2.3. Reducir la fragmentación

Un aspecto adicional de significativa importancia en relación con la equidad, se refiere a la fragmentación del sistema. Este ha sido un aspecto que históricamente ha estado presente en los debates y en las encrucijadas que ha enfrentado la previsión social (Mesa-Lago, 1978). Pareciera no existir un amplio consenso respecto de la necesidad de integrar los distintos segmentos y componentes del sistema previsional. En particular, puede decirse que aun cuando recientemente se ha logrado “integrar” el sistema en un esquema público, al haberse nacionalizado el componente de capitalización, han continuado apareciendo regímenes especiales dentro del sistema público, que podrían profundizar un proceso de reestratificación, tal como se desarrolló en el pasado.

Condiciones de adquisición y prestaciones homogéneas para toda la población parecen ser un requerimiento indispensable para la seguridad social básica que debe prestar un sistema público. Las diferencias destinadas a conjuntos específicos de trabajadores asalariados tal vez deberían ser atendidas por regímenes complementarios que permitan explicitar y justificar razonablemente las condiciones particulares de cada colectivo de trabajadores. Esto permitiría evaluar la sostenibilidad del sistema como un todo y de cada componente en particular para que los subsidios, si los hubiera, pudieran ser explicitados y debidamente justificados. En esta línea de análisis, los regímenes para trabajadores independientes, tanto los pertenecientes al Monotributo como en el caso de los autónomos, merecerían una reflexión particular.

6.2.4. Preservar la sostenibilidad financiera

Como ya se manifestara, el esquema diseñado como propuesta de largo plazo no difiere sustancialmente en su taxonomía prestacional y en su cobertura del que se encuentra vigente en la actualidad. El gran desafío, en cambio, consiste en consolidar un sistema de pensiones que tenga estas características pero que se desarrolle dentro de una institucionalidad con cierta continuidad y posea un comportamiento previsible.



Para que esto sea posible, no debieran quedar dudas, sobre todo, sobre su sostenibilidad financiera, y esto solo será posible en la medida en que se definan claramente los requisitos y los beneficios del régimen contributivo, de manera diferente de los no contributivos, para evitar todo tipo de confusiones entre el financiamiento de uno y otro componente.

Un esquema como el propuesto también requiere dar una discusión destacada sobre la tasa de sustitución que haría sustentable al sistema. En este documento, se han comentado los diferentes episodios que contribuyeron a lo largo de la historia previsional argentina a consolidar un esquema cuyas tasas de sustitución una y otra vez han regresado al debate sobre el 82%. Así, se identificó cómo ese porcentaje surgió de una legislación de emergencia, que redujo una anterior pretensión de sostener prestaciones de retiro similares al salario, para los niveles más bajos de remuneraciones. Esa expectativa de prestaciones luego fue reforzada por diferentes modificaciones normativas y por fallos judiciales, hasta que la reforma de los años noventa volvió a prometer haberes de niveles similares. En la actualidad, el sistema promete a quienes se retiran un haber muy cercano a ese nivel (como sumatoria de las prestaciones por PBU y PAP), financiado mediante una combinación poco explícita de aportes, contribuciones e impuestos, en un esquema, donde quienes no aportaron reciben haberes que forman parte del mismo segmento prestacional.

Para alcanzar los objetivos aquí propuestos, deberían tenerse en cuenta los siguientes pasos:

a) determinar el haber jubilatorio para quienes cumplan los requisitos del sistema contributivo. Teniendo en cuenta que la contribución actual se encuentra en torno del 23% del salario, el valor de la prestación adicional por permanencia para los trabajadores que aporten 30 años (45% del salario) podría ser financiado con las cotizaciones sobre el salario si la tasa de sostenimiento (aportantes/beneficiarios) se mantuviera;^{103,104}

b) definir, en función de los recursos tributarios disponibles y de la meta de otorgar una garantía de seguridad económica universal, el monto de la prestación básica (equivalente a un porcentaje del salario mínimo o a una canasta básica de consumo) a ser percibida por todos los adultos mayores;

¹⁰³ En 2010 fue aproximadamente de 1,4 pero, excluyendo los beneficios de la Moratoria (que podrían tener otro financiamiento), sería de 2,4 y se mantendría por encima de 2 hasta 2050.

¹⁰⁴ Se debe tener en cuenta que actualmente la prestación proporcional (PAP) también varía según el número de años aportados que superen los 30 requeridos (hasta 5 años). De este modo, la prestación proporcional puede llegar a ubicarse en 52,5%.

c) establecer tope máximo y mínimo, para todas las prestaciones contributivas y el eventual monto (o porcentaje) de una prestación complementaria para quienes no cumplan con los requisitos mínimos del sistema contributivo.

6.2.5. Definir parámetros específicos previsibles

Como aspecto principal, sería aconsejable discutir a partir de qué edad se debería empezar a percibir la “prestación universal”. Esta va a depender de la edad de retiro del componente contributivo,¹⁰⁵ de la esperanza de vida de la población, de la cuantía de los recursos tributarios que se pretendan destinar a este componente y de las necesidades que se espere cubrir con la prestación. Simultáneamente, también se debe debatir acerca de las características del mecanismo de ajuste. Este último aspecto va a depender de cómo se defina la prestación, si como porcentaje del salario mínimo o en relación con una canasta básica de consumo, por citar algunos ejemplos.

Posiblemente la introducción de este pilar no contributivo inaugure en el país una discusión acerca del pago de pensiones a los sobrevivientes, un tema que actualmente ya se debate en algunos países desarrollados. En esos países, la reflexión no solo pasa por el hecho de la disponibilidad de pensiones no contributivas sino también por el hecho de que han aumentado las tasas del empleo femenino (OIT, 2011a). Quizá en Argentina este debate no persiga una respuesta respecto a mantener el *statu quo* o eliminar este tipo de pensiones sino que puede estar relacionado con una redefinición de los mecanismos que determinan las prestaciones a sobrevivientes.

Por otra parte, al financiarse con recursos de rentas generales, la instrumentación de una prestación universal conduciría a una discusión acerca de la fuente de los recursos tributarios. En la actualidad, los recursos tributarios que financian al SIPA provienen, principalmente, de una “preparticipación” (15% de la coparticipación bruta, 11% de la recaudación del IVA, 20% de la recaudación de Ganancias), y ello implica que la discusión sobre el financiamiento de este pilar estará asociada con un debate más amplio sobre el régimen de coparticipación federal.

Otro aspecto a considerar en este nuevo esquema es la determinación del número

¹⁰⁵ Si bien no se ha instalado una discusión respecto de modificar la edad de retiro en Argentina, es importante considerar que en algunos países europeos se han aumentado las edades de retiro (véase OCDE, 2011 y sección 5.1.1.), e incluso en Italia la edad estará vinculada (a partir de 2015) con el incremento de la esperanza de vida (*The economist*, 2011). En Cohan *et al.* (2010) se analiza el ahorro fiscal que se lograría en caso de aumentar las edades de retiro hasta en 5 años, considerando, además, medidas para suavizar su potencial impacto, como la jubilación anticipada, los incentivos fiscales para la contratación de adultos mayores y el uso del seguro de desempleo.

de años de aportes que será necesario acreditar para acceder al “complemento para trabajadores con pocos años de aportes”. En la actualidad existe una prestación por edad avanzada que se asemejaría al complemento presentado. No obstante, tal prestación se empieza a percibir a los 70 años y requiere al menos 10 años de aportes, de los cuales 5 deben corresponder a los últimos 8 años (Cuadro 6.1.). Asimismo, la prestación depende del nivel salarial previo al retiro y de los años de aportes. En este sentido, el aspecto de diseño a considerar lo constituye la elección sobre cómo determinar el monto de la prestación: si se mantiene una lógica similar, quizá quitando la condicionalidad respecto del número de años de aportes previo al retiro, o si se utiliza una alternativa que solo considere el número de años de aportes.¹⁰⁶

Por último, otro tema a ser tomado en cuenta es la relación entre la prestación universal y la jubilación mínima. En este caso, el diseño debe considerar que en la actualidad un porcentaje importante de trabajadores está realizando aportes para percibir la jubilación mínima; la mayoría de ellos, en condición de independientes, tal vez porque en esta categoría ocupacional se observa una elevada incidencia de la informalidad. Esto último, sumado a las dificultades para controlar el cumplimiento de la normativa de seguridad social, podría desalentar la efectivización de los aportes o por lo menos dificultar los avances para formalizar a este grupo de trabajadores, si la prestación universal y la jubilación mínima resultan similares. Además de contemplar este aspecto, sería útil mejorar el pilar de la prestación proporcional, para que aquellos trabajadores independientes que deseen aportar para obtener una jubilación superior a la mínima puedan hacerlo.

