

EVOLUCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

Coordinadora

Graciela La Ruffa

Investigadores

Raúl Gaya

Sergio Carpenter

Carlos R. Martinez

Notas: Se agradece muy especialmente la colaboración y comentarios recibidos de Joaquín Alperovich y Andrés Kolesnik. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la ASAP. El uso del lenguaje que no discrimine es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, aclarando que todas las menciones en tal forma representan a la totalidad de los géneros.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. ASPECTOS GENERALES	5
2. FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES	6
3. EL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA)	8
4. LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)	10
5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO	11
CAPITULO I	13
A. <i>DEFINICIÓN</i>	13
B. <i>PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i>	14
C. <i>TÉCNICAS Y DIMENSIONES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL</i>	17
D. <i>COROLARIO: LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA</i>	21
CAPITULO II	24
A. <i>1580-1904: PRE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA</i>	25
B. <i>1904-1944: PRIMEROS REGÍMENES ORGÁNICOS POR ACTIVIDAD</i>	27
C. <i>1944-1968: UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i>	29
D. <i>1968-1980: CENTRALIZACIÓN ORGANIZATIVA Y UNIDAD LEGISLATIVA</i>	31
E. <i>1980-1990: CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i>	33
F. <i>A MODO DE BALANCE</i>	36
CAPITULO III	38
A. <i>ANTECEDENTES, CONTEXTO Y CAUSAS DE LA REFORMA</i>	38
B. <i>LA REFORMA PREVISIONAL CONTENIDA EN LA LEY Nº 24.241</i>	43
C. <i>CAMBIOS NORMATIVOS CONCOMITANTES A LA LEY Nº 24.241</i>	46
D. <i>EFFECTOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SISTEMA PREVISIONAL</i>	50
E. <i>PRINCIPALES HALLAZGOS</i>	62
CAPITULO IV	64
A. <i>RECORRIDO NORMATIVO DE LA NUEVA POLÍTICA PREVISIONAL</i>	64
B. <i>LITIGIOSIDAD, HABER INICIAL Y MOVILIDAD PREVISIONAL</i>	81
C. <i>EFFECTOS DE LA MACROECONOMÍA Y NUEVA POLÍTICA PREVISIONAL</i>	85
D. <i>CUESTIONES DESTACADAS</i>	97
CAPITULO V	99
A. <i>POLÍTICAS QUE AFECTAN EL VALOR DE LAS PRESTACIONES</i>	99
B. <i>POLÍTICAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i>	109
C. <i>POLÍTICAS DIRIGIDAS A MANTENER LA AMPLITUD DE LA COBERTURA</i>	119
D. <i>EN SÍNTESIS</i>	121
CAPITULO VI	124
A. <i>LA PARTICIPACIÓN DE LA FUNCIÓN SEGURIDAD SOCIAL EN EL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL</i>	124
B. <i>LA COMPOSICIÓN DE LA FUNCIÓN SEGURIDAD SOCIAL POR SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO (SAF)</i>	127

<i>C. EL DÉFICIT PRESTACIONAL PREVISIONAL POR SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO</i>	131
<i>D. EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i>	137
<i>E. TENDENCIAS CENTRALES</i>	147
CONCLUSIONES	149
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
ANEXO ESTADÍSTICO	162

INTRODUCCIÓN

A través del presente documento se busca comprender el funcionamiento en Argentina de la Seguridad Social en general, y de la Previsión Social en particular, a través del análisis de: sus principales características, su evolución histórica en lo que hace a las políticas de gobierno desarrolladas en nuestro país y sus consecuencias y, por último (dada su significación y tipo de financiamiento) su impacto en las cuentas generales del Estado.

Conocer los efectos producidos por las decisiones de política previsional a lo largo de la historia nos permitirá alcanzar una mayor comprensión sobre la situación financiera del sistema previsional actual, constituyendo éste el primer paso en la búsqueda de soluciones sostenibles en el tiempo.

1. ASPECTOS GENERALES

La Seguridad Social, entendida como el conjunto de instituciones que tienen por objetivo la protección de las personas y las familias frente a determinadas contingencias (vejez, invalidez, enfermedad, desempleo, maternidad, cargas de familia, muerte, accidente de trabajo y enfermedad profesional), es un sistema solidario donde el Estado asume un rol vital.

A su vez, la Previsión Social es un componente central de la Seguridad Social, a través de la cual el Estado cumple una función clave: relacionar a las personas en su etapa activa con su etapa pasiva, dadas las circunstancias existentes que les dificultan el acumular fondos para la vejez (ANSES, 2011).

Así, los Estados enfrentan el desafío de garantizar protección social a la mayor proporción posible de la población adulto mayor y, al mismo tiempo, darles a los sistemas condiciones de equilibrio financiero en el corto plazo y de sustentabilidad de las prestaciones en el largo plazo, resultando así, la sostenibilidad de los sistemas previsionales uno de los retos cruciales del sector público (Piffano et al, 2009).

En nuestro país, la problemática fiscal de las últimas décadas requiere prestar especial atención a los determinantes estructurales de tan compleja cuestión. En tal sentido, la Función Seguridad Social, llevada a cabo por distintos organismos nacionales, representó en los últimos veinte años, en promedio, un 40% del Presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN), observando un máximo de un 45% en el año 1995 y un mínimo de 33% en el año 2005.

En efecto, dicha Función es ejecutada por diversas organizaciones que forman parte de la APN. Tres de ellas, son lo que se conoce, presupuestariamente, como Instituciones de la Seguridad Social: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, mientras que el resto, se integran en distintos espacios de la Administración Central (AC).

En líneas generales, los sistemas previsionales contenidos en el Presupuesto de la APN argentina, se caracterizan por ser contributivos, bajo un régimen de reparto. La situación financiera de dichos sistemas resulta, entonces, un condicionante clave de la salud fiscal y por consecuencia, del desarrollo del país.

2. FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES

Los sistemas previsionales suelen clasificarse según el tipo de financiamiento en “Contributivos”, caracterizados por prestaciones financiadas con aportes y contribuciones de los propios beneficiarios/as (trabajadores activos) y de sus empleadores y en “No contributivos”, por cuanto sus prestaciones son sostenidas, usualmente, con recursos provenientes de rentas generales del Estado.

El financiamiento de los sistemas “Contributivos” está determinado por la trayectoria de la recaudación y el gasto, siendo las principales variables el número de aportantes, su nivel salarial, las alícuotas de aportes y contribuciones, el número de beneficios al pago (determinados por la cantidad de años de servicios y edad de retiro requeridos, entre otros parámetros) y el nivel de las prestaciones (Bertranou, et al, 2011).

El Régimen Público de Reparto (RPR), también denominado Régimen Previsional Público, se fundamenta en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado, que se financian a través de un sistema basado en el principio de solidaridad intergeneracional, es decir que las personas activas (trabajadores) solventan los beneficios de las personas pasivas (jubilados) mediante el pago de aportes y contribuciones a la Seguridad Social y a través de impuestos de afectación específica.

En nuestro país, el Sistema Previsional comienza a revelar, en forma muy visible, sus falencias, desde la década del setenta, debido a la baja tasa de sostenimiento, esto es, un elevado segmento pasivo en relación al número de aportantes en actividad (por una combinación de envejecimiento poblacional y creciente informalidad laboral). En 1993, se dictó la Ley N° 24.241, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). El Sistema público fue reemplazado por uno mixto, combinando prestaciones de Capitalización y de Reparto. Esto significó que quienes optaron por el régimen privado derivaran sus aportes a cuentas de capitalización individual gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). La reforma mantuvo las prestaciones existentes a cargo del Estado y a la vez significó una importante reducción de los ingresos del Sistema de Reparto, que a su vez se vieron afectados por otras políticas y situaciones que, relacionadas con el mercado laboral (reducción de contribuciones patronales, aumento de la informalidad), repercutieron negativamente en la recaudación de la Seguridad Social. También el financiamiento se vio afectado por el gasto extraordinario que significó el traspaso de los resultados financieros de once cajas jubilatorias provinciales, eminentemente deficitarias, a la órbita de la Nación. Parte de este déficit fue solventado con la derivación a la ANSES del 15% de la recaudación del conjunto de tributos que integran la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) con las provincias, detracción prevista en el Pacto Fiscal de 1992 y cuya afectación continuó con posterioridad a la derogación del Régimen de Capitalización, lo que motivó fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación intimando al Banco de la Nación Argentina a cesar en dicha detracción.

A partir la mencionada derogación del sistema mixto, se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en 2008 y las prestaciones del sistema se sintetizan en las prestaciones del anterior Régimen de Reparto, unificando las condiciones de acceso y cálculo.

Respecto al financiamiento de las prestaciones, cabe señalar que ningún régimen de pensiones contributivo, sea de reparto, capitalización colectiva o individual, puede garantizar a largo plazo pensiones generosas y de acceso generalizado, si hay baja densidad de cotizaciones, producto, entre otros factores, de la informalidad e inestabilidad laboral- situaciones determinadas por problemas del mercado laboral y no del sistema previsional en sí mismo-. Sin embargo, esta limitación suele invisibilizarse, cuando la diferencia entre la erogación en jubilaciones y pensiones y los recursos por aportes y contribuciones, se cubren vía carga impositiva, dando lugar así a un sistema semicontributivo en su financiamiento, carácter no siempre reconocible a simple vista, en muchos sistemas previsionales del mundo.

Por tanto, analizar la actual forma de financiamiento de nuestro sistema previsional, adquiere relevancia para toda la sociedad, pues pone en evidencia que la insuficiencia de los recursos propios generados por el sistema (aportes y contribuciones) frente a las obligaciones correspondientes a los beneficios otorgados hasta el presente (jubilaciones y pensiones) han requerido de financiamiento del Tesoro Nacional, aplicando recursos tributarios que no solo se mantienen en el tiempo, sino que se acrecientan, siendo dable esperar que dicha situación se vea agravada en el mediano plazo.

3. EL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA)

En nuestro país, el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), creado por el Decreto N° 2.284/91 (Desregulación Económica), integra conjuntamente con el Sistema Nacional del Seguro de Salud, creado por la Ley N° 23.661 el SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL NACIONAL (SSSN).

A través de la Secretaría de Seguridad Social, del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) el SUSS tiene a su cargo la administración de cuatro subsistemas:

- A. Subsistema Previsional, SIPA – Ley N° 26.425
- B. Subsistema de Asignaciones Familiares - Ley N° 24.714
- C. Subsistema de desempleo - Ley N° 24.013
- D. Subsistema de Riesgos del Trabajo – Ley N° 24.557

El presente trabajo, se enfoca, principalmente, en los componentes que integran el Subsistema Previsional, SIPA, a saber:

- 1. Régimen General – Ley N° 24.241
- 2. Ex Cajas Provinciales transferidas
- 3. Leyes N° 18.037, N° 18.038 y otras leyes anteriores.
- 4. Regímenes Especiales:
 - Personal jerárquico del Poder Judicial de la Nación – Ley N° 24.018
 - Servicio Exterior de la Nación - Ley N° 22.731;
 - Personal Docente - Ley N° 24.016 y Decreto N° 137/05;
 - Personal Docente Universitario - Ley N° 26.508;
 - Investigadores Científicos y Tecnológicos - Ley N° 22.929 y Decreto N° 160/05.

Este sistema comprende al grueso de las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades en forma autónoma;

Finalmente se destaca que, aunque a lo largo de la historia previsional se ha asistido a un proceso gradual de unificación y homologación de las condiciones de adquisición de

los beneficios y de determinación del monto de las prestaciones, el Sistema Previsional Argentino se completa con una serie de beneficios que no están comprendidos en el SIPA, del que se encuentran excluidos el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y quienes sean menores de 18 años. También se excluyen personas afiliadas a otros sistemas de nivel provincial, municipal y/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley Nº 24.241. Así, dichos sistemas por fuera del SIPA son:

- Programa de pensiones no contributivas (PNC): para aquellas personas que cumplen determinadas condiciones establecidas en la reglamentación vigente, como por ejemplo el caso de las Pensiones Honoríficas a Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur (ex combatientes de Malvinas), pensiones por leyes especiales, pensiones graciables (otorgadas por el Congreso Nacional) y pensiones asistenciales (a madres de siete o más hijos/as, a adultos mayores y a personas con discapacidad). En general, estas pensiones están destinadas a quienes no pueden acceder al sistema contributivo.
- Subsistemas nacionales: tales como los correspondientes a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Seguridad Interior bajo la órbita Nacional y otros subsistemas específicos.
- Cajas Previsionales Provinciales que no han sido traspasadas al SIPA, y que suma al personal de la administración pública provincial, docente, penitenciario, policial, de empresas públicas y de la banca oficial (y en algunos casos municipal), de trece provincias en la actualidad: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.
- Cajas Previsionales Municipales de algunas provincias, tales como Santa Fe, Neuquén y Entre Ríos.
- Cajas Previsionales Profesionales, que agrupan a quienes ejercen profesiones de distintos campos (por ejemplo, medicina, odontología, ciencias económicas, derecho, veterinaria, arquitectura, agrimensura, ingeniería, farmacia, kinesiología, psicología, bioquímica, agronomía, escribanía y geología) en las diferentes provincias del país.

4. LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es el organismo responsable de la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina. Es un organismo descentralizado creado en el año 1991 (Decreto N° 2.741/91), que desarrolla sus funciones en el ámbito del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Tiene a su cargo, entre otras tareas:

- Otorgamiento y Pago de Jubilaciones y Pensiones.
- Pago de Asignaciones Familiares a trabajadores/as en actividad, desempleados/as, jubilados/as y pensionados/as.
- Gestión y liquidación de la Prestación por Desempleo.
- Gestión y liquidación de la Asignaciones para Protección Social: Universal por Hijo y Embarazo, entre otros.
- Gestión de los Programas tendientes a cubrir necesidades detectadas ampliando la cobertura previsional de los ciudadanos.

También lleva adelante la implementación de las siguientes políticas nacionales: Becas Progresar y el Programa de Créditos para Jubilados y Pensionados (ex ARGENTA), entre otros.