6.2.6. Reducir la litigiosidad del sistema

Como consecuencia directa de haber sostenido durante mucho tiempo sistemas contributivos que prometen beneficios que, por una u otra razón, no pueden ser afrontados con los recursos contributivos del sistema, se ha elevado la litigiosidad. A lo largo de su historia, ha sido habitual que un grupo significativo de beneficiarios del sistema inicien reclamos ante la Justicia debido al no cumplimiento de las normas preestablecidas. Así, hubo momentos en los que estos juicios se acumulaban en sede judicial, otros casos donde el Poder Ejecutivo, existiendo fallos a favor de los beneficiarios, demoraba su pago por falta de fondos y también períodos en los que las demandas fueron pagadas.

¹⁰⁶ Esto es presentado en Cohan *et al.* (2010), donde la prestación para trabajadores con pocos años de aportes es una función del número de años de aportes y de la diferencia entre la jubilación mínima y la prestación universal.

Un rasgo dominante de los litigios ha girado en torno a la movilidad de las prestaciones y a la determinación de la prestación inicial, una situación que al día de hoy continúa siendo un problema de difícil solución. En 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco de la causa “Badaro”, exhortó al Poder Legislativo a dictar una Ley de Movilidad Jubilatoria y ordenó al Poder Ejecutivo actualizar, en función del coeficiente de variación salarial, la prestación del jubilado Badaro para el período diciembre de 2001 - diciembre de 2006 (actualización que fue del 88,6%).

Por otra parte, en 2009, en el marco del caso “Elliff”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al Poder Ejecutivo que se recalcule la PC y la PAP, actualizando los salarios que se toman como base del cálculo de estas prestaciones,¹⁰⁷ en función de los salarios básicos de la industria y de la construcción. Es importante destacar que el primero de los casos se refiere a una persona que se jubiló en el marco de la Ley N° 18.037 (de 1969), mientras que el segundo caso corresponde a una persona que se jubiló bajo el régimen legislado por la Ley N° 24.241 (de 1993).

Como los casos descritos, existe un importante conjunto de beneficiarios del sistema que puede reclamar ante la Justicia la actualización de sus prestaciones. Como producto de los reclamos, que ya superan los 400.000 casos, existen demoras en el tratamiento de las causas por reajustes y actualización de haberes.¹⁰⁸

Evidentemente, más allá de la solución que se les brinde a los problemas preexistentes, la forma de evitar, en el largo plazo, la litigiosidad y las inequidades que emergen de las diferentes resoluciones de conflictos consistirá en un diseño de sistema que sea sustentable y que explicité los beneficios, como el único camino para evitar reclamos y aumentar la previsibilidad del sistema.

En relación con lo anterior, se debe destacar lo dicho por el Dr. Ricardo Lorenzetti, Presidente de la Corte Suprema de Justicia: “... hay que debatir si la seguridad social debe dar beneficios solo a los aportantes o si también debe dar respuestas a todos los sectores en situación de vulnerabilidad. Habría que definirlo con claridad. Porque los jueces aplican leyes que establecen una relación directa entre el aporte del trabajador y el beneficio que debe recibir cuando se jubila. Si se quebrase esa relación directa, el trabajador no tendría interés en continuar haciendo aportes. Los jueces vamos a seguir aplicando ese criterio. Pero también hay sectores vulnerables a los que se les da respuesta con dinero público. El Congreso debería ordenar los criterios”.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Promedio de las remuneraciones sujetas a aportes, durante los diez años previos al cese de servicios.

¹⁰⁸ Para mayores detalles, véase AGN (2010).

¹⁰⁹ *La Nación*, 12 de junio de 2011, véase en: <http://www.lanacion.com.ar/1380837-la-corrupcion-se-combate-con-politicas-de-estado>



6.3.

Reflexiones finales: previsibilidad para la previsión social

A lo largo del documento se han discutido los problemas derivados de los múltiples intentos de dar soluciones parciales al sistema de pensiones de Argentina. Ello no implica que aquí se haya propuesto una reforma integral y drástica para superar las restricciones y los desafíos de la previsión social. Resulta imposible pensar un tipo de reforma que solucione de una vez y para siempre todos los problemas presentes y futuros; por el contrario, se propone intentar consensuar algunos principios e ideas estratégicas para construir una mejor y posible política de protección para los adultos mayores, para hacer que las reformas parciales, política y técnicamente factibles, sean consideradas como ladrillos de una construcción de largo plazo. De esta forma, tan importante como tener una visión estratégica de lo que se quiere hacer con el sistema en el largo plazo es la definición del sendero de las reformas parciales que forman la transición necesaria.

Habida cuenta de las características específicas de esta política, donde participan (como aportantes o beneficiarios) varias generaciones de ciudadanos, se requiere conseguir ciertos consensos que hagan posible la construcción de un sistema de pensiones sostenible en el tiempo y que cumpla con uno de los requisitos básicos de todo sistema previsional: que sea previsible. La previsibilidad debe entenderse en sentido amplio. Es decir, los ciudadanos, y especialmente los aportantes al sistema durante sus vidas laborales, deben contar con una adecuada “previsión” de cuál resultará el nivel de las prestaciones futuras a partir de una garantía o piso de seguridad económica que debe otorgarse universalmente. Por otro lado, para los hacedores de políticas públicas y administradores del Estado, debe existir previsibilidad en relación a los compromisos financieros actuales y futuros que involucra el sistema de pensiones. De otra forma, no es posible diseñar estrategias de desarrollo e inclusión social por la incertidumbre que demanda el financiamiento del sistema de pensiones frente a otras necesidades de gasto social y promoción de la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGN (2010), “Administración Nacional de la Seguridad Social - Gestión Judicial”, Auditoría General de la Nación.
- Alós, M., I. Apella, C. Grushka y M. Muiños (2008), “Participation of Seniors in the Argentinean Labor Market: An Option Value Model”, en *International Social Security Review* 61(4), pp. 25-49.
- ANSES (2010a), “Inclusión y previsión social en una Argentina responsable”, presentación ante la Cámara de Senadores de la Nación de Diego Bossio y Amado Boudou.
- ANSES (2010b), “Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino”, Informe Mensual, Administración Nacional de la Seguridad Social, Buenos Aires, diciembre.
- ANSES (2008), “Informe de la Seguridad Social”, Año X, Número 4, cuarto trimestre, Administración Nacional de la Seguridad Social, Gerencia de Finanzas, Buenos Aires.
- ANSES (2007), “Informe de la Seguridad Social”, Año IX, Número 4, cuarto trimestre, Administración Nacional de la Seguridad Social, Gerencia de Finanzas, Buenos Aires.
- Apella, I. y L. Casanova (2008), “Los trabajadores independientes y el Sistema de Seguridad Social. El caso del Gran Buenos Aires, Argentina”, en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Banco Mundial - MTEySS.
- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la Reforma Previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*, OIT, Santiago de Chile.
- Arrighi, W. (2010), “SIPA: expansión de la cobertura de Seguridad Social”, presentado en Taller de Protección Social Banco Mundial, mayo, Buenos Aires.
- Arza, C. (2010), “La política previsional argentina (1944-2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, en S. Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Edhasa, Buenos Aires.
- Arza, C. (2006), “Distributional impacts of pension policy in Argentina: Winners and losers within and across generations”, en *International Social Security Review*, 59:3.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco de Previsión Social (2011), www.bps.gub.uy
- Barr, N. (2004), “La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado”, Conferencia inaugural en el seminario internacional El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos, 22 y 23 de abril, OIT, Santiago de Chile.
- Barr, N. (2002), “Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices”, en *International Social Security Review* 55(2), pp. 3-36.
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, New York.