Desde 2008, a partir de la derogación del Régimen de Capitalización, ANSES es la encargada de administrar los fondos de las cuentas individuales de capitalización administrados por las AFJP que se traspasaron al Estado. Dichos recursos integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA (FGS), con el objetivo inicial de ser un fondo de resguardo que garantice el pago de las jubilaciones y pensiones en caso de eventualidades.

Este Fondo, cuya cartera está compuesta por diversos tipos de activos (títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, tenencias de plazos fijos, obligaciones negociables, cuotapartes de fondos comunes de inversión, valores representativos de deuda emitidos en el marco de fideicomisos y cédulas hipotecarias), se constituyó con el objetivo de contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional y atenuar el impacto negativo que sobre el régimen de seguridad social pudiese tener la evolución de diversas variables económicas y sociales. A partir del dictado de la Ley N° 27.260 de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados se pueden afectar estos fondos al pago de las acreencias del Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (PRHJP).

5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

En la primera parte del trabajo (Capítulo I) se efectúa una breve descripción de los objetivos de la Seguridad Social, señalando sus principales características y principios rectores. Asimismo, se repasan las diferentes técnicas organizativas y las dimensiones del diseño institucional aplicables a la tarea de brindar seguridad social a la población y, se describen los principales objetivos e instrumentos que comprende la Previsión Social, a los efectos de situar al lector o lectora en las principales problemáticas que esta dimensión aborda.

En el Capítulo II se realiza una breve descripción conceptual del proceso histórico de los Sistemas Previsionales en nuestro país, recorriendo las principales tendencias que, a lo largo de la historia argentina, han moldeado nuestros sistemas de jubilaciones y pensiones hasta la década de 1980 inclusive.

El Capítulo III se dedica al abordaje del período de privatización parcial de la previsión social nacional y la generación de un sistema mixto, que contemplaba componentes de reparto y de capitalización, y marcado por una importante caída de la cobertura.

El Capítulo IV trata sobre el período histórico 2003-2015, caracterizado por un importante nivel de cobertura y por la reestatización total del sistema con una lógica centrada en el componente de reparto.

El Capítulo V da cuenta de las políticas desarrolladas desde el año 2016 hasta la actualidad, de modo tal de arribar a una descripción del sistema previsional argentino en un conjunto amplio de aspectos políticos, sociales, económicos y normativos.

Así, en esos cuatro capítulos se analizan las diversas soluciones ensayadas en los diferentes contextos históricos como base de aprendizaje para enfrentar las nuevas realidades que caracterizan nuestra época, tales como el envejecimiento poblacional, los procesos inflacionarios y la fuerte presencia de condiciones laborales precarias, reflejadas en importantes tasas de desocupación, de trabajo no registrado y en bajos salarios.

En el Capítulo VI se efectúa el análisis presupuestario de la Función Seguridad Social en el gasto de la APN, y la evolución de la participación del gasto en jubilaciones, retiros y pensiones en el total de erogaciones públicas para el período 1995- 2016. Se aborda la problemática del financiamiento previsional vía la determinación del déficit prestacional previsional a nivel de cada uno de los Sistemas Previsionales contenidos en el Presupuesto de la Administración Nacional (Sistema Integrado Previsional Argentino, Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares, Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, Pensiones no Contributivas del Ministerio de Desarrollo Social y las jubilaciones y pensiones de otros organismos nacionales con sistemas previsionales propios). Asimismo, se analiza la evolución en las

últimas décadas y las tendencias, según se desprende de la normativa vigente, de las distintas fuentes de financiamiento de la seguridad social.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio, con la esperanza de que resulten en un aporte útil para un debate tan urgente y necesario para el futuro de la sociedad argentina, como es el correspondiente a la conformación de un sistema previsional de amplio acceso y sustentable.

CAPITULO I

SEGURIDAD SOCIAL: DEFINICIÓN, PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y OPCIONES DE POLITICA

Como ya se ha señalado en la introducción, el objetivo principal de la seguridad social es la protección de las personas y de las familias frente a las contingencias que impiden o afectan la generación del propio sustento.

A. DEFINICIÓN

La definición más difundida de seguridad social (OIT, 1984:3) sostiene que la misma es: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de la enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez o muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

De este modo, aunque tales contingencias incluyen el desempleo, las cargas de familia, la maternidad, la pérdida de la salud (partiendo de la definición más primitiva de salud como ausencia de enfermedad), las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo (componentes que suelen agruparse bajo la categoría “riesgos de trabajo”), sin duda el principal programa de la seguridad social (en recursos asociados), es el que busca atender las contingencias de vejez, invalidez y muerte (en rigor, la pérdida de ingresos del hogar como consecuencia del fallecimiento de uno de sus miembros económicamente activo o receptor de una prestación por vejez o invalidez). A lo largo del presente documento llamaremos al subsistema de la seguridad social encargado de cubrir estas tres contingencias “sistema previsional”.

Dado que suele utilizarse (Bonari, et al, 2009) la categoría Sistema de Protección Social para englobar a los seguros sociales (entre los que se incluyen los de vejez, invalidez y muerte), las asignaciones familiares, la asistencia social y la salud pública (sugiriendo incluso la incorporación, en los países de menor desarrollo, de la educación básica y los programas alimentarios en tal sistema), puede considerarse pertinente llamar subsistema a la previsión social.

La obligatoriedad de la participación en el sistema, el financiamiento tripartito entre trabajadores, empleadores y el Estado y el importante rol reservado a este último en materia de regulación, han constituido los principios básicos que desde hace unos 130 años priman en los seguros sociales y que ya se encontraban presentes en sus desarrollos iniciales impulsados por Bismarck en Alemania.

Pero es recién en 1942, en el Reino Unido de la Gran Bretaña que Beveridge funda el concepto moderno de seguridad social, al integrar en un solo esquema a los seguros sociales, a la asistencia social y a los seguros voluntarios (Beveridge, 1942).

En 1948, durante el período de los primeros años de existencia de las Naciones Unidas, las mismas, a través de su Declaración Universal de Derechos Humanos, establecen que toda persona, en tanto miembro de la sociedad, goza del derecho a estar protegida por las prestaciones otorgadas por los sistemas de seguridad social.

Al respecto el Artículo 22 de la mencionada Declaración explicita que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

De esta forma, la seguridad social alcanza un estatus global, en el marco de la integración de los distintos esquemas de protección social en un único sistema, articulado a partir de determinadas directrices.

B. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dichos principios, orientados a partir del enfoque de Beveridge, que rigen, al menos desde un enfoque normativo, a los sistemas de seguridad social, pueden resumirse en cinco grandes cuestiones (Mesa-Lago, 2004):

Universalidad en la Cobertura: Entendida como la inclusión de todos los trabajadores y sus grupos familiares en los beneficios de la seguridad social. Este principio puede operacionalizarse a partir del concepto de amplitud de la cobertura previsional.

Igualdad, equidad o uniformidad en el trato: Contemplando la no discriminación por etnia, género, idioma, religión, inclinación política, nacionalidad, región de residencia, situación económica y patrimonial, condición social u otras.

Solidaridad y redistribución del ingreso: Tanto en términos intrageneracionales (entre beneficiarios, a través de subsidios cruzados) como intergeneracionales, es decir mediante transferencias netas de una generación a otra.

Comprensividad y suficiencia de las prestaciones: Refiere a la cobertura del universo completo de contingencias ya detallado, con un nivel de prestaciones tal que, efectivamente, permita al trabajador y a su grupo familiar evitar una situación de pobreza ocasionada por la pérdida, transitoria o permanente, de ingresos provocada por las antedichas situaciones. En lo que respecta al sistema previsional, coincide con lo que denominamos intensidad de la cobertura previsional.

Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión: Especifica el rol clave del Estado como responsable último del sistema de seguridad social y la importancia de la participación de los propios asegurados en la administración del sistema, e incorpora las nociones de eficiencia y eficacia económicas, facilitadas por la existencia de economías de escala en la administración previsional, aprovechadas por un sistema centralizado.

Resulta conveniente identificar, asimismo, otra mirada, en cuanto a los principales objetivos propios de la seguridad social en general y de los sistemas previsionales en particular (Piffano, 1996). Dicha visión, nace y crece en el contexto de los cambios económicos, políticos y sociales acontecidos a fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, período enmarcado por una creciente expansión del desequilibrio fiscal en la región de América Latina, siendo uno de sus componentes el desbalance financiero de los sistemas previsionales públicos. Es posible, a partir de este otro paradigma, dar cuenta de cinco objetivos (autodenominados) modernos de la previsión social, a saber:

Cobertura de la vejez, incapacidad y muerte: Enunciado en forma general como forma de corregir una serie de fallas de mercado que impiden a los individuos trasladar en forma voluntaria ingresos desde la etapa activa hacia la etapa pasiva de sus vidas.

Redistribución de los ingresos: Reconociendo las limitaciones del mercado para lograr resultados, en términos de equidad, que resulten, para el conjunto de la población, tolerables socialmente y sostenibles políticamente.

Estímulo al crecimiento económico sostenido y al mantenimiento de altas tasas de ahorro nacional: En este caso se conceptualiza al sistema previsional como una potencial fuente de crecimiento económico, dada su capacidad de acumular grandes masas de recursos financieros que, eventualmente, podrían derivarse hacia la inversión productiva, con importantes correlatos en términos de crecimiento económico.

Neutralidad en el mercado de trabajo: Comprendida como no interferencia en los mecanismos de mercado que determinarían en forma eficiente la tasa de empleo y el nivel de salarios. Vale destacar que las potenciales fuentes de distorsión en el mercado laboral serían, tanto la existencia de aportes y contribuciones, que, funcionando como un impuesto global al factor trabajo, reducirían su oferta y demanda, respectivamente, como así también la mera existencia de beneficios previsionales, que incentivarían a un retiro prematuro de la fuerza de trabajo por parte de buena parte de la población.

Autofinanciamiento: En un marco general de escasez de recursos fiscales, se plantea la necesidad de lograr el autofinanciamiento de los sistemas previsionales, es decir que los gastos previsionales sean sostenidos únicamente con el producido por los aportes personales y/o contribuciones patronales, sin utilizar recursos extra previsionales, tales como aportes del tesoro o la afectación de tributos, tasas o cánones.

Resulta claro que algunos de estos objetivos de la seguridad social podrían entrar en conflicto con los principios previamente enunciados. Incluso, tales objetivos pueden presentar tensiones e inconsistencias entre sí.

Ejemplos de tales contradicciones, entre principios y objetivos, son el hecho de que puede resultar imposible financiar prestaciones previsionales que cubran a todos los trabajadores (universalidad) y permitan efectivamente evitar situaciones de pobreza en las familias (suficiencia) únicamente con aportes y contribuciones (autofinanciamiento) si las tasas de cotización necesarias para lograr tal equilibrio financiero fuesen exorbitantemente altas.

La idea de que el sistema debe financiarse sólo con aportes y contribuciones (autofinanciamiento), negaría también la garantía estatal irrestricta sobre la promesa previsional y el respeto de los derechos adquiridos, por sobre la recaudación previsional (responsabilidad del Estado).

En el plano de la colisión entre los propios objetivos, los mecanismos más usuales para lograr un sistema que se financie a sí mismo (autofinanciamiento) han sido el aumento de los requisitos de edad y aporte para acceder a los beneficios y la disminución del valor real de los beneficios previsionales a través de un retraso en el ajuste de las prestaciones respecto a la pauta inflacionaria. Tales mecanismos, claramente, van en contra del cumplimiento del objetivo principal del sistema de brindar protección a los trabajadores frente a las contingencias de invalidez, vejez y muerte (cobertura).

Del mismo modo, los esfuerzos por dotar de mayor progresividad (redistribución) al sistema (a través de la implementación de haberes mínimos y máximos) e incluso por conseguir un mayor grado de financiamiento contributivo (mediante la suba de las tasas de cotización) impedirían disminuir las distorsiones en el mercado de trabajo (neutralidad). De esta forma, en buena medida los principios y objetivos representan paradigmas teóricos e ideológicos distintos en el estudio de los sistemas previsionales.

La perspectiva de quienes sostienen los principios es sobre todo social y vinculada a un enfoque de derechos y de los grados, las formas y las dimensiones de cumplimiento de los mismos, por ello es sostenida especialmente, a nivel internacional, por el único Organismo del Sistema de Naciones Unidas, integrado en forma tripartita (por Estados, empleadores y trabajadores): la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Por su parte, los objetivos modernos, igualan las preocupaciones acerca de la cobertura de las contingencias y las de tipo redistributivo con el interés por no interferir en los mercados, sea en el de trabajo por la existencia de beneficios, aportes y contribuciones, sea en el resto por las imposiciones destinadas a sufragar el quebranto del sistema previsional.

El debate de hasta qué punto la existencia de dichos efectos se verifica (Banco Mundial, 1994) o no (Orszag y Stiglitz, 1999) en la realidad, ha dado lugar a una importante literatura: la de los mitos de la seguridad social.

Atento a esta pléyade de principios y objetivos de la seguridad social, y a la controversia existente en relación a la posibilidad y deseabilidad de su cumplimiento, conviene entonces detallar las distintas técnicas organizativas y dimensiones del diseño institucional que pueden aplicarse para brindar seguridad social a la población.

C. TÉCNICAS Y DIMENSIONES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

Seguro Social: Configura el aspecto más moderno de los sistemas previsionales en el mundo y se basa en la idea de obligatoriedad de la participación para un universo de trabajadores predefinido. Dicha obligación implica el financiamiento compulsivo vía aportes y contribuciones, y a su vez genera derechos adquiridos por tales contribuciones, de cumplimiento forzoso por parte del Ente administrador y susceptibles de ser reclamados judicialmente. De esta forma, el Estado, aún en caso de no administrar directamente el sistema, resulta el responsable último del mismo, en tanto el financiamiento descansa, finalmente, en la capacidad recaudatoria estatal, sustentada en el monopolio de la fuerza. En tal rol de responsable, es usual que se establezcan a nivel estatal fuertes regulaciones que, entre otros objetivos, buscan brindar previsibilidad y transparencia a las prestaciones, preestableciendo los mecanismos de cálculo utilizados en la determinación de las mismas. A su vez, en reconocimiento del carácter relativo de la noción de pobreza, es decir de la conceptualización de la misma como social e históricamente determinada, es habitual que los seguros sociales relacionen la cuantía de los beneficios, aún en mayor medida que con las cotizaciones realizadas, con el nivel de vida del grupo familiar previo al impacto de la contingencia acaecida. Asimismo, para salvaguardar el mencionado status de derecho adquirido, los aportes y contribuciones suelen ingresarse en cuentas especiales, de modo tal de no mezclarse con los fondos generales del Estado o con el patrimonio del Organismo administrador.

Asistencia Social: Si bien en cabeza de organizaciones paraestatales, los primeros esquemas de asistencia social habitualmente han antecedido a los seguros sociales, en las distintas experiencias nacionales (sin perjuicio de ello, el moderno concepto de Seguridad Social, integra en un solo sistema ambas técnicas, junto con los seguros voluntarios). La principal característica de los programas que asumen esta modalidad, es que las prestaciones no se originan en la previa contribución. De hecho, siquiera suelen exigir la participación anterior en el mercado de trabajo, sino que atienden la mera necesidad, establecida a través de algún test de ingreso, o más ampliamente, de condiciones de vida. Ello conlleva una serie de cuestiones: por una parte, la determinación del valor de la asistencia obviamente no guarda relación con un ingreso previo que se sabe inferior a la medida de lo socialmente consensuado como

indispensable, sino que, justamente, toma como referencia el valor de tal umbral inferior y, en algunos casos, la distancia que separa al beneficiario en cuestión de dicho punto. A su vez, dado que la manifiesta carencia de recursos de los destinatarios implica la incapacidad para contribuir a un seguro social, es habitual que el financiamiento de las prestaciones tome como fuente recursos generales, y que, por tanto, no sea administrado a través de fondos o cuentas separadas. Asimismo, a pesar de que el derecho a la asistencia, entendida como medio para alcanzar una vida materialmente decorosa, este consagrado a nivel constitucional o aún supranacional, subsiste un importante espacio para la discrecionalidad en el otorgamiento de las prestaciones, en virtud de la laxitud de tales definiciones de derecho y de las dificultades de los grupos postergados para acceder siquiera al capital cultural y simbólico necesario para accionar judicialmente en defensa de sus derechos vulnerados. Con el agravante de que el costo de administración de la asistencia social resulta mayor al del seguro, dada la complejidad que conlleva determinar las condiciones de vida de los solicitantes, vis a vis la relativa simpleza de llevar adelante un registro completo de los aportes y contribuciones realizados por los cotizantes a lo largo de su vida laboral.

Seguros Voluntarios de Mercado: Permiten el acceso, a quienes así lo hayan decidido y cuenten con medios materiales para hacerlo, a un nivel superior de protección, materializado en prestaciones dinerarias de mayor valor, que suelen complementar las propias del seguro social. Contribuyen al equilibrio del sistema al permitir reducir la presión que los grupos de trabajadores de mayores niveles de ingresos pueden llegar a desarrollar sobre el seguro social, y, especialmente, las tendencias centrífugas hacia la pérdida de uniformidad y solidaridad, cristalizada en particularismos, que tales presiones conllevan. En contrapartida, para fomentar la extensión de su utilización por parte de dichos grupos e incluso su oferta desde los sectores empleadores, suele presionarse al Estado para establecer incentivos fiscales a su contratación, con lo cual esta forma de cuasifiscalidad, conocida como gastos tributarios, reduce la potencial progresividad del sistema impositivo en su conjunto y en particular la que proviene de la seguridad social en un sentido amplio.

Es claro que la combinación estándar de seguro social, asistencia social y seguros voluntarios de mercado no agota el universo de los sistemas de seguridad social. Así, vale destacar la existencia, pasada o presente, de, entre otros, esquemas de caja de previsión (caracterizadas por el concepto de pago único, lo que pone en tela de juicio su pertenencia al ámbito de la seguridad social), planes ocupacionales (como los habituales en Japón o Australia, originalmente basados en modelos de salarios de eficiencia en que los aportes voluntarios de los empleadores al fondo de retiro de sus empleados toman la forma de salario diferido) y prestaciones universales (como las de carácter uniforme, otorgadas a todos los adulto mayores en Nueva Zelanda).

Sin negar tal diversidad, a los fines del presente trabajo y dada la naturaleza de las políticas llevadas a cabo en nuestro país en el período bajo estudio, las categorías de

seguro social, asistencia social y seguros de mercado resultan suficientes para estudiar el devenir del sistema previsional argentino.

A su vez, tal combinación de asistencia social, seguro social y seguros voluntarios puede configurarse de distintas formas, según se ubique en un teórico gradiente multidimensional que incluye:

Grado de Compulsión: La participación en el sistema previsional puede tomar como opciones polares el carácter de obligatoria o voluntaria, aunque en la mayoría de los casos se halle en un valor intermedio. Así muchas veces hay sectores de la sociedad cuya participación resulta voluntaria (en muchos países, por ejemplo, los trabajadores/as por cuenta propia) mientras que también, como ya se ha detallado, se puede estimular la participación a través de incentivos económicos (tales como deducciones impositivas a los trabajadores y/o empleadores), pero sin volverla obligatoria (Itzcovich, 2011).

Variable predeterminada: Resulta habitual, que en la búsqueda de cierto balance en las finanzas del sistema o al menos en el esfuerzo por evitar desequilibrios insostenibles, se predefina el valor de uno de los parámetros del sistema (usualmente la tasa de sustitución del salario o la tasa de contribución y/o aporte). Tal diseño no resulta trivial, ya que en caso de definirse en forma previa la tasa de sustitución del salario, el riesgo se coloca en cabeza de las próximas generaciones, bajo la forma de eventuales incrementos futuros en la tasa de cotización, imprescindibles para honrar la deuda implícita previsional en un contexto de envejecimiento poblacional. Simétricamente, si lo que se pauta en forma anticipada es la tasa de cotización, el riesgo recae sobre los individuos (lo que resulta bastante cuestionable en virtud del carácter pretendidamente social de la seguridad social) que no se aseguran de antemano, por el simple hecho de cumplir con los requisitos de cotizaciones y edad necesarios para el acceso a las prestaciones, ningún nivel de vida en particular, respecto a su situación pre contingencia. Es normal, entonces, que se intente predefinir a la vez ambas variables, dadas las dificultades políticas y sociales que podría provocar la constante modificación de una de ellas. Lo que lleva a adoptar un mecanismo de ajuste más opaco, por ejemplo, vía el auxilio de distintas formas de financiamiento no contributivo o por medio de una reducción de facto en la tasa de sustitución del salario, operacionalizada a través de la disminución del valor real de las prestaciones previsionales, aun cuando las magnitudes nominales permanezcan incólumes.

Grado de prefinanciamiento: A grandes rasgos, lo que conocemos como sistemas de reparto y de capitalización se diferencian por el lapso temporal que transcurre entre el momento en que se recaudan los recursos (aportes y contribuciones) y el momento en que se producen las erogaciones (jubilaciones y pensiones). Así, en un sistema de reparto las prestaciones se pagan con la recaudación propia del momento, mientras que en un sistema de capitalización los beneficios se abonan con recursos provenientes de cotizaciones previas. Esta definición resulta útil, por ejemplo, para conceptualizar a un

esquema pretendidamente de reparto pero que haya acumulado cuantiosos superávits, como un sistema de capitalización en la práctica y, análogamente, a un sistema legalmente de capitalización que, por cualquier circunstancia, paga los beneficios que otorga con los aportes de sus aportantes actuales, como, en la realidad, un sistema de reparto. En muchas ocasiones se producen situaciones intermedias, como en el caso de nuestro país en el período bajo estudio, en que, por ejemplo, el propio sistema otorgue prestaciones mixtas o en que la concurrencia del uso de reservas y de aportes genera en los hechos prestaciones con ambos tipos de financiamiento.

Agente Administrador: Dependiendo de quién realice las tareas de administración del sistema previsional, el mismo puede definirse como estatal, privado o público no estatal, aun cuando el rol de control y responsabilidad del Estado resulte insoslayable, erigiéndose siempre, aún si la administración es privada, en garante último del sistema previsional. Amén de ello, existen situaciones en que distintos actores, en forma competitiva o cooperativa, participan de la administración del sistema, vía la privatización parcial del mismo, por la mera tercerización de algunas actividades a él vinculadas o a través de la participación de los trabajadores.

Grado de descentralización territorial y organizacional: El primer tipo es en relación a la coexistencia en un mismo territorio nacional de distintos sistemas previsionales, organizados a partir de la zona de residencia o actividad económica de sus participantes. Tal situación sucede en los casos en que están contemplados sistemas regionales, provinciales y/o municipales. Tal descentralización territorial puede asimismo corresponder solo a determinadas actividades, tales como el empleo público de carácter subnacional o el ejercicio de profesiones liberales. En cuanto a la descentralización por rama, se da cuando determinados tipos de actividades (como por ejemplo las de las Fuerzas Armadas y de Seguridad) tienen regímenes y estructuras administrativas separadas de la general (en el caso argentino, de hecho, es tal la fragmentación en este sentido que, dentro de las fuerzas de seguridad el Servicio Penitenciario Federal y el cuerpo de Guardaparques poseen su propia administración previsional, mientras que, tanto el resto de las fuerzas de seguridad como las Fuerzas Armadas cuentan con sendos entes unificados). En contraposición, la existencia de un único sistema centralizado a nivel nacional ofrece la posibilidad de aprovechar economías de escala en la administración, a la vez que evita problemas como el de la reciprocidad (pago conjunto) entre regímenes previsionales disímiles. En materia organizacional, en los casos en que, en referencia a la administración del sistema, se distribuya beneficiarios y afiliados entre distintas organizaciones (según rama de actividad, nivel de ingresos laborales o cualquier otro criterio), aún en presencia de un esquema normativo único, subsistiría la cuestión del desaprovechamiento de las economías de escala. Mientras que, si la descentralización es funcional, es decir, dentro de un sistema administrativo con un único responsable, permitiría, al menos en teoría, el desarrollo de economías de especialización.

De esta forma, la previsión social se recorta, en la Argentina actual, como objeto de estudio a partir de la delimitación de las prestaciones del seguro social y aquellas provenientes de la asistencia social pero que poseen, en todos los casos, un carácter semipermanente, tales como las pensiones no contributivas (dado que la existencia de prestaciones complementarias voluntarias es prácticamente irrelevante en la actualidad).

D. COROLARIO: LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA

En materia de normativa internacional referida a la seguridad social de aplicación en nuestro país, vale destacar que la República Argentina ha ratificado, en el año 2016, el Convenio 102 de Norma Mínima de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo, establecido en 1952.

El alcance de dicha ratificación refiere a asistencia médica, prestaciones por vejez, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes, pero no contempla prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo y prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.

Atento a la naturaleza del citado convenio, las partes para las que se ha ratificado cumplen un estándar básico en materia de universalidad y suficiencia de las prestaciones, mientras que las partes para las que no se ha ratificado esta norma internacional no garantizan un piso en términos de universalidad y/o suficiencia, lo que da cuenta de déficits generales en materia de comprensividad.

En términos de igualdad, la situación, pese a los particularismos, en tanto se caracteriza por una cobertura cuasi universal en varias prestaciones, ha mejorado, al igual que en lo referente a la solidaridad y redistribución.

En cuanto a unidad, responsabilidad del Estado y eficiencia, la reestatización del sistema previsional, tal como se muestra más adelante en el presente, estudio, ha supuesto un avance en el cumplimiento de estos principios, mientras que la participación de los trabajadores en la gestión todavía se trata de una asignatura pendiente.

En lo concerniente a los objetivos modernos de estímulo al crecimiento económico sostenido y al mantenimiento de altas tasas de ahorro nacional, la evidencia disponible no resulta concluyente. En referencia a la neutralidad en el mercado de trabajo, no se trata de un objetivo que se haya buscado cumplir con decisión, tal como la mera existencia de prestaciones que permiten el retiro a una determinada edad permiten demostrar.

Finalmente, el autofinanciamiento, como se repasará en los capítulos destinados al recorrido histórico del sistema previsional argentino, es un objetivo que se ha dejado de cumplir, definitivamente, desde hace ya casi cuatro décadas.

En cuanto a las técnicas utilizadas, en materia previsional el sistema se asienta sobre el seguro social, con un pequeño peso de la asistencia social (y con cierta tradición histórica, magnificada en la última década, de componentes que se encuentran a mitad de camino entre ambos tipos de prestación), desarrollando, los seguros voluntarios, un rol entre marginal e inexistente.

Respecto a las dimensiones que hacen al diseño institucional de la seguridad social, nuestro país se ubica, a lo largo del período bajo análisis, en un punto intermedio respecto a las opciones polares correspondientes a todas y cada una de ellas.

Así, en Argentina el sistema es obligatorio para la gran mayoría de las categorías ocupacionales (excepción hecha de las amas de casa que cuentan con un régimen voluntario, normado por el Inciso 5 del Artículo 3º de la Ley Nº 24.241), pero con incentivos fiscales (por ejemplo, la deducción en el impuesto a las ganancias que operó hasta 2008) para realizar aportes extra en forma voluntaria.

A su vez, el sistema es supuestamente de beneficio definido y por tanto de aporte indefinido, aunque se han registrado, al menos en los últimos años y en lo que atañe al subsistema de reparto, pocas variaciones en la tasa de aporte personal a la vez que las importantes modificaciones introducidas en las tasas de contribución patronal han obedecido a razones que exceden la lógica de la seguridad social, llegando incluso al punto de presentar signo opuesto al que la prosecución del objetivo de autofinanciamiento habría requerido.

En cuanto al grado de prefinanciamiento, por su carácter mixto, nuestro sistema combinaba hasta 2008 prestaciones de reparto y de capitalización, al menos para quienes habían optado por derivar sus aportes personales a éste último régimen.

Similarmente, la administración del sistema era compartida entre el Estado y el sector privado, dada la responsabilidad de este último en el pago de las prestaciones derivadas de la operatoria de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, las Compañías de Seguros de Invalidez y Vida y las Compañías de Seguros de Retiros y el peso de aquél en la regulación del régimen privado y en la administración directa del régimen público. En este caso, también a partir de la reforma de 2008, se eliminó la participación del sector privado en la gestión.