- Bertranou, F. (2011), “Sistema previsional y equidad”, en M. Novick y S. Villafañe (eds.), *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, PNUD- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Bertranou, F. (coord.) (2009), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo - Banco de Previsión Social, Montevideo.
- Bertranou, F. (2005a), “Jubilaciones y pensiones en América Latina: reformas y paradigmas”, en *Cuestión Social - Revista Mexicana de Seguridad* N° 55, Ciudad de México.
- Bertranou, F. (2005b), “Envejecimiento de la población y los Sistemas de Protección Social en América Latina”, Reunión de Expertos “Implicancias Sociales y Económicas de los Cambios en la Estructura por Edad de la Población”, División de Población de las Naciones Unidas y CONAPO, México.
- Bertranou, F. y A. Arenas de Mesa (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina*, Brasil y Chile, OIT, Santiago, Chile.
- Bertranou, F. y P. Casali (2007), “Los trabajadores independientes y la Seguridad Social”, en *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social*, Año IV, N° 4, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y C. Grushka, C. (2002), “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas”, en Bertranou, F., Solorio, C. y Van Ginneken, W. (eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales*, OIT, Santiago de Chile.
- Bertranou, F., C. Grushka y R. Rofman (2001), “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina”, en Bertranou, F. (editor), *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*, OIT, Santiago de Chile.
- Bertranou, F., C. Grushka y W. Schulthess (2000), “Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina”, en *Serie Financiamiento del desarrollo* N° 94, CEPAL, Santiago de Chile.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (eds.) (2011), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Bertranou, F., R. Rofman y C. Grushka (2003), “From reform to crisis: Argentina’s pension system”, en *International Social Security Review* 56(2), pp. 103-114.
- Bertranou, F. y A. Sánchez (2003), “Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001”, en *Historias laborales en la seguridad social*, Oficina de la OIT en Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Bertranou F. y E. Vezza (2010), “Piso de Protección Social en Argentina”, Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

- Binstock, G. (2008), “Cambios en la formación de la familia en Argentina: ¿cuestión de tiempo o cuestión de forma?”, en III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, Córdoba, Argentina, 24 al 26 de septiembre.
- Boudou, A., V. D’Elia y E. Lo Valvo (2007), “El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares”, en Estudios Especiales de la Seguridad Social, ANSES, Buenos Aires.
- Calvo, E., F. Bertranou y E. Bertranou (2010), “Are Old-age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America?”, en *Journal of Social Policy* 39(2), pp. 223-234.
- Casali, P. (2004), “Regímenes complementarios de previsión social”, mimeo, Buenos Aires.
- CELADE (2009), Tablas abreviadas de mortalidad, Argentina 1950-2050. Véase en: http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm - Actualizadas a septiembre de 2009 sobre la base de las estimaciones y proyecciones vigentes en CELADE, Revisión 2008.
- CEMUPRO (2011), “Diagnóstico y aportes a la Reforma del Sistema Previsional”, Centro de Estudios Municipales y Provinciales, Buenos Aires, enero.
- CEPAL (2010), “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006), “La Protección Social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad”, Santiago de Chile.
- Cesaratto, S. (2006), “Pensions in an ageing society: a symposium”, en *Review of Political Economy* 18(3), Julio, pp. 295-299.
- Cetrángolo, O. (2009) (ed.), “La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia”, Documento de proyecto CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2005), “Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2008), “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”, en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 205, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004), “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. J.L. Machinea (1993), “El sistema previsional argentino: crisis, reforma y transición”, Documento de Trabajo N° 6, IDI - FUIA, Buenos Aires.
- Cichon, M., W. Scholz, A. van de Meerendonk, F. Bertranou y P. Plamondon (2004), *Financing social protection*, International Labour Office, Ginebra.
- Cohan, L., L. Díaz Frers y E. Levy Yeyati (2011), “Lineamientos para una reforma previsional”, Documento de Trabajo N° 50, CIPPEC, Buenos Aires.

- Cotlear, D. (ed.) (2011), *Population Aging. Is Latin America Ready?*, The World Bank, Washington DC.
- Curcio, J. (2011), “Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del noventa y de la primera década del siglo XXI”, en C. Danani y S. Hintze (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Colección Política, políticas y sociedad, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Curcio, J. y A. Beccaria (2011), “Sistema de seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”, en C. Danani y S. Hintze (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Colección Política, políticas y sociedad, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Daykin, C. (2006), “The Challenge of Ageing: Pension Reform, International Trends and Future Imperatives. Politeia”, en *Social Science Research*, Series N° 9, Londres.
- Demarco, G. (1993), “Origen y tratamiento de las deudas del SNPS con los beneficiarios: 1980-1993”, PNUD - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Economic Policy Committee (2000), “Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing populations on public pension systems” (EPC/ECFIN/581/00), Bruselas.
- Elías, D. (2010), “Un modelo integrado de previsión social”, Seminario sobre el Sistema Previsional Argentino, Buenos Aires.
- Feldman, J., L. Golbert, y E. Isuani, (1986), “Maduración y crisis del sistema previsional argentino”, en *Boletín informativo Techint*, enero-febrero, N° 240, Buenos Aires.
- Ferro, G. (2009), “Reformas previsionales de capitalización en diez países de América Latina”, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago de Chile.
- Ferro, G. (2003), “Regulación y costos variables endógenos en el mercado de Fondos de Jubilaciones y Pensiones argentino”, Documento de Trabajo 231, Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- FIAP (2011), “Pensiones no contributivas en países FIAP”, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago de Chile.
- FIEL (1995), “El Sistema de Seguridad Social, una Propuesta de Reforma”, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires.
- FIEL (1998), “La reforma previsional en la Argentina”, ASAP, Buenos Aires.
- Forteza, A., I. Apella, E. Fajnzylber, C. Grushka, I. Rossi y G. Sanroman (2010), “Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay”, Banco Mundial - Superintendencia de Pensiones, Documento de Trabajo 32, Santiago de Chile.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, World Bank and Stanford University Press, Washington, DC.
- Grushka, C. (2011), “El panorama demográfico argentino”, mimeo, Buenos Aires.

- Grushka, C. (2010), “Evolución y perspectivas del SIPA”, mimeo, Buenos Aires.
- Grushka, C. (2001), “La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX”, en *Sociales - Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4, Rosario, abril.
- Grushka, C. y F. Bertranou (2004), “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas”, I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Caxambú, septiembre.
- Gillion, C. y A. Bonilla (1992), “Analys of a national private pension scheme: The case of Chile”, en *International Social Security Review* N° 131(2).
- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey y D. Latulippe (2000), *Social Security Pensions*, International Labour Office, Ginebra.
- Herrera, G. (2008), “Dinámicas distributivas de la política jubilatoria. Una aproximación al caso argentino”, tesis de Maestría, mimeo, Buenos Aires.
- Iacovoul, M. y A.J. Skew (2011), “Household composition across the new Europe: Where do the new Member States fit in?”, en *Demographic Research* 25(14).
- INDEC (2004a), “Estimaciones y proyecciones de población. Total del país, 1950-2015”, en *Serie Análisis Demográfico* 30, Buenos Aires, véase en: www.indec.mecon.gov.ar
- INDEC (2004b), “Matrimonios y uniones consensuales en Argentina según el Censo 2001”, en *Aquí se cuenta, Revista informativa del Censo 2001* N° 13, Buenos Aires.
- Isuani, E. (2008), “La política social en Argentina en perspectiva”, en Cruces, G. y otros (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Isuani, E. y J. San Martino (1995), “El Nuevo Sistema Previsional Argentino. ¿Punto final a una larga crisis?”, en *Boletín Informativo Techint* N° 281, Buenos Aires.
- Kay, S. y T. Sinha (eds.) (2008), *Lessons from Pension Reform in the Americas*, Oxford University Press, New York.
- Lo Vuolo, R. (1995), “Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica con base en el caso Argentino”, Documento de trabajo N° 16, CIEPP.
- MECON (2009, 2010), “Cuenta de Inversión”, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires.
- Mesa-Lago, C. (2008), *Reassembling Social Security: A Survey on Pensions and Healthcare in Latin America*, Oxford University Press, Oxford y New York.
- Mesa-Lago, C. (2004), “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 84, pp. 59-82.
- Mesa-Lago, C. (1996), “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, en *Revista de la CEPAL* N° 60, pp. 73-94.
- Mesa-Lago, C. (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