En cuanto al grado de centralización, en términos territoriales, se registra un avance, dado que diez provincias (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Río Negro y Tucumán) y la, por entonces, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, han transferido a la Nación sus cajas previsionales correspondientes a

los empleados públicos provinciales de tales jurisdicciones. Del mismo modo, otras provincias que no han transferido sus cajas previsionales a la Nación al menos han absorbido regímenes municipales que operaban en su territorio. Sin embargo, aún perviven tal multitud de sistemas previsionales diferentes en el territorio nacional, operando con tal grado de desconexión, que vuelven imposible conocer, por medios registrales, la cantidad exacta de beneficiarios de jubilaciones y pensiones que habitan nuestro país. En cuanto a las economías de especialización y a la centralización a nivel de organización, tal proceso ha sufrido marchas y contramarchas, como se verifica en el caso de la recaudación previsional y de las prestaciones no contributivas.

En el caso de la recaudación el proceso ha incluido la creación de un Organismo Ad-Hoc, con la máxima autonomía (el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social), disuelto a menos de dos años de haber nacido, lo que ha implicado la vuelta de la actividad recaudatoria al ámbito de la autoridad tributaria, jerarquizada con la creación de una Dirección específica para desarrollar tal tarea. En cuanto a las Pensiones Asistenciales, el otorgamiento de las mismas, originalmente en cabeza de la autoridad previsional, ha sido transferido al área de desarrollo social, que ha logrado un grado creciente de jerarquización dentro del Sector Público Nacional, aunque tal transferencia ha sido parcialmente revertida en 2004 con el traspaso al ente previsional de las pensiones a veteranos de guerra y, desde 2016 con el resto (excepto las de discapacidad).

CAPITULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA HASTA LA DÉCADA DE 1990

Una vez desarrollados los conceptos, objetivos e instrumentos que hacen a la definición misma de seguridad social en general, y al sistema previsional en particular, corresponde introducir una breve caracterización acerca de las principales tendencias que, a lo largo de la historia argentina, han ido moldeando el sistema de jubilaciones y pensiones, hasta nuestros días.

Vale señalar la necesidad de profundizar en las tres últimas etapas históricas del sistema previsional argentino, esto es: la de la privatización parcial del mismo y generación de un esquema mixto que contemplaba componentes de reparto y de capitalización, con una importante caída de la cobertura. La etapa siguiente, caracterizada por un importante nivel de cobertura y por la reestatización total del sistema y el retorno a una lógica enteramente centrada en el componente de reparto.

Atento a ello, el presente capítulo incorpora solamente los elementos históricos que llegan hasta la década de 1980 inclusive, en el entendimiento de que lo sucedido en los primeros años de la década de 1990 ha operado, a nivel histórico, como un verdadero preludio de lo que luego fue la reforma de 1994, y, por tanto, no puede ni debe ser analizado en forma separada de la misma.

Cabe destacar, entonces, que el estudio de lo sucedido desde los noventa y hasta la actualidad, forma parte del presente trabajo, pero se desarrolla en capítulos posteriores, acorde a la importancia particular asignada a la temática para los objetivos planteados en la presente investigación.

Para el análisis propuesto se parte de la caracterización de las siguientes cinco etapas de la historia previsional argentina previa a la década de 1990 (MTESS, 2003):

- 1580-1904: Pre historia de la seguridad social en Argentina.
- 1904-1944: Primeros regímenes orgánicos por actividad.
- 1944-1968: Universalización de la seguridad social.
- 1968-1980: Centralización administrativa y unidad legislativa.
- 1980-1990: Crisis de la seguridad social.

Del análisis de dichas etapas resulta posible apreciar una serie de sedimentos que cada una de ellas han introducido en la conformación del sistema previsional argentino, y cuya influencia llega hasta nuestros días.

En tal sentido, se espera que este estudio del pasado pueda contribuir a la construcción de una base sólida para comprender el presente de nuestro sistema previsional y que, a la vez, pueda ofrecer elementos valiosos de cara a la tarea de proyectar sus principales tendencias a futuro.

A. 1580-1904: PRE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

Más allá de las formas que tenían los pueblos originarios para enfrentar la contingencia de vejez, muchas veces a partir de una asociación entre los conceptos de edad y saber, propia de sociedades gerontocráticas (Braunstein, 2008), las raíces fundamentales de nuestro sistema previsional se relacionan con las instituciones desarrolladas, en este campo, por la metrópoli durante la etapa de dominio colonial español sobre los territorios que, en la actualidad, conforman Argentina.

La fecha de inicio de esta etapa histórica (1580), que corresponde a la de la segunda fundación de Buenos Aires, tiene más un carácter simbólico que de precisión histórica, dado que las mismas instituciones españolas existentes en dicha aldea operaron asimismo (antes y después) en el resto de las ciudades, actualmente argentinas, fundadas durante el período colonial.

Dentro de este conjunto de prestaciones y regímenes que podemos considerar como pre previsionales, el de más antigua data (y paradójicamente, el que sigue vigente hasta nuestros días), remite a las pensiones (pagos periódicos vitalicios) que, en el marco de la monarquía absoluta, el Rey de España otorgaba, a partir de un libre ejercicio de su gracia, a algunos funcionarios militares, civiles y eclesiásticos que le servían en estas tierras.

La influencia de este tipo de prestaciones es notable en la historia argentina, no solamente por su vigencia, sino también por su continuidad, a través de los muy diversos avatares de nuestro devenir histórico.

Así, los distintos tipos de gobiernos patrios mantuvieron el otorgamiento de pensiones a quienes consideraban, en virtud de los servicios prestados a la patria, como merecedores de las mismas, pero dado que este mérito no era inequívocamente definido (como por ejemplo sucede con las actuales pensiones no contributivas a medallistas olímpicos o a ganadores argentinos del Premio Nobel) seguían tratándose de beneficios recibidos como una gracia del otorgante.

Ello, a su vez, se plasma en el inciso 17, del Artículo 64 de la Constitución Nacional, por el que establece como atribución del Congreso Nacional: “dar pensiones”. Con la reforma constitucional de 1860 se mantiene ello (pasando del Artículo 64 al 67), cuestión que no se modifica en las reformas de 1866 y 1898. La reforma de 1949 tampoco eliminó esta atribución del Poder Legislativo Nacional (simplemente la movió del Artículo 67 al 68). Con la reforma de 1957, que anula casi todos los cambios

introducidos en 1949, la mencionada potestad del Congreso se mantiene (volviendo al Artículo 67), al igual que con la reforma constitucional de 1994 (en que pasa al inciso 20 del Artículo 75).

Así, si bien el otorgamiento de nuevas pensiones graciables depende de la asignación presupuestaria que año a año se realice para tal fin (sin que se registre tal ítem en el presupuesto nacional de 2013 en adelante), dicha facultad del Congreso Nacional sigue vigente, procediendo de una línea directa con más de cuatro siglos de vigencia en nuestro país.

Ello configura una primera muestra de la posibilidad de conceptualizar a nuestro sistema de seguridad social como un mosaico histórico en que se superponen y articulan prestaciones y lógicas de funcionamiento provenientes de épocas muy diferentes.

Las otras dos instituciones de la época colonial que se destacan, en relación a la seguridad social, son los montepíos y las cofradías.

En ambos casos se trata de figuras implantadas localmente a partir de la experiencia de lo acaecido en la metrópolis colonial y, también, en ambos esquemas, la lógica subyacente es la de los socorros mutuos, como una suerte de proto mutualismo, ante distinto tipo de contingencias.

Las mismas no se centraban en la situación de vejez, sino en los gastos de sepelio, la viudez y la orfandad, todas ellas asociadas a la contingencia de muerte. La principal diferencia entre ambas instituciones radica en el criterio de inclusión de la población, comunitariamente, asegurada.

Por un lado, los montepíos tenían una base profesional (en una lógica proveniente de la de los gremios medievales), esto es, constituían en agrupamientos por ramo, rubro, oficio, profesión o sector de actividad laboral.

Por otra parte, las cofradías operaban sobre una base eminentemente territorial y comunitaria, identificando al grupo que se prestaba mutuo auxilio, no a partir del tipo de inserción laboral que detentan, sino por su carácter de habitantes de un determinado espacio y miembros de una determinada comunidad, construida a partir de lazos de vecindad.

Estas instituciones tendieron a desaparecer durante las casi siete décadas de enfrentamientos internos suscitados en el país, que comienzan con la revolución de mayo de 1810 y concluyen con la consolidación de la organización nacional, proceso que abarca desde 1860 hasta comienzos de la década de 1880.

A partir de esa finalización de los conflictos armados internos, las instituciones propias de la seguridad social, que por entonces se habían reducido a su mínima expresión,

limitada a la existencia de prestaciones de tipo graciable, vuelven a aflorar, pero no ya a partir de una lógica de comunidad profesional o territorial, básicamente vinculada con (y organizada por) la sociedad civil, sino con una fuerte impronta estatal. Así, por ejemplo, la Ley N° 1.909, de 1886 da derecho a la jubilación a los preceptores y subpreceptores de escuelas primarias de la capital y territorios nacionales y la Ley N° 2.219, estableció, en el año 1887, solamente para el personal judicial, universitario y policial, dentro del universo de trabajadores estatales nacionales, el cómputo de dos años por cada año real de servicio prestado (Rodríguez y Zappietro, 1999). Es interesante señalar que, si bien no puede definirse como un régimen de carácter contributivo, en tanto no se establece cotización alguna, el concepto de años de servicios como requisito de acceso, hace que no se trate de una prestación recibida por gracia del otorgante, sino por el cumplimiento de ciertos estándares objetivos y verificables. A su vez, en el Artículo 7 de la Ley N° 3.976, de Presupuesto para el año 1901 se establece una deducción de: “el 5% del sueldo de todos los empleados civiles de la administración y de los jubilados”, lo que implica comenzar a aplicar el principio de contributividad en el financiamiento y acceso.

B. 1904-1944: PRIMEROS RÉGIMENES ORGÁNICOS POR ACTIVIDAD

La prehistoria del sistema previsional argentino, se ha convenido que concluye en 1904, cuando se crea el primer régimen orgánico. El mismo es uno de los primeros esbozos de una tendencia que dominaría nuestra historia previsional durante largas décadas, ya que poseía un alcance limitado y particular, en tanto abarcaba solamente a quienes prestaban servicios en una determinada rama de actividad. En este caso correspondiente al servicio civil en el sector público.

Este primer régimen orgánico por actividad tomó el nombre de Montepío Civil (cuya creación ya se preveía en el Artículo 7 de la citada Ley N° 3.976 de Presupuesto de 1901). Ello permite establecer, al menos desde su denominación, la relación existente con las instituciones previsionales coloniales.

El principal punto que permite percibir una ruptura histórica de esta etapa con la anterior, es el hecho de que se abandonan los esquemas semigraciables precedentes como eje vertebrador. A su vez, se suma, a la incipiente contributividad, la afectación de sus recursos al pago de las prestaciones previsionales y a los gastos asociados a la gestión de las mismas.

Todo a lo largo de esta etapa, que se extiende durante cuatro décadas, esto es, hasta mediados de los años cuarenta del Siglo XX, se van incorporando, en forma paulatina, distintas profesiones y ramas de actividad a la previsión social. Pero siempre con una lógica caracterizada por una casi total falta de coordinación entre los diferentes regímenes orgánicos que van surgiendo, cada uno administrado por una organización diferente. La cara más visible de esta falta de coordinación es la gran heterogeneidad

observada en materia de valores de los diversos parámetros propios de todo régimen previsional, completamente diferentes en cada uno de ellos (los parámetros previsionales son, a grandes rasgos, los valores asociados a las condiciones de acceso y de determinación de los beneficios).

A su vez, la expansión del sistema previsional se da a partir de un primer núcleo relacionado con las distintas ramas del empleo público. Tales como el servicio civil, el militar y policial, el empleo en empresas públicas, en ferrocarriles del Estado, en la banca oficial y el ejercicio del Magisterio en instituciones educativas de gestión estatal.

La extensión de la seguridad social a quienes trabajan en el sector privado se produce en un proceso muy lento durante el período analizado en la presente sección. Y se asoció, en sus primeras instancias, a un contexto histórico de conflicto social (Isuani, 1985).

Así, el primer grupo de trabajadores del sector privado que logró el acceso a la previsión social, fue el de los empleados de ferrocarriles no estatales, a partir de una huelga de maquinistas, en el año 1915, pero con la condición de que, en caso de una nueva huelga, perderían el trabajo, junto con “todo el derecho que hubieran adquirido a las jubilaciones, pensiones y retiros” “y a los aportes que hubieran hecho” (Suriano, 1999:120).

Del mismo modo, hubo intentos por incorporar a algunos sectores masivos del mundo del trabajo, como por ejemplo los obreros industriales, que se dieron a comienzos de la década de 1920. Llegando incluso a la sanción de las respectivas normas, pero no al punto de su efectiva implementación. Ya que encontraron obstáculos y resistencias tanto por parte de los empleadores, como de los propios trabajadores (Anapio, 2013).

De esta forma, en materia de ampliación del sistema, en el período que va de 1904 a 1944 se logró una importante expansión de la cantidad de trabajadores protegidos por el derecho a la seguridad social. Pero pese a ello, todavía se encontraba muy lejano el cumplimiento del principio de universalidad. Dado que la inmensa mayoría del universo laboral no contaba aun con derecho a cotizar para su jubilación.

Así, a lo largo de esas cuatro décadas, la cantidad de personas afiliadas a las distintas cajas de seguridad social, pasó de los 24.000 trabajadores estatales, correspondientes al Montepío Civil, en 1904, a 428.000 personas. Número correspondiente a las distintas Cajas Jubilatorias que habían sido creadas a 1944, lo que incluía además a los ferroviarios (1915), a quienes trabajaban en empresas privadas de servicios públicos tales como tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía (1921), a los bancarios de instituciones privadas (1929), a los periodistas (1939) y a los miembros de la marina mercante (1939). Aunque la totalidad de este universo representaba apenas un 7% del total de trabajadores a mediados de la década de 1940 (Isuani y San Martino, 1993).

Es de destacar, como principal legado histórico de este período, la profunda desarticulación del sistema. Que daba al mismo una impronta signada por el particularismo en vez de por la generalidad como criterio reinante.