- Moreno, J. M. (2007), “¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran Bismarkianas?, IX Jornada de Estudios de Población, Córdoba.
- MPS (2008), “Panorama da Previdência Social Brasileira”, Ministerio de Previsión Social, Brasilia, tercera edición.
- MPS (2010), “Evolução recente da proteção previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza”, Informe de Previdencia Social, Vol. 22, N° 10, Brasilia, octubre.
- MTEySS (2010, 2011), Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- MTEySS-OIT (2003), “Historias laborales en la Seguridad Social”, en *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social* Año I, N° 1, Buenos Aires.
- MTEySS (2003), *Libro Blanco de la Previsión Social*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
- MTEySS (2005), *Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SJP 2005/2050*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.
- Mullan, P. (2000), *The imaginary time bomb: Why an ageing population is not a social problem*, I.B. Tauris, Londres.
- Naciones Unidas (2011), “World Population Prospects: The 2010 Revision, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat”, véase en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>, visitado 18/07/11; 3:16:08 PM.
- OCDE (2011), “Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries”, París, marzo.
- OIT (2011a), “Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa”, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra.
- OIT (2011b), “Social Protection Floor in Brazil”, mimeo, Ginebra.
- OIT (2010), “World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond”, Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2004), *El futuro de la Previsión Social en Argentina y el mundo: evaluación y desafíos*, Ponencias del Seminario Internacional OIT - MTEySS, Buenos Aires, 20 de abril.
- OIT (2002), *Seguridad social: un nuevo consenso*, OIT, Ginebra.
- OIT (1957), “Informe al Gobierno de la Argentina sobre la previsión social”, Programa ampliado de asistencia técnica OIT/TAP/Argentina/R.2, Ginebra.
- Rofman, R. (2008), “The pension system in Argentina”, en S. Kay y T. Sinha (eds.), *Lessons from Pension Reform in the Americas*, Oxford University Press, New York.
- Rofman, R. y L. Lucchetti (2006), “Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage”, en *World Bank Social Protection Discussion Paper* N° 0616, Washington, DC.

- Rofman, R., E. Fajnzylber y G. Herrera (2010), “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile”, en *Revista de la CEPAL* N° 101, pp. 85-109, Santiago de Chile, agosto.
- SAFJP (2008), “El régimen de capitalización y el sistema previsional, 1994-2008”, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.
- SAFJP (2005), “El Régimen de Capitalización a once años de la reforma previsional”, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.
- Salim, J. y W. D’Angela (2007), “Estimación de la informalidad laboral. Años 2003 a 2006”, Administración Federal de Ingresos Públicos, Buenos Aires.
- Sana, M. (1999), “La segunda transición demográfica y el caso argentino”, V Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Luján, 6 al 8 de octubre.
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993), “Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma”, PNUD-CEPAL, Santiago de Chile.
- Schwarzer, H. (coord.) (2009), *Previdência Social: reflexões e desafios*, Ministério da Previdência Social, Brasília.
- Schwarzer, H. y R. Costanzi (2011), “Globalización y distribución del ingreso: la importancia de la Previdencia Rural y de los beneficios de Prestación Continuada en Brasil”, en M. Novick y S. Villafaña (eds.), *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, PNUD-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Sigg, R. (2005), “A global overview on social security in the age of longevity”, Paper presented to an Expert Group Meeting on Social and Economic Implication of Changing Population Age Structures, organized by the Population Division, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas, México D.F.
- The economist (2011), “Falling short”, Special report on pensions, abril.
- Thompson, L. (1999), “Foregoing a new consensus on pensions”, en *Economic Survey of Europe* N° 3, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Ginebra.
- Ticona Gonzales, M. (2009), “Renta Dignidad: universalidad de la protección social boliviana”, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Torrado, S. (directora) (2010), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Edhasa, Buenos Aires.
- Uthoff, A. (2006), “Brechas del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 89, Santiago de Chile, agosto.
- Uthoff, A. (1995), “Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL* N° 56, Santiago de Chile, agosto.
- Wray, L. R. (2006), “Social security in an aging society”, en *Review of Political Economy* 18(3), pp. 391-411, julio.



ANEXOS



→ **Anexo 1. Determinación del monto de la jubilación ordinaria de acuerdo con la Ley N° 14.370^(*)**

| | Monto de la jubilación ordinaria |
|-------------------------------|--|
| Jubilación mínima | \$750 |
| Remuneración base (RB) | |
| Hasta \$1000 | 100% de la RB |
| De \$1000 a \$2000 | \$1000 más 75% del excedente \$1000 (99,9% a 87,5% de la RB) |
| De \$2000 a \$5000 | \$1750 más 60% del excedente \$2000 (87,49% a 71,0% de la RB) |
| De \$5000 a \$10.000 | \$3550 más 45% del excedente \$5000 (70,99% a 58,0% de la RB) |
| De más de \$10.000 | \$5800 más 15% del excedente \$10.000 (Inferior a 58,0% de la RB) |
| Jubilación máxima | 90% del promedio de sueldos de los 12 mejores meses consecutivos que se computen a efectos de computar la RB |

Nota: RB: remuneración base. Tasas de sustitución presentadas entre paréntesis (como porcentaje de la RB). (*) \$ hace referencia a Peso Moneda Nacional, moneda vigente a ese momento.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley N° 14.370.

→ **Anexo 2. Determinación del monto de la jubilación ordinaria de acuerdo con la Ley N° 14.499^(*)**

| | Monto de la jubilación ordinaria |
|---|---|
| Jubilaciones ordinarias menores a \$5000 | 82% de la remuneración al cese de actividades |
| Jubilaciones ordinarias mayores a \$5000 | |
| De \$5000 a \$7000 | \$5000 más 70% del excedente \$5000 (82% a 75% del sueldo al cese) |
| De \$7000 a \$9000 | \$6400 más 50% del excedente \$7000 (75% a 67% de la remuneración al cese) |
| De más de \$9000 | \$7400 más 20% del excedente \$9000 (inferior al 67% del sueldo al cese) |
| Cuando aplicada la escala precedente, el monto supere los \$10.000, para el excedente de esa suma solo se computará el 10%. | |

Nota: tasas de sustitución presentadas entre paréntesis (como porcentaje del sueldo al cese). Estimadas a partir de la fórmula de determinación de la jubilación ordinaria. ^(*) \$ hace referencia a Peso Moneda Nacional, moneda vigente a ese momento.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley N° 14.499.

→ **Anexo 3. Transferencias a Cajas Provinciales por Convenio de Armonización, en millones de pesos**

| Provincia | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 ^(*) |
|------------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| Buenos Aires | | 300 | 650 | 250 | 365 | 390 | 1060 | |
| Córdoba | 108 | 339 | 559 | 550 | 310 | 650 | 776 | |
| Corrientes | | | | | | | | |
| Chaco | | | 51 | | 187 | 200 | 200 | |
| Chubut | | | | | | | | |
| Entre Ríos | | 60 | 100 | 110 | 97 | 109 | 176 | |
| Formosa | | | 45 | 50 | 7 | 100 | | |
| La Pampa | 4 | 7 | 7 | | 32 | | | |
| Misiones | | | | | | 72 | 19 | |
| Neuquén | | | | | | | | |
| Santa Cruz | 38 | 50 | 70 | | 252 | 247 | 225 | |
| Santa Fe | 90 | 90 | 90 | | | | | |
| Tierra del Fuego | | | | | | | | |
| Total | 240 | 846 | 1572 | 960 | 1249 | 1768 | 2451 | 2354 |

Nota: (*) para 2010 no se cuenta con una adecuada desagregación de la información por provincias.

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, a partir de datos del SIDIF.

→ **Anexo 4. Transferencias a Cajas provinciales por Convenio de Armonización, en porcentaje del gasto público en previsión social**

| Provincia | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Buenos Aires | | 13% | 20% | 6% | 7% | 5% | 12% |
| Córdoba | 13% | 30% | 40% | 30% | 13% | 19% | 18% |
| Corrientes | | | | | | | |
| Chaco | | | 15% | | 30% | 19% | 17% |
| Chubut | | | | | | | |
| Entre Ríos | | 14% | 19% | 16% | 11% | 9% | 12% |
| Formosa | | | 24% | 22% | 2% | 27% | |
| La Pampa | 6% | 8% | 7% | | 17% | | |
| Misiones | | | | | | 24% | 5% |
| Neuquén | | | | | | | |
| Santa Cruz | 24% | 27% | 30% | | 51% | 31% | 23% |
| Santa Fe | 16% | 15% | 12% | | | | |
| Tierra del Fuego | | | | | | | |
| Total | 15% | 18% | 23% | 14% | 13% | 12% | 14% |

Nota: la fila Total hace referencia al monto total de las transferencias dividido por el gasto público en previsión social de aquellas provincias que recibieron transferencias.