En la misma línea, la administración de las distintas Cajas por las propias organizaciones que en cada caso correspondiesen, implicaba también que los resultados de dicha gestión resultarían, por lógica, disímiles.

También este tipo de funcionamiento, no sólo descentralizado, sino, fundamentalmente, anómico, daba lugar a situaciones de profunda inequidad. Ello no sólo por la diferencia en los valores de los distintos parámetros, entre las distintas cajas, sino, por la falta de comunicación existente entre las mismas.

Tal situación remite al concepto de reciprocidad jubilatoria, entendido como la capacidad de pagar una prestación a prorrata entre uno o más instituciones previsionales donde, la persona en cuestión, registre años de servicios con aportes.

La no aplicación de este concepto, en el período reseñado, implicaba la posibilidad de que una persona percibiese más de una prestación, de distintas Cajas de Jubilaciones, en caso de cumplir con las condiciones de acceso por cada una de ellas establecidas. Pero, paralelamente, también existía la chance de que otro trabajador, incluso con un número total de años de servicios con aportes superiores que el del ejemplo desarrollado en el párrafo precedente, no pudiese acceder a prestación alguna. Exclusión producida por no cumplir totalmente con los requisitos de ninguna de las cajas a las que estuvo asociado a lo largo de su vida laboral y dada la falta de mecanismos de vinculación entre las mismas.

C. 1944-1968: UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es entonces a partir de la década de 1940 que el sistema previsional argentino (en rigor un esquema, en tanto la noción de sistema implica una interrelación de los elementos que lo componen, inexistente en el caso bajo estudio en el presente período) logra alcanzar niveles de cobertura socialmente significativos.

Ello es posible mediante la incorporación, siempre con la misma lógica fragmentaria descripta para la etapa anterior, de algunos de los grupos de trabajadores que poseen las mayores concentraciones de personas.

Así, en 1944 se incorporan al sistema quienes desempeñan tareas en el ámbito de la salud (Decreto-Ley N° 10.315), el seguro (Decreto-Ley N° 23.682). En el mismo año y, con un enorme impacto en términos de cobertura, se suman los empleados de comercio y afines (Decreto-Ley N° 31.665), lo que implicó una notable expansión inicial del sistema durante esta etapa.

Por su parte, en 1946, se agrega el personal aeronáutico (Decreto-Ley N° 6.395) y un segundo sector que incluye a un muy elevado número de afiliados: los obreros industriales (Decreto-Ley N° 13.937).

En 1951 se extiende la cobertura a los colectiveros (Ley N° 14.067) y en 1954 a otros dos sectores de importante significancia cuantitativa: los profesionales, empresarios y trabajadores independientes (Ley N° 14.397) y los trabajadores rurales (Ley 14.399), lo que implica una tercer ola de fuerte aumento de la cobertura en el período, tras lo realizado en los años 1944 y 1946.

Finalmente, en 1956 la cobertura se expande a un último grupo hasta entonces excluido: el personal del servicio doméstico (Decreto-Ley N° 11.911).

Todo ello permite pasar, en apenas un lustro, de los 428.000 afiliados totales de 1944 (7% del total de trabajadores) a 2.328.000 afiliados en 1949, lo que representaba, aproximadamente, a un 35% de los/as activos.

Es, sin embargo, durante este período signado por una fuerte expansión de la cobertura, cuando comienzan a resultar ya perceptibles los problemas asociados al modelo previsional por entonces vigente.

Tales problemas se originaban, fundamentalmente, en la impronta desarticulada del sistema, que generaba dos importantes frentes de tormenta: uno relacionado con el futuro, como es el de la sustentabilidad y otro concerniente a los conflictos más propios del presente, tal como resulta la inequidad (Andrenacci et al, 2004).

Es atento a ello, que ya desde los albores mismos de esta etapa de expansión acelerada de la cobertura, se procuró brindar un gran impulso a una batería de normas tendientes a homogeneizar las reglas de juego por entonces vigentes en las diferentes cajas de previsión y a incrementar el grado de coordinación entre ellas.

Dichas preocupaciones, respondían, en gran medida a orígenes ubicados en el plano de lo fiscal. Dado que surgían de los recaudos que se consideraban pertinentes ante el acelerado consumo del superávit previsional. Dicho adelgazamiento de las reservas del sistema, ya por entonces eran claramente visible, incluso frente a un contexto de fuerte crecimiento de la recaudación.

De este modo, ya en 1946, empieza a plantearse la necesidad de avanzar en la instauración de esquemas de reciprocidad jubilatoria, dada toda la serie de problemas que su ausencia provocaba, y que han sido descriptos precedentemente.

A su vez, en el año 1954 se terminan de abandonar los esquemas de capitalización colectiva, propios de períodos signados por los excedentes financieros. Excedentes que ya, prácticamente, se habían agotado. Así, a partir de dicho año se adopta formalmente

el sistema de reparto o, como por entonces fue llamado por las autoridades, de solidaridad intergeneracional.

Finalmente, en 1958, se limita el valor de los beneficios de las distintas cajas, fijando en todos los casos como nivel máximo de tasa de sustitución (relación entre haber y salario) el 82% móvil del ingreso previo al cese de actividades, reduciendo a su vez el potencial redistributivo del sistema (dado que el porcentaje pasa a calcularse sobre el ingreso base del puesto y no de la rama).

Es realmente difícil rastrear en la actualidad las causas exactas que dieron lugar al surgimiento de esa suerte de “número mágico” en que se ha transformado, en materia previsional, el 82% móvil, en el imaginario popular de quienes habitan la República Argentina.

La hipótesis más fuerte al respecto es la que vincula tal guarismo con la existencia en ese momento de una tasa de sostenimiento (relación entre activos y pasivos) cercana a cuatro y una tasa de cotización (suma de las tasas de aporte personal y de contribución patronal) del orden del 20,5%.

Sin embargo, se reconoce que no resulta muy probable que el precitado 82% haya surgido de un concienzudo cálculo matemático, ni de un sistema de proyecciones actuariales en toda regla (Bertranou et al, 2011).

En 1964 se registra el primer antecedente de moratoria de la moderna historia previsional Argentina, corporizada en el Decreto Nº 1.474/64 (Villagra, 2010).

El mismo, si bien no establecía en sentido estricto un plan de facilidades de pago, constituye un importante precedente, en tanto introduce el concepto de declaración jurada. Sirviendo la misma para el reconocimiento de la obligación del pago a la autoridad tributaria, por parte del empleador, de las contribuciones patronales y de los aportes personales retenidos a sus empleados.

De este modo, la cuestión fundamental, es que la norma de marras desligaba la acreditación de los años de servicio a favor del trabajador del pago efectivo de las cotizaciones, a ser efectuado por el empleador.

D. 1968-1980: CENTRALIZACIÓN ORGANIZATIVA Y UNIDAD LEGISLATIVA

A partir de 1968 se vuelven más marcados los cursos de acción tendientes a lograr la unidad normativa del “sistema” previsional. Así, en un marco general de normativización de los diferentes componentes de la seguridad social en Argentina, se unifican las trece cajas previsionales por entonces existentes en solamente tres.

A su vez, la regla de determinación de los beneficios se torna menos generosa, dado el, por entonces, ya notorio déficit financiero global de las cajas previsionales, (Schulthess

y Demarco, 1993). Se pasa, entonces, del 82% al 70% del ingreso previo, que solo se podía incrementar, hasta el 82%, en caso de contarse con años de aportes excedentarios al requisito mínimo por entonces previsto por la normativa.

Es claro el carácter regresivo de la redistribución de ingresos implícita en las nuevas fórmulas de beneficio, dado que con anterioridad se otorgaba una mayor tasa de sustitución del salario a los trabajadores con menores ingresos (Arza, 2010).

Sin embargo, esta preocupación fiscal de largo plazo se ve contrariada por otra política con un origen prácticamente simultáneo, como es la instauración de sucesivas moratorias previsionales. Las mismas, en líneas generales, se focalizaron en la caja previsional de trabajadores autónomos (tales moratorias, que apuntan a dotar de cobertura a las personas o de recursos frescos al sistema, antes que a regularizar la situación de los empleadores, por fuerza deben centrarse en el sector de cuentapropistas, en tanto se evita de este modo implicar a un actor distinto de aquel que suscribe el plan de facilidades de pagos).

Es interesante señalar, a estas alturas, una característica distintiva de las moratorias previsionales y que resulta crucial para justipreciar su impacto sobre la seguridad social argentina: el hecho de que producen efectos muy diferentes en el corto, en el mediano y en el largo plazo.

Así, en el corto plazo, las moratorias permiten el ingreso de recurso frescos a las exhaustas arcas de las cajas previsionales, lo que, a su vez, relaja la presión sobre el tesoro en materia de financiamiento de sus déficits.

Sin embargo, en el mediano plazo, implican un incremento muy grande de las erogaciones, dado por el aumento del número de prestaciones al pago, las que, a su vez, habrá que sostener durante largos años.

Finalmente, en el largo plazo dan una muy clara señal, en tanto la evasión en el sector pudo contemplarse a partir de entonces como un comportamiento racionalmente justificado (Jáuregui, 1991).

En línea con el Decreto Nº 1.474/64, en 1967 por medio del Decreto-Ley Nº 17.122 se instaura una moratoria por las deudas consolidadas por aportes y contribuciones a septiembre de 1966. Eximiendo a sus participantes del pago de multas y recargos y estableciendo planes de pago con tasas de interés real negativas.

A su vez, el Decreto-Ley Nº 20.147 de 1973 norma una nueva moratoria por las deudas previsionales consolidadas previas a dicho año, eximiendo a los deudores de multas y recargos.

E. 1980-1990: CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A lo largo de las siguientes décadas la crisis previsional se intensificó de la mano de políticas económicas y sociales que incrementaron el gasto del sistema previsional a la vez que disminuían sus ingresos. Todo ello en un marco en que se producían profundas inequidades en el mismo, si se considera a este a partir de su propia lógica de funcionamiento, eminentemente contributiva.

En octubre del año 1980, el gobierno militar impulsó la eliminación de las contribuciones patronales (Decreto/Ley Nº 22.293), que hasta ese entonces alcanzaba la alícuota del 15% del ingreso imponible.

Por un lado, se elimina la contribución patronal en función de alivianar la carga al sector empresarial, en la idea de volverlo “más competitivo”, mientras que, como contrapartida, se establece una extensión del IVA y la suba en su alícuota.

Ello provocó un empeoramiento del financiamiento del sistema, transformando el carácter del mismo al otorgar relevancia a los recursos originados en tributos y transferencias presupuestarias (Arza, 2010).

La experiencia de eliminación de la carga patronal duró hasta la vuelta de la democracia, cuando en septiembre de 1984 (Ley Nº 23.081) se restablecen las contribuciones patronales al 7,5%, en noviembre de 1985, que luego suben al 10,5% y, recién en enero de 1987, llegan a un valor de 12,5%.

Así, dicha eliminación de las contribuciones patronales vigente durante el período 1980-1984 afectó la base contributiva del sistema desde el lado de sus ingresos. Simultáneamente, el achatamiento de la pirámide previsional, producto del incumplimiento en el objeto básico del sistema, es decir la suavización del consumo a través del mantenimiento de un cierto nivel de ingreso respecto a la situación previa al retiro, limitaba dicha base contributiva desde el lado de las prestaciones.

Todo ello en un marco en el que el acuerdo intergeneracional íntegro se debilitaba como consecuencia del sistemático incumplimiento de las promesas contenidas en la legislación previsional vigente a esos años. Ello, a su vez, limaba la credibilidad del sistema, fomentando por esta vía la evasión previsional y por tanto disminuyendo los recursos disponibles para hacer frente a las obligaciones previsionales. A la vez que el incumplimiento en el correcto pago de estas prestaciones incrementaba la litigiosidad del sistema, generando nuevos gastos vinculados con la administración del mismo (Isuani y San Martino, 1993).

A su vez, en materia de moratorias, la Resolución Nº 592/79 de la Secretaría de Seguridad Social provocó un re empadronamiento general para autónomos, con la

posibilidad de modificar las fechas de inicio de actividad y cancelar la deuda por tales períodos, consolidando su posición a julio de 1979.

Vale destacar, que tanto en el mecanismo para declarar años de servicio y lograr el acceso a la prestación previsional, como en el posterior pago completo de la deuda devengada, la presente norma se configura como un muy importante precedente recogido por muchas de las moratorias previsionales que la sucedieron.

Por su parte, el Decreto Nº 421/85 constituye del mismo modo un importante hito en la configuración de las moratorias previsionales en la Argentina. La citada norma, en forma similar a otras que la antecedieron, consolidaba las deudas previsionales de los trabajadores autónomos a febrero de 1985.

La novedad, en este caso, estribaba en que permitía el acceso a la jubilación una vez cancelado el 40% de tal deuda consolidada. El resto de dicha deuda estaba previsto que sería directamente descontada de los haberes previsionales.

En tal sentido, se estaba dando un paso más en la dirección de constituir un esquema por el cual pudieran declararse años de servicio por actividades laborales autónomas y reconocerse una deuda en razón del impago de las cotizaciones correspondientes a dichos periodos. Todo ello para acceder a una jubilación, con anterioridad a la cancelación del grueso de tal obligación de carácter previsional.

De esta manera, aunque atenuados, las distintas moratorias y similares del período 1964-1985 prefiguraron los componentes de los planes de facilidades de pago por venir.

Se arriba entonces a una situación en que existía un verdadero consenso acerca de la necesidad de introducir algún tipo de modificación en un sistema previsional que no había podido cumplir con ninguno de los objetivos para los que había sido creado. Ya que, a nivel general, no había permitido a sus beneficiarios la suavización del consumo ni la continuidad de los ingresos. Tampoco había logrado alcanzar una cobertura universal. Ni había sido capaz de respetar el criterio de equidad vertical que establece que al margen de un pequeño grado de redistribución intrageneracional (merced a la existencia de haberes máximos y mínimos) las personas con trayectorias laborales y salariales disímiles deben recibir en materia de haberes previsionales un trato suficientemente diferenciado en reconocimiento a las mismas, para, a través de este medio, reflejar algún grado de correspondencia entre los aportes realizados y los beneficios recibidos.