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, a partir de datos del SIDIF.

→ Anexo 5. Normativa vigente de las Cajas previsionales provinciales no transferidas

| Régimen y características generales | Buenos Aires | Chaco | Chubut | Córdoba | Corrientes | Entre Ríos |
|-------------------------------------|--|--|---------------------------------|--|--|------------------|
| Edad de retiro | 60 | 60 | 62 | 65 | 65 | 62 |
| Varones | | | | | | |
| Mujeres | | | 58 | 60 | 60 | 57 |
| Años de aportes | 35 | 30 | 25 | 30 | 30 | 30 |
| Tasa de sustitución | 70,0% | 82,0% | 72,0% | 82,0% | 82,0% | 82,0% |
| Régimen de movilidad | Sueldos del personal en actividad | | | | | |
| Personales | 14,0% | 11,0% | 14,0% | 18,0% | 18,5% | 16,0% |
| Patronales | 12,0% | 16,0% | 18,0% | 20,0% | 18,5% | 16,0% |
| Total | 26,0% | 27,0% | 32,0% | 38,0% | 37,0% | 32,0% |
| Pensión (% del haber de jubilación) | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% |
| Edad de retiro | 50 | Sin límite | 53 | 60 | 65 | 57 |
| Varones | | | | | | |
| Mujeres | | | | 57 | 60 | 53 |
| Años de aportes | 25 | 30 | 25 | 25 | 30 | 25 |
| Tasa de sustitución | 75,0% | 82,0% | 72,0% | 82,0% | 82,0% | 82,0% |
| Régimen de movilidad | Sueldos del personal en actividad | | | | | |
| Personales | 16,0% | 14,0% | 16,0% | 18,0% | 18,5% | 16,0% |
| Patronales | 12,0% | 18,0% | 18,0% | 22,0% | 18,5% | 16,0% |
| Total | 28,0% | 32,0% | 34,0% | 40,0% | 37,0% | 32,0% |
| Pensión (% del haber de jubilación) | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% |
| Edad de retiro | 65 | 70 | | 70 | | 68 |
| Varones | | | | | | |
| Mujeres | | | | | | |
| Años de aportes | Al menos 10 (5 durante los últimos 8 años) | Al menos 15 (5 durante los últimos 8 años) | Derogada. Ley Nº 4251 (1997) | Al menos 10 (5 durante los últimos 8 años) | La Ley Nº 4917 no establece prestación por edad avanzada | Al menos 20 años |
| Tasa de sustitución | 50,0% de la JO | 50,0% de la JO | | 60,0% de la JO | | Ídem JO |
| Tasa de sustitución | 100,0% | 100,0% | 72,0% | 50,0%-100,0% | 50,0% - 100,0% | 40,0%-82,0% |
| Régimen de movilidad | Sueldos del personal en actividad | | | | | |
| Personales | 18,0% | 14,0% | 14,0% | 22,0% | 18,5% | 18,0% |
| Patronales | 20,0% | 18,0% | 18,0% | 23,0% | 18,5% | 18,0% |
| Total | 38,0% | 32,0% | 32,0% | 45,0% | 37,0% | 36,0% |
| Pensión (% del haber de jubilación) | 75,0% | 82,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% |

ENCrucIJADAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA:
reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones

| Régimen y características generales | | Formosa | La Pampa | Misiones | Neuquén | Santa Cruz | Santa Fe | Tierra del Fuego |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|--|--|---|------------------|
| General (jubilación ordinaria) | Edad de retiro | 61 | 65 | 65 | 60 | 54 | 65 | 55 |
| | Años de aportes | 58 | 60 | 60 | 55 | 50 | 60 | 50 |
| | Tasa de sustitución | 30 | Combinac. edad y aportes | 30 | 30 | 30 | 30 | 25-30 |
| General (jubilación ordinaria) | Régimen de movilidad | 82,0% | 82,0% | 75,0% | 80,0% | 82,0% | 72,0% | 82,0% |
| | Aportes | Sueldos del personal en actividad | | | | | | |
| | Personal | 11,0% | 11,0% | 11,0% | 10,0% | 12,0% | 14,5% | 13,0% |
| | Patronales | 16,0% | 17,0% | 16,0% | 12,0% | 11,5% | 17,2% | 7,5% |
| Docentes | Total | 27,0% | 28,0% | 27,0% | 22,0% | 23,5% | 31,7% | 20,5% |
| | Pensión (% del haber de jubilación) | 100,0% | 75,0% | 70,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% |
| | Edad de retiro | Sin límite de edad | 55 | 55 | 55 | Sin límite | 65 | Sin límite |
| Docentes | Años de aportes | 25 | Combinac. edad y aportes | 30 | 30 | 30 | 30 | 25 |
| | Tasa de sustitución | 82,0% | 82,0% | 75,0% | 80,0% | 82,0% | 72,0% | 82,0% |
| | Régimen de movilidad | Sueldos del personal en actividad | | | | | | |
| | Aportes | Sueldos del personal en actividad | | | | | | |
| Jubilación por edad avanzada | Personal | 13,0% | 13,0% | 13,0% | 12,0% | 14,00% | 17,0% | 13,0% |
| | Patronales | 16,0% | 19,0% | 16,0% | 13,0% | 5,50% | 17,2% | 7,5% |
| | Total | 29,0% | 32,0% | 29,0% | 25,0% | 19,50% | 34,2% | 20,5% |
| | Pensión (% del haber de jubilación) | 100,0% | 75,0% | 70,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% | 75,0% |
| Jubilación por edad avanzada | Edad de retiro | 65 | 65 | 70 | 65 | 65 | 70 | 65 |
| | Años de aportes | Al menos 15 | Al menos 10 | Al menos 15 (5 durante los últimos 8 años) | Al menos 10 (5 durante los últimos 8 años) | Al menos 15 (10 durante los últimos 12 años) | Al menos 20 (8 durante los últimos 10 años) | 15 |
| | Tasa de sustitución | 65,0% | Al menos el 50,0% del haber mínimo | 50,0% | 60,0% | 70,0% | 90,0% de la JO | 50,0% |
| | Régimen de movilidad | 30,0%-100,0% | 35,0%-100,0% | 50,0%-100,0% | 30,0%-100,0% | 30,0%-90,0% | 55,0%-85,0% | 30,0%-100,0% |
| Policía | Aportes | Sueldos del personal en actividad | | | | | | |
| | Personal | 15,0% | 14,0% | 19,0% | 16,0% | 14,0% | 16,5% | 13,0% |
| | Patronales | 21,0% | 20,0% | 16,0% | 19,0% | 18,0% | 21,0% | 7,5% |
| | Total | 36,0% | 34,0% | 35,0% | 35,0% | 32,0% | 37,5% | 20,5 |
| Policía | Pensión (% del haber de jubilación) | 75,0% | 75,0% | 75,00% | 75,00% | 75,0% | 75,0% | 75,0% |

Notas: Se presentan características generales. Respecto a la tasa de sustitución se debe tener presente que generalmente se puede aumentar en función del exceso de años de aportes, mientras que para el régimen para la policía también puede variar en función de la jerarquía dentro del servicio de seguridad. Respecto a las edades de retiro presentadas para el régimen de docentes existe dispersión dado que la normativa la modifica en función de algunas características de las tareas cumplidas por docentes (ej.: años de servicios frente a alumnos). Respecto a los regímenes de movilidad existen diferencias respecto a la periodicidad y a la forma de aplicación, aunque en todos los casos está vinculada con los sueldos de los agentes en servicio. Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente.