De esta forma, una serie de factores, internos y externos al sistema previsional mismo explican su caída en desgracia (Schulthess, 1994). Los mismos son desde culturales hasta demográficos e incluyen asimismo tanto componentes eminentemente económicos como claramente sociales y políticos.

Puede decirse entonces, a grandes rasgos, que nuestro esquema previsional nunca estuvo preparado para resistir los cambios del contexto, tales como el envejecimiento poblacional, la agudización de los procesos inflacionarios o el empeoramiento permanente de las condiciones laborales reflejado en mayores tasas de desempleo abierto, así como de subempleo y no registro y en menores salarios.

Del mismo modo, tampoco ha exhibido el dinamismo necesario para adaptarse a las nuevas realidades que caracterizan nuestra época en otras dimensiones que exceden la eminentemente económica, como por ejemplo la pérdida de hegemonía observada en el hogar monoparental con un receptor de ingresos único y masculino como forma de organización familiar predominante en nuestro país en particular y en la región, en general (Bertranou, 2003).

Por su parte, la génesis misma de nuestro sistema previsional, caracterizada por la fragmentación y los particularismos, ha obstaculizado la adopción a tiempo de las modificaciones y cambios paramétricos que podrían haber logrado, sino evitar, cuando menos atenuar los síntomas de su crisis. Dichos escollos han impedido la introducción de ajustes más sutiles en pos de salvaguardar los importantes logros obtenidos, que, aunque parciales, eran notorios, por ejemplo, en materia de mantenimiento de altas tasas de cobertura previsional.

Tal cobertura responde a un modelo que puede definirse como de universalismo estratificado (Filgueira, 2007), en tanto los beneficios no alcanzan a todo el grupo poblacional (los ancianos) pero sí a la mayor parte del mismo, aunque con prestaciones bastante diferenciadas de acuerdo a la trayectoria laboral de cada quien (Andrenacci y Repetto, 2005).

Este modelo no ha sido capaz de adaptarse a los cambios poblacionales y laborales de las últimas décadas. Sin embargo, tal modelo de universalismo estratificado ha experimentado una recomposición en los últimos años, dado cierto cuestionamiento, más de facto que de iure, al principio de contributividad y en tal sentido ha sido protagonista del proceso de reconstitución de la amplitud de la cobertura, referido más adelante.

Ello ha llevado al desarrollo de visiones que piden recuperar la importancia del principio de contributividad como condición de acceso a las prestaciones (Lacchini y Zuccotti, 2010) y de otras que cuestionan tanto su posibilidad como su deseabilidad (Di Costa, 2011).

Independientemente de ese importante debate, es claro que la adopción sistemática de soluciones parciales y temporarias ensayadas para enfrentar los distintos problemas, tales como la falta de dinamismo del mercado laboral o la creciente litigiosidad previsional, no han hecho más que exacerbar la mentada debilidad estructural propia

de nuestro régimen previsional. Y, por tal vía, desembrozar el camino hacía su, por entonces, inminente reforma.

Hasta qué punto tal reforma ha logrado subsanar finalmente dichos vicios de nuestro sistema previsional y en qué medida ha contribuido a su vez a generar problemáticas por entonces novedosas o a reeditar errores del pasado, se erigen, así, como las principales cuestiones disparadoras del análisis desarrollado a lo largo de las siguientes páginas. Especialmente a partir de su derogación que, por su parte, genera un nuevo juego de interrogantes en referencia a la cobertura y sustentabilidad del sistema.

F. A MODO DE BALANCE

Según algunos autores (Feldman y otros, 1986) los problemas que llevaron al sistema a recurrentes crisis fueron tres:

1. El proceso inflacionario que licuó los excedentes acumulados en la década de los '50 y '60.
2. La evasión previsional.
3. El retiro a edades tempranas y la “generosidad” en los haberes previsionales.

En la etapa de acumulación de excedentes, el Estado Nacional logró financiarse con ellos a cambio de títulos de deuda a tasas menores al 8% anual, mientras los guarismos inflacionarios alcanzaban un piso del 20%. Esas circunstancias estaban conectadas con las generosas reglamentaciones de las fórmulas de beneficio y las posibilidades de jubilación anticipada. Factores en los que encarnaba la negociación política.

Pero rápidamente, hacia mediados de la década del '60, los problemas financieros de un sistema que parecía “pensar sólo en el presente”, se hicieron sentir. A ellos, se le sumaba la incertidumbre, la preocupación social tanto de los sectores no incluidos en la cobertura previsional -que sin embargo tuvieron una débil expresión política (Dvoskin, 2010)- como por el deterioro del haber jubilatorio de quienes si estaban cubiertos. El haber previsional promedio observó una tendencia de fuerte caída en términos reales (CIFRA, 2009 y Bertranou, et al, 2011). Entre 1971 y 1991, dicha reducción del haber real alcanzó el 50%.

Posteriormente, a poco tiempo de la vuelta de la democracia, devino otro colapso previsional. Con el decreto N° 2196/86 se declaró al sistema en “estado de emergencia económica”. Ello significó, entre otros, la “paralización de todos los juicios” previsionales que obligaban a erogaciones al estado, el uso de nuevas fórmulas para los beneficios previsionales (jubilación mínima más el 27% del ingreso base ponderado por años de servicio) que reemplazaban las normadas por la entonces ley vigente, entre otras medidas tendientes a reducir el gasto previsional agregado. Luego, en 1988, mediante la Ley 23.568 se deroga el citado decreto.

En 1991, mediante Ley 23.982 se establece un proceso de consolidación de las deudas previsionales originadas por incumplimiento de las normas de movilidad, que terminó en 1993. La deuda consolidada y pagada en dicho proceso, que implicó a las cajas de Autónomos, Estado e Industria y Comercio, alcanzó un 2,8% PBI (Schulthess y Demarco, 1993).

CAPITULO III

LA REFORMA PREVISIONAL DE LOS NOVENTA, ANTECEDENTES, HITOS Y CONSECUENCIAS

Hacia 1992 el sistema previsional presentaba un importante desequilibrio financiero, pues requería de ingentes recursos fiscales para ejecutar la totalidad del gasto previsional. En ese contexto, la reforma que tomó cuerpo en la Ley Nº 24.241 (aprobada en 1993) se esgrimió como argumento para terminar con dichos desequilibrios, darle condiciones de sustentabilidad en el largo plazo al sistema y ordenar la situación institucional de la previsión social que se observaba compleja.

Sin embargo, como veremos más adelante, la arquitectura institucional elegida: un régimen mixto con preponderancia de un sistema de capitalización individual, con más el endurecimiento de las condiciones de adquisición de los beneficios, se encargaron de desmentir dicha pretensión inicial.

A. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y CAUSAS DE LA REFORMA

La evolución crítica del sistema previsional argentino, con raíz histórica en la propia forma que adoptó su inicio fragmentario y su desarrollo conflictivo, resultó influida a su vez por distintas causas.

Como su necesidad de financiamiento depende de la evolución que observan la recaudación fiscal y el gasto previsional, todo lo que incida en el número de cotizantes, el nivel salarial, las alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales, el número de beneficios (que depende de la edad de retiro y de los años de servicio requeridos) y el nivel de las prestaciones, termina impactando en la situación financiera del sistema (Bertranou, el al, 2011).

La evolución macroeconómica, que determina la trayectoria del producto y el volumen del empleo; la estructura socioeconómica, que da cuenta de la heterogeneidad de las actividades productivas, de sus procesos de trabajo y de las modalidades de la generación del excedente; el envejecimiento demográfico; así como la particular arquitectura institucional del sistema previsional, son, de este modo, elementos clave de su devenir.

Por otra parte, la construcción de la seguridad social ha sido y es fruto de un proceso político (Myles 1988), y como tal, está sujeta al derrotero que describe la sociedad en ese particular sentido. La relación entre el Estado y la sociedad resulta también influida por el componente ideológico que los distintos órdenes o proyectos políticos despliegan y que terminan prohiendo el instrumental de intervenciones estatales que marcan la trayectoria en cuanto a la estabilidad y la cohesión del sistema social.

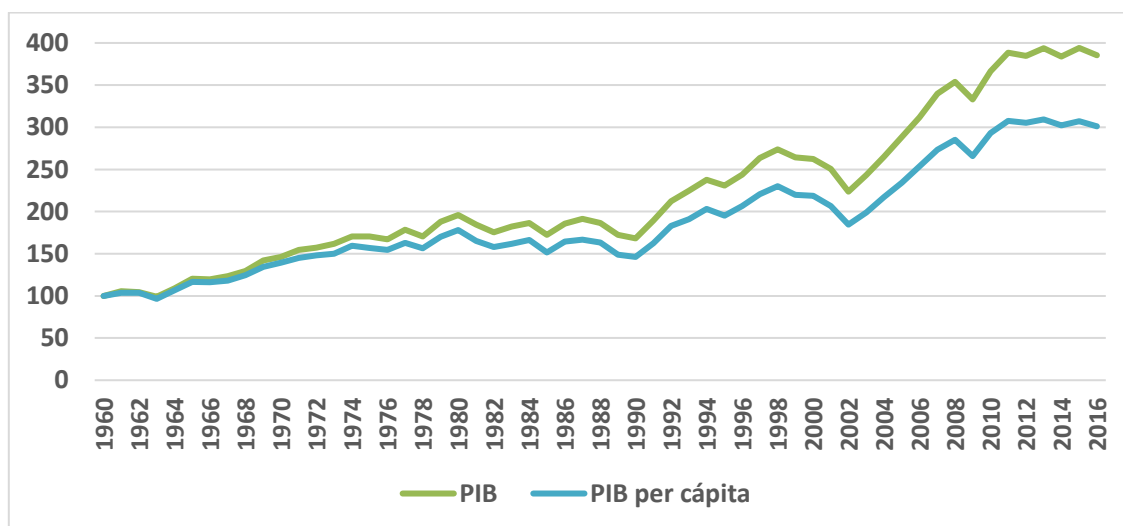
Como ya se ha esbozado en el Capítulo precedente, tres son los periodos que se distinguen en la situación financiera del sistema Previsional Argentino desde 1944: 20 años de formación de excedentes, 15 años de relativo equilibrio y, desde 1980 en adelante, un periodo de déficit previsional.

Conviene entonces detenernos en la explicación de los principales factores que dan cuenta de este período de quebranto para la seguridad social en nuestro país.

Evolución Macroeconómica y Mercados laborales

Desde mediados de la década de 1970, la economía argentina observa un marcado derrotero de estancamiento económico que duró, con altos y bajos, hasta el año 1992 (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: Producto Bruto Interno (PBI) en base 1960 = 100. Argentina. 1960-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

La raíz de dicha trayectoria también se vincula al proceso histórico de ahondamiento de la brecha productiva respecto de la observada por los países centrales.

Por ejemplo, desde 1935 a 2014 la productividad de los Estados Unidos se multiplicó por 5,2 mientras que la correspondiente a la Argentina, se amplió por un factor de sólo 3,2 (Graña y Kennedy, 2017).

Desde 1992 y basado en el despliegue del llamado “Plan de Convertibilidad” que impulsara el Gobierno Nacional a partir de abril del año 1991, cobró fuerza un ciclo de crecimiento que terminaría en 1998. A pesar de los signos de agotamiento del régimen de convertibilidad, el nuevo ciclo político del Presidente De la Rúa mantuvo la paridad peso/dólar bajo régimen de tipo de cambio fijo hasta que el endeudamiento externo se hizo imposible. Así, en 2001-2002 la Argentina conocería el impacto de una fuerte crisis económica, social y política, que significó centralmente la caída de dicha convertibilidad

y del gobierno de la Alianza. El PBI se redujo un 15,5% en esos años y el Estado Argentino declaró la cesación de pagos de la deuda externa.

La salida de la crisis cambiaria derivó en una fortísima devaluación, con la consiguiente caída del salario real. Posteriormente, y de la mano de un conjunto de medidas heterodoxas, se inauguró un proceso de recuperación que persistió hasta el año 2011 y que significó un incremento del 48% en el PBI respecto del observado en el año 2002. Luego, la confluencia de factores internos y externos (crisis financiera internacional, caída de la actividad económica y del comercio mundial), incidieron en la trayectoria de estancamiento que observó la economía argentina.

El sistema previsional contributivo resulta impactado directamente por la evolución de los salarios y del empleo registrado: precios y cantidades que afectan el volumen de los recursos y en el largo aliento la trayectoria de las erogaciones, vía la fórmula de beneficios.

En nuestro caso, a la tendencia creciente en dichos salarios reales en el periodo 1950-1974, le sigue una drástica reducción hasta el 2003. En dicho año se inicia una trayectoria creciente del salario real y de la participación del salario en el producto.

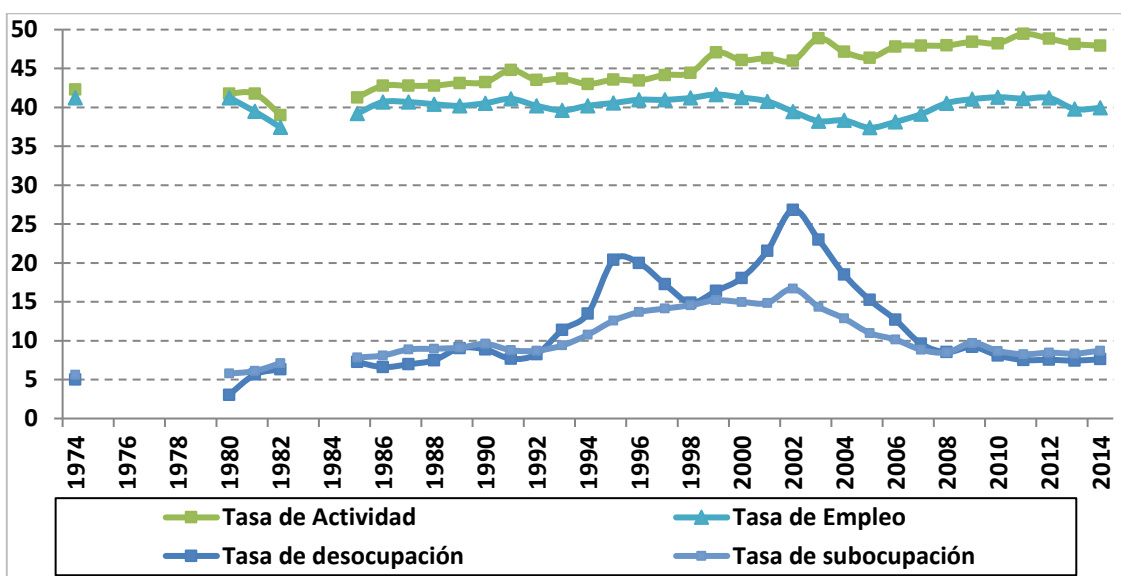
Otra tendencia relevante con inicio en el año 1975 resulta la generación de una brecha persistente entre dichos salarios reales y la productividad.