→ Anexo 6. Modificaciones en las prestaciones previsionales, 2002-2011

| Fecha | Características del aumento |
|--------------------|--|
| Agosto de 2002 | Aumento no remunerativo a \$200 ⁽¹⁾ |
| Enero de 2003 | Devolución del descuento del 13,0% |
| Julio de 2003 | Aumento del haber mínimo a \$220 ⁽²⁾ |
| Enero de 2004 | Aumento del haber mínimo a \$240 |
| Junio de 2004 | Aumento del haber mínimo a \$260 |
| Septiembre de 2004 | Aumento del haber mínimo a \$280 |
| Septiembre de 2004 | Aumento del haber mínimo a \$308 y aumento del 10,0% para haberes menores a \$1000 |
| Julio de 2005 | Aumento del haber mínimo a \$350 |
| Septiembre de 2005 | Aumento del haber mínimo a \$390 |
| Junio de 2006 | Aumento del haber mínimo a \$470 y aumento del 11,0% para el resto de los haberes |
| Enero de 2007 | Aumento del haber mínimo a \$530 y aumento del 13,0% para el resto de los haberes |
| Septiembre de 2007 | Aumento de haberes previsionales del 12,5% |
| Marzo de 2008 | Aumento del haber mínimo a \$655 y aumento del 7,5% para el resto de los haberes |
| Julio de 2008 | Aumento del haber mínimo a \$690 y aumento del 7,5% para el resto de los haberes |
| Marzo de 2009 | Movilidad de las prestaciones del SIPA del 11,69% |
| Septiembre de 2009 | Movilidad de las prestaciones del SIPA del 7,34% |
| Marzo de 2010 | Movilidad de las prestaciones del SIPA del 8,21% |
| Septiembre de 2010 | Movilidad de las prestaciones del SIPA del 16,9% |
| Marzo de 2011 | Movilidad de las prestaciones del SIPA del 17,33% |

⁽¹⁾ El Decreto N° 1275/02 estableció para las prestaciones previsionales cuyo pago estaba a cargo de la ANSES y cuyo monto era inferior a \$200 mensuales, excluidas las asignaciones familiares, un subsidio equivalente a la suma necesaria para alcanzar dicho importe.

⁽²⁾ Este Decreto establece un aumento de la prestación mínima, pero además establece que el nuevo mínimo absorbe todas las sumas que hasta ese entonces se hayan otorgado con el objeto de alcanzar la prestación mínima de cobro garantizado por el Decreto N° 1275/02.

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

→ **Anexo 7. Regímenes especiales derogados por la entrada en vigencia del SIJP (Decreto N° 78/1994)**

| Ley(es) | Denominación | Personas comprendidas |
|--|----------------|--|
| N° 22.731 | Diplomáticos | Personal del Servicio Exterior de la Nación. |
| N° 22.929, N° 23.026 y N° 23.626 | Docentes | Personal que realice, en los organismos que las citadas leyes enumeran, actividades técnico-científicas de investigación o desarrollo y de dirección de estas actividades, con dedicación exclusiva o completa, y personal docente de las universidades nacionales con dedicación exclusiva, plena o de tiempo completo que realice actividades similares. |
| N° 24.016 | Investigadores | Personal docente de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario. |
| N° 24.018 | Funcionarios | <p>Presidente, Vicepresidente y Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.</p> <p>Vocales del Tribunal Fiscal de la Nación.</p> <p>Legisladores nacionales; ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, asesores presidenciales y demás funcionarios calificados de jerarquía equivalente por disposición legal o decreto del Poder Ejecutivo; secretarios y prosecretarios nombrados por las Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación; y el intendente, los concejales, los secretarios y subsecretarios del Concejo Deliberante y los secretarios y subsecretarios del Departamento Ejecutivo, todos ellos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.</p> <p>Procurador General del Tesoro y vocales del Tribunal de cuentas de la Nación.</p> |

Fuente: Decreto N° 78/94, que reglamenta el artículo 168 de la Ley N° 24.241.

→• **Anexo 8. Provincias que firmaron convenios con ANSES para la incorporación de magistrados y funcionarios del Poder Judicial provincial al régimen de la Ley N° 24.018**

| Norma | Provincia |
|---|---------------------|
| Decreto N° 1626/2007 y Decreto N° 1401/2008 | Mendoza |
| Decreto N° 2193/2008 | San Juan |
| Decreto N° 448/2009 | La Rioja |
| Decreto N° 933/2009 | Salta |
| Resolución N° 257/2009 ANSES | Tucumán |
| Decreto N° 29/2010 | Jujuy |
| Decreto N° 30/2010 | Santiago del Estero |

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

→ Anexo 9. Modificaciones en la alícuota de aportes personales, 2001-2007

| Fecha | Norma | Aporte personal | |
|-------------------|----------------------|--|----------|
| | | Contenido | Alícuota |
| Noviembre de 2001 | Decreto N° 1387/2001 | Reducción de 6 p.p. | 5% |
| Octubre de 2002 | Decreto N° 2203/2002 | Prórroga hasta el 28/02/2003 ⁽¹⁾ | 5% |
| Marzo de 2003 | Decreto N° 390/2003 | Aumento de 2 p.p. Prórroga hasta el 01/07/2004 ⁽²⁾ | 7% |
| Julio de 2004 | Decreto N° 809/2004 | Prórroga hasta el 01/07/2005 ⁽³⁾ | 7% |
| Julio de 2005 | Decreto N° 788/2005 | Aumenta excepto a docentes, diplomáticos y empleados de la Justicia ⁽⁴⁾ | 11% |
| Julio de 2006 | Decreto N° 940/2006 | Prórroga hasta el 01/01/2007 ⁽⁵⁾ | 7% |
| Enero de 2007 | Decreto N° 22/2007 | Prórroga hasta el 01/01/2008 ⁽⁶⁾ | 7% |
| Marzo de 2007 | Decreto N° 313/2007 | Suspensión de la reducción de aportes (a partir de mayo) ⁽⁷⁾ | 11% |

Notas:

⁽¹⁾ El artículo 2 establecía el restablecimiento del 11% de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia a razón de 2 puntos porcentuales a aplicar el 1° de marzo, 1° de julio y 1° de octubre de 2003.

⁽²⁾ Suspende hasta el 1° de julio de 2004 y el 1° de octubre de 2004, el restablecimiento de los 2 puntos porcentuales dispuesto, para el 1° de julio de 2003 y el 1° de octubre del 2003, por el Artículo N° 2 del Decreto N° 2203/02.

⁽³⁾ Prórroga hasta el 1° de julio de 2005 y el 1° de octubre de 2005, respectivamente, la suspensión dispuesta por el Artículo N° 1 del Decreto N° 390/03.

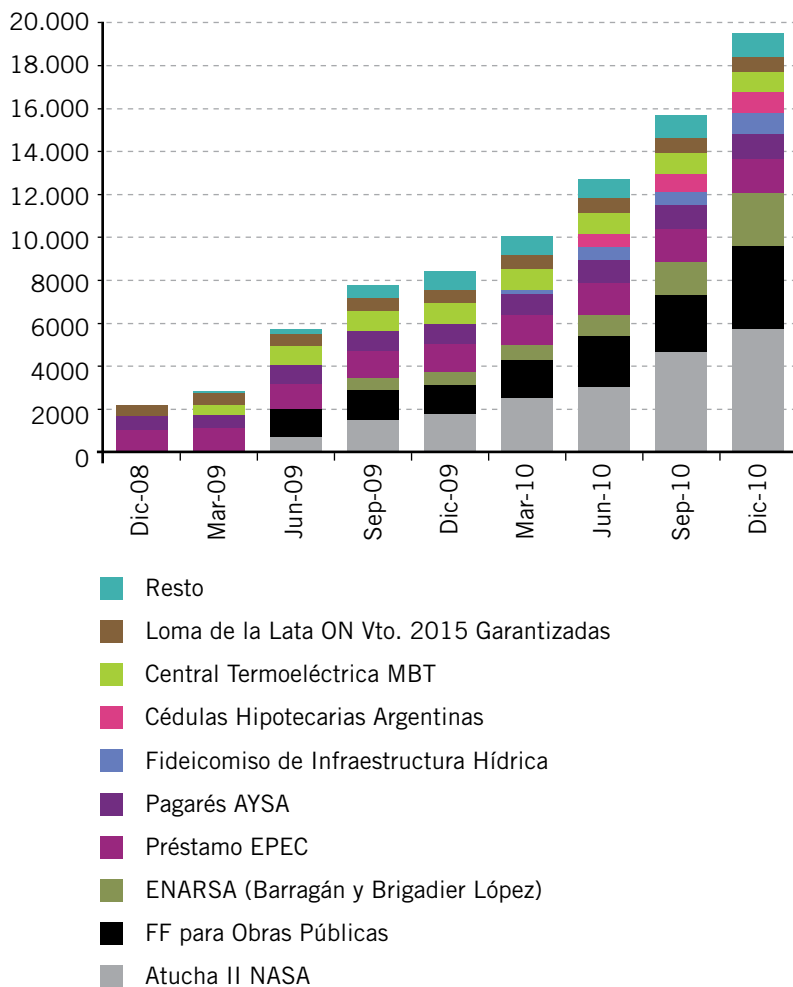
⁽⁴⁾ Prórroga hasta el 1° de julio de 2006 y el 1° de octubre de 2006, respectivamente, la suspensión dispuesta por el Decreto N° 390/03 y prorrogada por el Decreto N° 809/04. No quedaron incluidos en esta prórroga los aportes personales correspondientes al personal comprendido en las Leyes N° 22.731, N° 22.929 y N° 24.016 y sus respectivas modificatorias, y a los funcionarios y magistrados comprendidos en la Ley N° 24.018. Además se estableció que los aportes personales restablecidos por el Decreto N° 2203/02 en los plazos previstos por el Decreto N° 809/04 serían destinados al Régimen Previsional Público.

⁽⁵⁾ Prórroga hasta el 1° de enero de 2007 y el 1° de junio de 2007, respectivamente, la suspensión dispuesta por el Decreto N° 390/03 y prorrogada por los Decretos N° 809/04 y N° 788/05.

⁽⁶⁾ Prórroga hasta el 1° de enero de 2008, las suspensiones dispuestas por el Decreto N° 390/03 y prorrogadas por los Decretos N° 809/04, N° 788/05 y N° 940/06.

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

→ Anexo 10. Inversiones del FGS en proyectos productivos o de infraestructura, en millones de pesos corrientes, 2008-2010



Fuente: elaboración propia a partir de ANSES (2010b).

→ Anexo 11. Detalle de las nuevas inversiones del FGS

Entre las nuevas inversiones del FGS se destacan:

a) ATUCHA II NASA: tiene como destino la finalización de la central atómica Atucha II (www.atucha2.com/), con un impacto macroeconómico esperado en términos de empleo (Año 1: 5000 puestos; Año 2: 1500 puestos; posteriores: 350 puestos con la planta operativa) y de recaudación impositiva por \$1610 millones. Los recursos que volverían a la ANSES son: Año 1: \$149 millones en concepto de IVA y \$82 millones en concepto de aportes y contribuciones; Año 2: \$44 millones de IVA y \$21 millones de aportes y contribuciones; posteriores: \$8 millones de aportes y contribuciones.

b) SISVIAL: ejecución de infraestructura vial en el marco del Plan Vial del Ministerio de Planificación y Obras Públicas (www.obraspublicas.gov.ar/ y www.vialidad.gov.ar/). Pavimentación de 23 mil cuadras y rutas preurbanas en la Provincia de Buenos Aires, con impacto previsto de 176 mil empleos (2% ocupados nacionales), recaudación impositiva por \$1610 millones y recursos que volverían a la ANSES por \$270 millones.

c) Centrales Energéticas ENARSA (www.enarsa.com.ar/) Brigadier López y Barragán: financiamiento a ENARSA para el suministro, la construcción, el montaje, la puesta en marcha, la supervisión de la operación y el mantenimiento de centrales de generación eléctrica de potencia 280 MW equipadas con turbogeneradores de gas, en las localidades de Sauce Viejo (Santa Fe) y Ensenada de Barragán (Provincia de Buenos Aires). El impacto previsto en empleo es de 550 a 650 puestos en la Construcción y 84 puestos en el sector Operativo, recaudación impositiva por USD 442 millones y recursos que volverían a la ANSES por USD 114 millones.

Fuente: elaboración propia a partir de ANSES (2010b).

→ Anexo 12. Prestaciones de las Cajas de las fuerzas de seguridad

| Caja | Prestación mensual | Prestación/ RIPTE | Prestación/ Salario |
|--------------------------------------|--------------------|-------------------|---------------------|
| 2001 | | | |
| Policía Federal | 839 | 96% | 142% |
| Policía exterritorios Nacionales | 763 | 88% | 129% |
| Servicio Penitenciario | 807 | 93% | 137% |
| Gendarmería Nacional | 831 | 95% | 141% |
| Fuerzas Armadas | 982 | 113% | 166% |
| Prefectura Naval Argentina | 787 | 90% | 133% |
| Administración de Parques Nacionales | s/d | s/d | s/d |
| 2005 | | | |
| Policía Federal | 1236 | 90% | 138% |
| Policía exterritorios Nacionales | 977 | 71% | 109% |
| Servicio Penitenciario | 1116 | 81% | 125% |
| Gendarmería Nacional | 1026 | 75% | 115% |
| Fuerzas Armadas | 1270 | 93% | 142% |
| Prefectura Naval Argentina | 962,7 | 70% | 108% |
| Administración de Parques Nacionales | s/d | s/d | s/d |
| 2009 | | | |
| Policía Federal | 3096 | 103% | 158% |
| Policía exterritorios Nacionales | 2221 | 74% | 114% |
| Servicio Penitenciario | 2538 | 84% | 130% |
| Gendarmería Nacional | 1743 | 58% | 89% |
| Fuerzas Armadas | 2104 | 70% | 108% |
| Prefectura Naval Argentina | 1786 | 59% | 91% |
| Administración de Parques Nacionales | 2741 | 91% | 140% |

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda.

→ Anexo 13. Condición de actividad y tipo de inserción laboral de la población en edades activas, 1991-2010, en porcentajes(*)

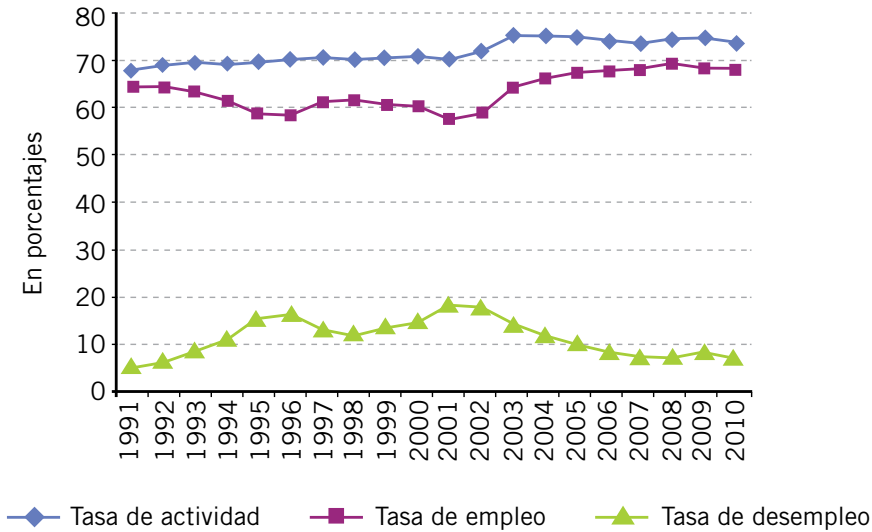
| Concepto | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| INACTIVOS | | | | | | | | | | |
| Jubilados | 5,9 | 5,7 | 5,7 | 6,0 | 5,2 | 4,8 | 4,7 | 4,0 | 3,6 | 3,4 |
| Estudiantes | 5,4 | 5,4 | 5,8 | 5,7 | 6,5 | 6,3 | 6,4 | 7,1 | 7,7 | 7,7 |
| Amas de casa | 21,1 | 20,3 | 19,2 | 19,3 | 18,7 | 18,4 | 18,0 | 17,8 | 17,0 | 16,8 |
| Discapacitados | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,8 |
| Otros motivos | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 1,8 | 2,0 | 2,0 |
| Total inactivos | 34,3 | 33,3 | 32,6 | 33,0 | 32,6 | 31,9 | 31,3 | 31,5 | 31,1 | 30,7 |
| ACTIVOS | | | | | | | | | | |
| OCUPADOS | Formales | 30,6 | 31,4 | 29,4 | 30,1 | 27,7 | 27,9 | 28,0 | 27,5 | 27,0 |
| | Informales | 12,9 | 12,6 | 12,6 | 11,7 | 13,0 | 15,4 | 16,1 | 16,1 | 16,2 |
| | Calificados | 5,6 | 6,4 | 6,4 | 6,2 | 5,0 | 4,7 | 4,9 | 4,3 | 3,8 |
| | No calificados | 13,2 | 12,1 | 13,2 | 11,5 | 11,2 | 11,3 | 11,6 | 11,9 | 12,1 |
| DESOCUPADOS | | 3,4 | 4,2 | 5,9 | 7,5 | 10,6 | 11,3 | 9,0 | 8,2 | 9,4 |
| | Total activos | 65,7 | 66,7 | 67,4 | 67,0 | 67,5 | 68,1 | 68,7 | 68,5 | 69,3 |