A partir del año 2003, se aprecia que ambas variables retoman el sentido observado entre los años 1950 y 1974.

Estos procesos diferenciados sugieren que la evolución de los salarios reales es afectada decisivamente por un conjunto de circunstancias: “las condiciones del mercado de trabajo, el grado de organización de las partes involucradas y por factores económicos y político-institucionales más amplios” (Amico, 2015).

Por el lado del empleo (Gráfico N° 2), desde 1980 se observa una tendencia creciente de la tasa de actividad que alcanza su pico histórico en 2011 (49,4%). En la década de 1970 dicha tasa flotaba en torno al 41%-42%.

Gráfico Nº 2: Tasas de Actividad, Empleo, Desocupación y Subocupación. Argentina. 1974-2014



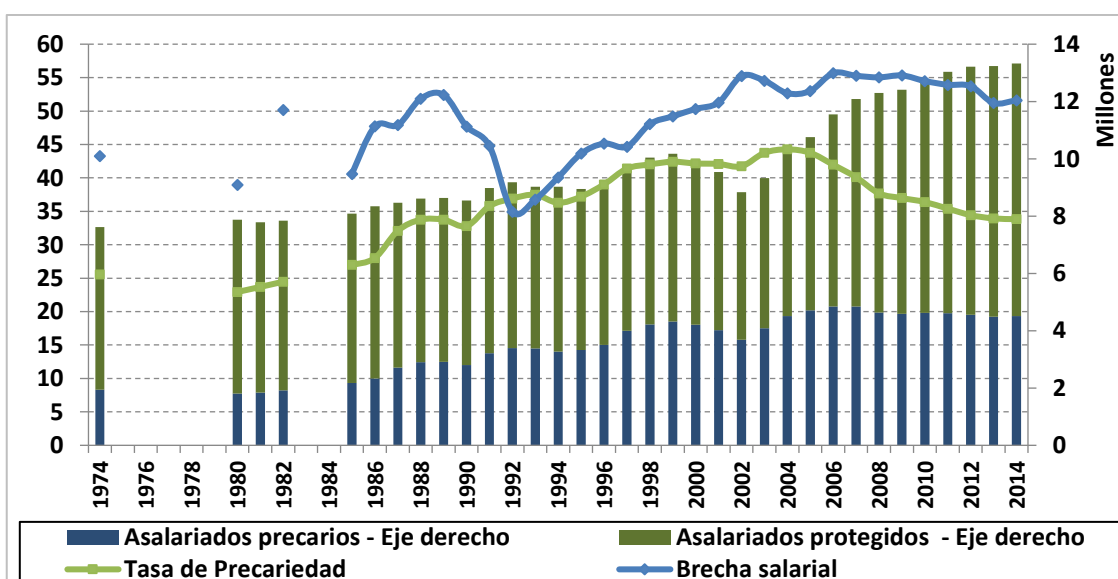
Fuente: Elaboración propia en base a (Graña y Kennedy, 2017).

La tasa de desocupación también muestra un aumento notorio entre 1992 y 2002, describiendo fuertes momentos de aceleración.

Luego de 2003 se inicia un periodo de reducción del desempleo, que a partir de 2010 recupera los niveles de la década de los '80. En 2008 se cierra un ciclo de 15 años con una tasa de desempleo de dos dígitos.

En el Gráfico Nº 3 se muestra la trayectoria de la tasa de precariedad, es decir, la proporción del empleo no registrado en el total del empleo.

Gráfico Nº 3: Asalariados protegidos, precarios y tasa de precariedad. Argentina. 1974-2014



Fuente: Elaboración propia en base a (Graña y Kennedy, 2017).

Desde 1980 se observa un aumento persistente desde 22,9% al pico de 44,7% en 2005. Luego de ese año dicha tasa cae para asentarse en torno al 34%, un guarismo por arriba del observado a comienzo de los años '80. Característica que muestra el afianzamiento del proceso de precarización laboral argentino. Nótese que ello impacta como un factor de debilitamiento en el sistema previsional contributivo.

El sistema de reparto resulta ser una transferencia de un grupo social a otro, desde los trabajadores activos a los jubilados, el ya citado proceso de “transferencias intergeneracionales” o “solidaridad intergeneracional”.

Como, en cierto sentido, ello riñe con los pilares de la sociedad capitalista, hubo de ser legitimado muy especialmente, vinculando los aportes previsionales de los trabajadores a la jubilación, dándole el carácter de “ahorro” individualizado a esos aportes y construyendo la idea de “salario diferido”.

Fue Paul Samuelson que construyó el argumento central: los individuos deciden entre consumo presente y consumo futuro, optimizan intertemporalmente con dosis para uno y para otro: el consumo futuro esta solventado por el ahorro previsional que luego se transforma en el ingreso de la vejez, un salario diferido en el tiempo. Una perspectiva basada en la idea del seguro privado, esta vez de manera ficcional (Cesaratto, 2005).

El problema que aparece es que no todo el empleo aporta a la seguridad social, no todo empleo es registrado por el sistema previsional. Es decir, no todos los trabajadores y las trabajadoras “ahorran” para tener luego un salario diferido.

Este fenómeno viene de lejos, pero en los últimos 40 años se ha potenciado. La formación de un “preariado” a nivel global es quizá una de las principales novedades sociológicas de nuestro tiempo (Standing, 2015).

Varios son los factores que inciden en los procesos de formalización e informalización. El ciclo económico, los incentivos fiscales (reducción de costos laborales, simplificación de los procesos administrativos para la registración de los trabajadores y las trabajadoras, entre otros), la inspección laboral y la regulación laboral (salario mínimo y otros).

Así, para aumentar la formalidad se necesita el aporte conjunto de dichos factores, en un contexto de crecimiento estable y de creación de empleo (Maurizio, 2015).

En el caso argentino, con la vigencia de la Convertibilidad, se observa el crecimiento de la informalidad, aumento del desempleo y crecimiento económico. Políticas de flexibilización laboral, reducción de cargas impositivas y previsionales tendientes a bajar el llamado “costo laboral”, fueron el contexto del aumento de la informalidad en ese periodo.

Por otra parte, tal como observáramos anteriormente, desde 2003, hubo crecimiento del PBI, disminución del desempleo y aumento de la formalidad. En esa última etapa, la llamada formalización “in situ”, aquella transición de la informalidad a la formalidad que surge del mismo empleo, alcanza el 60% de la creación de puestos formales (Maurizio 2015). Ello sugiere la incidencia de la convergencia de las políticas públicas en el ataque al problema.

En materia de contribuciones patronales, en el periodo 1991-2002, el conjunto de las mismas (previsional, al sistema de asignaciones familiares, al Fondo Nacional de Empleo, al PAMI y al sistema de Obras Sociales) se reducen de un 33% a cerca del 22% (MTESS, 2003).

En el caso del sistema previsional las alícuotas van desde el 16,0% al 10,4%. Estas reducciones, junto con la pérdida del grueso de la recaudación de aportes personales (fruto de la privatización parcial del sistema previsional) invirtieron la importancia relativa de sus fuentes de financiamiento: en 1990 era un 75% de cargas sociales y un 25% de tributos con asignación específica (Roca, 2005); mientras que en el año 2002 era del 34% para las cargas y del 66% para otras fuentes.

B. LA REFORMA PREVISIONAL CONTENIDA EN LA LEY Nº 24.241

Entre 1991 y 1994, el gobierno de nacional impulsó una serie de reformas estructurales que “implicaron la puesta en vigencia del régimen de convertibilidad para el tipo de cambio, la apertura y liberalización del mercado de bienes y de capitales, las privatizaciones, la desregulación del mercado de trabajo, como así también cambios en el sistema previsional” (MTESS, 2003: 26). Un nuevo orden político se puso en marcha, con el sello inequívoco del Consenso de Washington. Inspirada en la experiencia de Chile, que edificó en 1981 un sistema capitalización de cotizaciones previsionales aún vigente, la reforma impulsada parece haber aprovechado el terreno fértil de una historia de fracasos y promesas incumplidas: “La crisis rompió la inercia institucional y permitió un cambio de trayectoria” (Arza, 2010: 277). Alineada con los objetivos centrales de la política económica, la reforma previsional significó la privatización de un espacio que le era arisco al sector privado y, particularmente, a la industria financiera.

Ante el hecho objetivo de la maduración y la crisis del sistema previsional, la opción pro capitalización le dio una esperanza de salida: “Carente de garantías de autofinanciamiento y de un esquema de estímulos diferenciales para los aportantes y expuesto a la evolución de variables exógenas (demográficas, del mercado de trabajo, etc.), el sistema previsional vigente carece de viabilidad” (Schulthess y Demarco, 1993: 21).

En particular, el sistema de reparto tendría un problema intrínseco: el envejecimiento poblacional, que se traduce en la reducción de la relación entre activos y pasivos. Como los beneficios de dicho sistema “derivan del aporte de los trabajadores en actividad, y

no del volumen de los fondos capitalizados”, el sistema de reparto, argumentaban, propende al desequilibrio financiero.

Las principales características del sistema previsional de la Ley Nº 24.241, promulgada en octubre de 1993, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), conformando un sistema mixto compuesto por dos regímenes: el Régimen Previsional Público (o de Reparto) y el Régimen de Capitalización. Así, definió un esquema de tres pilares: 1º pilar: una prestación fija y universal, la Prestación Básica Universal (PBU); 2º pilar: una prestación según opción entre dichos regímenes. 3º pilar: un esquema voluntario, también bajo la lógica de la capitalización individual. Los dos primeros pilares se organizaron según el siguiente esquema:

Cuadro Nº 1: Esquema Prestacional de la Ley Nº 24.241

Opción del trabajador		Administración	
Reparto	Capitalización		
PBU (monto cuasifijo de \$200-\$230)	PBU	Estado	
Prestación Compensatoria (PC- 1,5% de ingreso base por año de servicio)	PC		
Prestación Adicional por Permanencia (PAP – 0,85% de ingreso base por año de servicio)	-----		
-----	Jubilación Ordinaria (JO)	Retiro Programado	AFJP
		Renta Vitalicia Previsional	Compañías de Seguros de Retiro (CSR)

Fuente: Elaboración propia en base a (Cetrángolo y Grushka, 2004).

El nuevo esquema comenzó a operar en mayo de 1994. El trabajador, tenía 90 días para elegir entre capitalización y reparto. Por defecto, la opción adjudicada era capitalización.

2. Cambio en las condiciones de otorgamiento de los beneficios y de las fórmulas de beneficio de la prestación por vejez del sistema de reparto:

Cuadro Nº 2: Cambios paramétricos de la Ley Nº 24.241

Concepto		De (Ley Nº 18.037)	A (Ley Nº 24.241)
Edad de Retiro		60/55	65/60
Años de Servicios		20(*)	30
Ingreso Base (media de)		3 mejores años (de últimos 10)	Últimos 10 años
Tasa de aportes		10%	11%
Tasa de reemplazo Reparto	Vejez	70% (**)	PBU+PAP(25,5%+0.85%x30)
	Invalidez – Pensión por Fallecimiento	75% (**)	70%
Movilidad		Índice del Nivel General de Remuneraciones (INGR) de INDEC	Evolución de AMPO (Aporte Medio Previsional Obligatorio)

Notas: (*): en octubre de 1991 dicho requisito había pasado de un valor de 15 años a 20 años. **(**)**: al momento de sanción de la Ley Nº 24.241, no se aplicaban las fórmulas de beneficio de la Ley Nº 18.037, sino una con un factor de actualización. Fuente: elaboración propia en base a la respectiva normativa.

- El régimen de capitalización es un esquema de “beneficio indefinido” (Arza, 2010), en donde el valor de la prestación previsional depende de la acumulación en el fondo de pensiones. Esta a su vez reconoce como determinantes la densidad del aporte del trabajador y la evolución de la rentabilidad conseguida por la cartera de inversiones administrada por la AFJP. Así, el beneficio queda supeditado a la evolución de la cartera de activos financieros en que se concretan los ahorros obligatorios de los trabajadores.
- El nuevo sistema generó una frondosa institucionalidad destinada a darle soporte.

Cuadro Nº 3: Instituciones de la Ley Nº 24.241

Instituto	Conceptos
Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP)	Patrimonio fideicomitado que acumula los aportes de los trabajadores, administrado por las AFJP. Los aportantes tienen derechos de propiedad sobre los FJP.
Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)	Sociedades Anónimas que administran los FJP y gestionan las prestaciones previsionales. Cobran una comisión de administración por sus servicios.
Compañías de Seguro de Retiro (CSR)	Brindan la prestación Renta Vitalicia Previsional, una mensualidad que cubre el riesgo de longevidad implícito.
Seguro Colectivo de Invalidez y Fallecimiento (SCIF)	Da cobertura por riesgo de invalidez y muerte. Los aportantes financian las prestaciones. Las AFJP contratan las Compañías de Seguro de Vida (CSV) que dan cobertura.
Superintendencia de AFJP (SAFJP)	Órgano estatal de control y supervisión del régimen de capitalización.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Nº 24.241.

C. CAMBIOS NORMATIVOS CONCOMITANTES A LA LEY Nº 24.241

En relación a los pactos fiscales, en agosto de 1992 se promulga el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Provincias (Pacto Fiscal I, ratificado por la Ley Nº 24.130); y un año después el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (Decreto Nº 1.807/93 y Decreto Nº 14/94) entre dichos actores. Estos acuerdos implicaban el compromiso de establecer una “serie de medidas que iban desde la reducción y eliminación de impuestos nacionales y provinciales (...) la modificación de la Carta Orgánica del BCRA, la reforma del sistema de previsión social y la federalización de hidrocarburos y privatización de YPF, entre otros” (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

En el plano previsional, el Estado Nacional quedaba autorizado a retener un 15% de la masa bruta de impuestos coparticipables, con destino a la “atención del pago de las obligaciones previsionales nacionales”, con el compromiso de “disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral” y en paralelo promover el traspaso de las cajas previsionales provinciales a la ANSES.