| Concepto | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| INACTIVOS | | | | | | | | | | |
| Jubilados | 3,3 | 3,2 | 2,8 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,9 | 4,2 | 4,7 | 5,2 |
| Estudiantes | 8,3 | 8,5 | 6,2 | 6,6 | 6,3 | 6,7 | 6,7 | 6,5 | 6,6 | 6,6 |
| Amas de casa | 16,6 | 15,2 | 14,4 | 14,1 | 14,4 | 14,5 | 14,1 | 13,3 | 12,8 | 13,1 |
| Discapacitados | 0,8 | 0,9 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Otros motivos | 2,4 | 2,4 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,4 | 2,8 | 2,4 | 2,4 | 2,5 |
| Total inactivos | 31,4 | 30,2 | 26,0 | 26,3 | 26,6 | 27,1 | 28,0 | 27,0 | 27,0 | 28,0 |
| ACTIVOS | | | | | | | | | | |
| OCUPADOS | Formales | 25,1 | 23,6 | 24,9 | 25,5 | 27,8 | 31,9 | 33,3 | 33,1 | 34,9 |
| | Informales | 15,2 | 18,2 | 22,8 | 23,5 | 22,3 | 19,8 | 19,2 | 17,8 | 17,3 |
| | Calificados | 3,3 | 3,0 | 3,0 | 3,2 | 3,5 | 3,1 | 4,2 | 3,2 | 4,2 |
| | No calificados | 12,5 | 12,7 | 12,9 | 12,8 | 12,5 | 12,4 | 10,8 | 12,2 | 11,7 |
| DESOCUPADOS | | 12,6 | 12,4 | 10,4 | 8,7 | 7,2 | 5,3 | 5,2 | 6,1 | 5,2 |
| | Total activos | 68,6 | 69,9 | 74,0 | 73,7 | 73,4 | 72,9 | 72,0 | 73,0 | 72,0 |

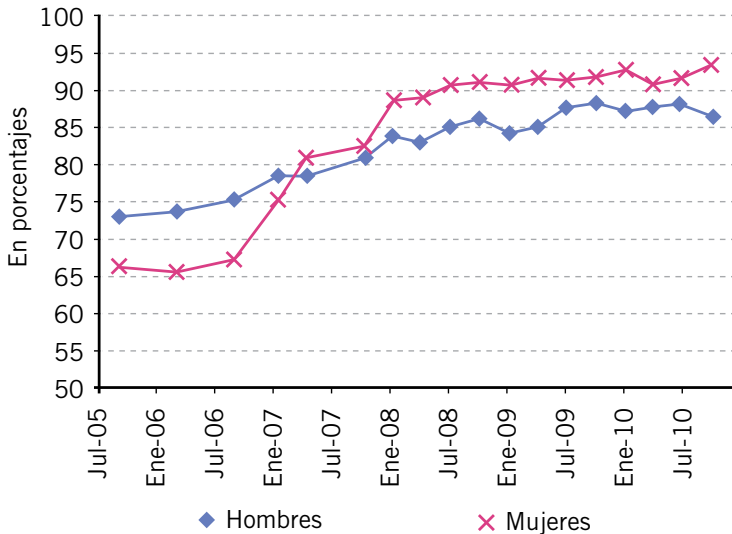
Nota: (*) hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

➔ **Anexo 14. Tasa de actividad, empleo y desempleo. Población de 18 a 65 años**



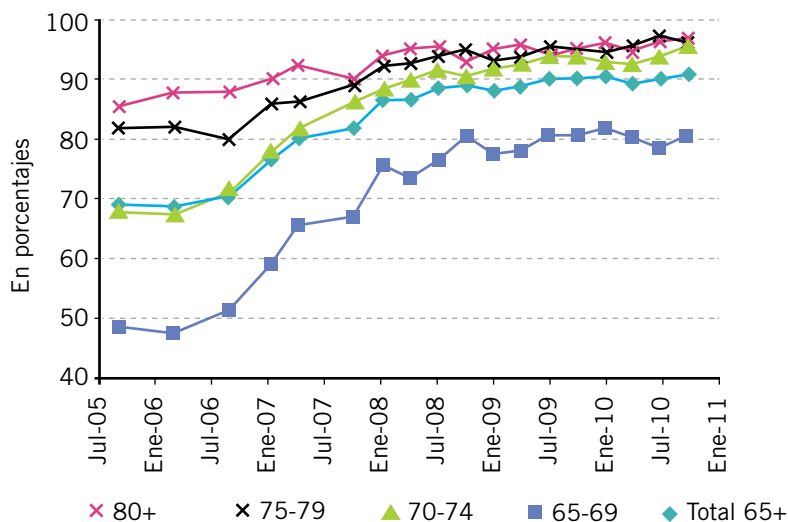
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

➔ **Anexo 15. Personas mayores de 65 años con cobertura previsional individual, según género, 2005-2010**



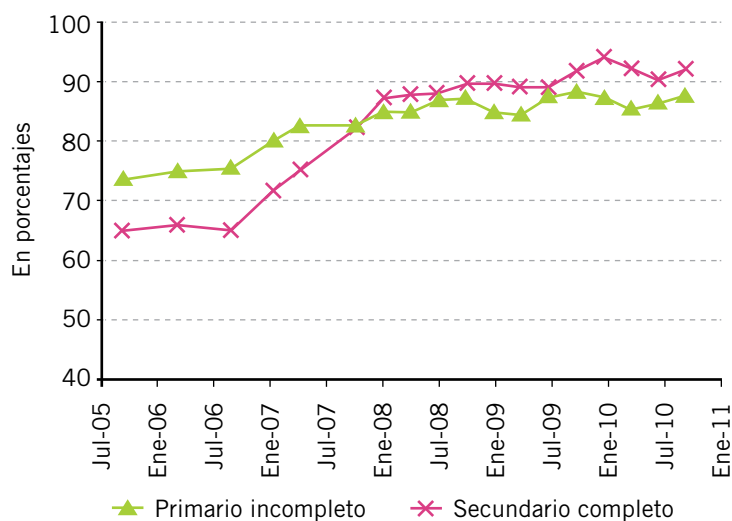
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

➔ **Anexo 16. Personas mayores de 65 años con cobertura previsional individual, según edad, 2005-2010**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

➔ **Anexo 17. Personas mayores de 65 años con cobertura previsional individual, según nivel educativo, 2005-2010**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

→ **Anexo 18. Aportantes al sistema de previsión, según categoría de contribuyente**

| Empleo formal | Aportantes | Composición | |
|------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------|
| | | SIPA | Empleo registrado |
| SIPA | | | |
| Dependientes | 7.007.368 | 81% | 68% |
| Monotributistas | 1.065.357 | 12% | 10% |
| Autónomos | 296.339 | 3% | 3% |
| Servicio doméstico | 272.190 | 3% | 3% |
| Total SIPA | 8.641.254 | 100% | 84% |
| REGÍMENES PROVINCIALES | | | |
| Cajas provinciales | 1.152.115 | | 11% |
| Cajas profesionales | 504.000 | | 5% |
| Total del empleo registrado | 10.297.369 | | 100% |
| Población entre 20 y 64 años | 22.718.788 | | |

Nota: Los datos del SIPA corresponden a 2010. El dato de Cajas provinciales corresponde a la planta ocupada en provincias que no transfirieron sus Cajas previsionales para el año 2009 (sin incluir a La Pampa y Chaco, por falta de información). El dato de Cajas profesionales corresponde a una estimación realizada por Salim y D'Angela (2007) para el año 2006. Es importante tener en cuenta que en los dos últimos casos se presentan estimaciones. No se presenta el personal de las fuerzas armadas y de seguridad.

Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS, INDEC, Ministerio de Economía y AFIP.

Se terminó de imprimir en Talleres Trama S.A.
en el mes de diciembre de 2011, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