A su vez, en materia de derivación (en forma permanente), de otros recursos tributarios, a la seguridad social, cabe mencionar como cuestiones principales, que, mediante la Ley Nº 23.966 de 1991 se establece la afectación del 11% del IVA al Régimen de Previsión Social, que por el Decreto Nº 879/1992 se destina el 20% del producido del Impuesto a las Ganancias al Sistema de Seguridad Social y que, en virtud de la Ley Nº 24.699, de 1996, se destina el 21% de la recaudación del Impuesto a los Combustibles al financiamiento del SIJP.

La Ley Nº 24.463 de “Solidaridad Previsional”

Vigente desde abril de 1995, dicha Ley estableció un importante cambio en la forma de actualizar las prestaciones públicas. El Estado Nacional garantizaría el pago de las prestaciones de la seguridad social sólo hasta el límite de los créditos previstos para tal fin en la Ley de Presupuesto de cada año.

Una segunda medida refirió al establecimiento de topes máximos para los segmentos más altos de la escala de haberes previsionales, a partir de los cuales se aplicaban progresivas alícuotas de descuento, medida de marcado efecto redistributivo.

Asimismo, dicha Ley reconocía al sistema previsional como de “reparto asistido basado en el principio de la solidaridad”, es decir asumía que el mismo estaba imposibilitado para autofinanciarse y que tenía una función redistributiva.

En los hechos, todo ello no implicó modificar la actualización de haberes, en tanto seguía aplicándose el coeficiente que surgía de la Ley Nº 24.241.

Vale recordar que dicha ley, según la redacción original de su Artículo 32, establecía que las prestaciones del régimen de reparto se actualizarían de acuerdo a las variaciones registradas en el AMPO.

Se suponía que los incrementos de este indicador reflejarían una mejora en los recursos genuinos del sistema, vinculada con el crecimiento de los salarios del sector formal.

Sin embargo, el aumento del mencionado guarismo entre 1994 y 1997 (del orden del 31% con un AMPO que pasó de \$61 a \$80) obedeció a un "descreme" del sistema previsional provocado por el pase masivo de los afiliados de menores salarios a situaciones de desempleo o de empleo informal.

El marco de esta descomposición del mercado de trabajo fue el de la crisis del llamado efecto tequila, que significó, según datos oficiales, un incremento mayor al 50% en la tasa de desempleo abierto, que pasó de un valor de 10% en mayo de 1994 a 16% en mayo de 1997.

Es por ello que, remedando la Ley de Solidaridad Previsional y volviendo efectivo el cambio en la regla de cálculo de la movilidad de los beneficios, el Decreto Nº 833/97 (de abril de 1997), reemplaza al AMPO por el Módulo Previsional (MOPRE) cuyo valor original se fijó en \$80 y a cuya variación se ataba la movilidad de las prestaciones.

Cabe destacar que la modificación en el valor del MOPRE solamente podía establecerse por acuerdo de ministros, a través de una Resolución Conjunta de las carteras de Economía y Trabajo.

Es decir que se reemplazaba un indicador de ajuste automático defectuoso, en tanto no lograba reflejar adecuadamente la evolución de los recursos del sistema (objeto para el que estaba diseñado), por otro de ajuste completamente discrecional cuyo valor no se modificó hasta su derogación, establecida por la Ley de Movilidad Previsional, vigente desde 2009.

De esta forma, la inmovilidad del MOPRE impidió actualización alguna ante la gran inflación de 2002.

La única consecuencia real de la “regla de caja ingenua” contenida en la Ley de Solidaridad Previsional, fue la inmovilidad del valor del MOPRE dado que año a año el Poder Ejecutivo elevó al Congreso una previsión presupuestaria ajustada a las obligaciones previsionales y no al revés, ya que de haber actuado de otra forma las consecuencias legales habrían sido fuertes e inmediatas como la realidad se encargaría de demostrar unos pocos años después.

Transferencias de Cajas Provinciales

De 1994 a 1996, diez provincias argentinas y la, por entonces, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, transfirieron sus cajas previsionales a la Nación, tratándose, con contadas excepciones, de jurisdicciones de nivel provincial con poca población, escaso desarrollo económico y un importante peso del empleo público, especialmente de nivel subnacional, con regímenes previsionales fuertemente deficitarios y con prestaciones muy superiores a las del régimen nacional.

Se trataba de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza y Río Negro. Entre esas diez provincias concentraban, en 2010, apenas el 21% de los habitantes del país, según el último censo de población. A su vez, el peso del empleo público, era en esas 10 provincias (según el Censo 2001), un 43% mayor que en el resto (11% vs. 8%). Por su parte, el déficit anual de las cajas previsionales provinciales transferidas a la Nación, correspondiente al periodo 1994-2002 fue, en promedio simple, del orden del 55% de sus gastos prestacionales, prácticamente el triple que su similar del régimen nacional (18%).

Tal caracterización obedece, en buena medida, a la economía política de dicha reforma, que buscaba maximizar el impacto político con la menor erogación posible, en un contexto en que el gobierno nacional detentaba una posición claramente más fuerte que el de gobiernos provinciales particularmente dependientes del financiamiento nacional.

De esta forma, el sistema nacional absorbió cuantiosos déficits en forma inmediata, logrando, en cambio, que los regímenes incorporados tomen el carácter de residuales, ya que los nuevos afiliados a las ex cajas provinciales pasaban a incorporarse, directamente, al régimen nacional de seguridad social.

Sin embargo, en una segunda etapa, que tiene lugar entre 2001 y 2006, otro grupo de diez provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Cruz, Chaco, Misiones, Corrientes y Formosa), a las que, con posterioridad a 2015, se sumarían Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego, configuraría un esquema en que el quebranto para el régimen nacional goza del carácter de permanente.

Dicho sistema es el denominado de “armonización” de cajas previsionales provinciales, mediante el cual las citadas provincias se comprometen, justamente, a armonizar los parámetros de sus regímenes previsionales a los del sistema nacional y a cambio de ello la Nación “garantiza” el financiamiento, en un principio parcial y luego total (5% del déficit del año 2000, 25% del de 2001, 50% del de 2002, 75% del de 2003 y 100% del correspondiente al ejercicio 2004 y siguientes) de los quebrantos de dichos sistemas previsionales.

Otras modificaciones del período 1999-2001

En el contexto de profunda depresión económica registrado entre 1999 y 2001 se redujo la tasa de aportes personales del 11% al 5% entre noviembre de 2001 (Decreto N° 1.387/01) y marzo de 2003, estableciéndose en 7% a partir de entonces y hasta enero de 2008, en que retomó su valor original de 11%.

Vale aclarar que tales variaciones se aplicaron exclusivamente sobre los aportes correspondientes al régimen de capitalización, mientras que los destinados a reparto permanecían incólumes en el 11%.

Se suponía que esta política buscaba incrementar los salarios de bolsillo sin afectar negativamente la competitividad ni el resultado financiero del sector público (de allí justamente que no se redujese la tasa de aportes de quienes habían escogido el sistema estatal).

Sin embargo, en los hechos, este mecanismo operó como un gran estímulo para elegir el sistema de capitalización y, de este modo, en forma indirecta, afectó negativamente a las finanzas públicas en general y al financiamiento del sistema de reparto en particular.

Finalmente, y en el inexorable sendero de la gran crisis económica, política y social que eclosionó en diciembre de 2001, el gobierno nacional decidió aplicar, mediante Decretos N° 896/01 y N° 934/01 y la Decisión Administrativa N° 107/01, como paliativo al fuerte déficit fiscal, un recorte del 13% sobre los salarios del sector público y los beneficios previsionales superiores a \$500 a partir de julio de 2001.

Es decir que, como hecho inédito en la historia previsional argentina, se aplicó un recorte nominal al valor de los beneficios de la seguridad social. Vale aclarar que tal política fue revertida una vez superada la crisis económica, incluyendo la devolución a través de la

entrega de títulos públicos de los montos otrora descontados (establecida por el Decreto N° 1.819/02), pero constituye un hito en nuestra historia previsional en tanto ajuste nominal en el valor de las prestaciones.

D. EFECTOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SISTEMA PREVISIONAL

El régimen de convertibilidad de la moneda tuvo profundas consecuencias en la vida económico-social del país. El tipo de cambio fijo “obligó a una política de mejoras en la competitividad basada en la reducción de los costos laborales” (Bertranou, et al, 2011: 67) y por ello propició la reducción de contribuciones patronales ya comentada y el cambio en la estructura de financiamiento de la seguridad social.

Por otra parte, la etapa de la convertibilidad, con su política de liberalización del comercio internacional, estuvo intrínsecamente asociada al deterioro de la producción industrial, traducido en un derrotero negativo de los indicadores laborales: caída del salario real, aumento del desempleo y de la tasa de precarización.

Esta realidad sepultó en la práctica los argumentos de los técnicos de la reforma de la Ley N° 24.241, que confiaban en que un régimen de capitalización propiciaría la formalidad laboral, llegando a sostener que “la evasión es, en cierta manera, un producto natural de los sistemas de reparto” (Schulthess y Demarco, 1993: 18).

La convertibilidad aseguró el periodo de estabilidad de precios más largo en los últimos 70 años, cuestión nada desdeñable. Pero su “precio” fue el deterioro de los ingresos de la población y el endeudamiento externo.

Fue posible por la “contención de ciertos valores provocada por los bienes importados y la contención salarial que generaba la desocupación” (Schvarzer, 2008). La crónica insuficiencia de divisas que históricamente ha padecido la economía argentina se potenció con la convertibilidad.

La llamada “restricción externa” era anestesiada con los dólares del endeudamiento público, cuestión que empezó a tener signos de agotamiento a partir de 1998.

En el año 2001, cuando los acreedores internacionales dejaron de comprar deuda argentina estalló la crisis económica, la crisis social, la crisis política.

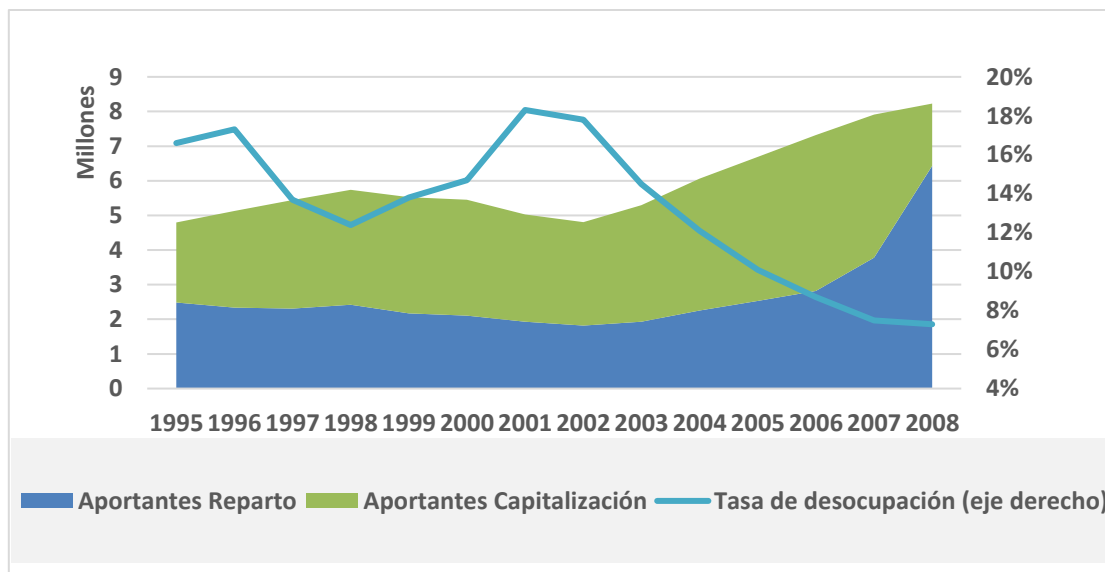
El empleo asalariado sufrió en el periodo un deterioro multidimensional. Hubo una reducción del salario real en pesos al unísono de la estabilidad o crecimiento de salarios expresados en dólares. Ello “se tradujo en una conducta defensiva por parte de las empresas” que propiciaron medidas de reducción del costo laboral directo e indirecto en resguardo de la competitividad externa (Roca, 2005: 11).

Conducta defensiva que incluyó reducción de personal, evasión previsional, tercerización y fragmentación del proceso productivo. El Estado acompañó achicando

las contribuciones patronales y creando modalidades laborales “promovidas” (contratos de duración determinada, “a prueba”, por agencia, con creciente participación en el empleo total (Grushka. 2001).

El siguiente gráfico muestra la evolución de la cantidad de aportantes al SIJP, para ambos regímenes, capitalización y reparto. También se muestra la trayectoria del desempleo observada en el periodo que se relaciona con la evolución del número de aportantes.

Gráfico N° 4: Evolución de Aportantes según Régimen Previsional. Argentina. 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES, del INDEC y de la SAFJP.

El inicio de la serie (1995) muestra un volumen de aportantes similar al año 2002. En esa trayectoria juegan los ingresos derivados del traspaso de las cajas provinciales y las altas o bajas relativas a la evolución del desempleo y la tasa de precarización laboral.

Cobertura Previsional

En el periodo 1994-2005, se produce una caída de cobertura previsional de los mayores de 65 años. El endurecimiento de las condiciones de adquisición de los beneficios que propuso la Ley N° 24.241 redundó en dicha reducción (Bertranou, et al, 2011).

Desde la vigencia de la Ley N° 24.241 (1994) al año 2002, la cobertura “individual” de adultos mayores de 65 años cayó desde un 77% a un 70%. Ello sumó otras 265.000 personas más al subconjunto sin cobertura, atento a las proyecciones poblacionales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Luego de ese año, la cobertura siguió cayendo hasta el 66% hacia 2004, para luego recuperarse.

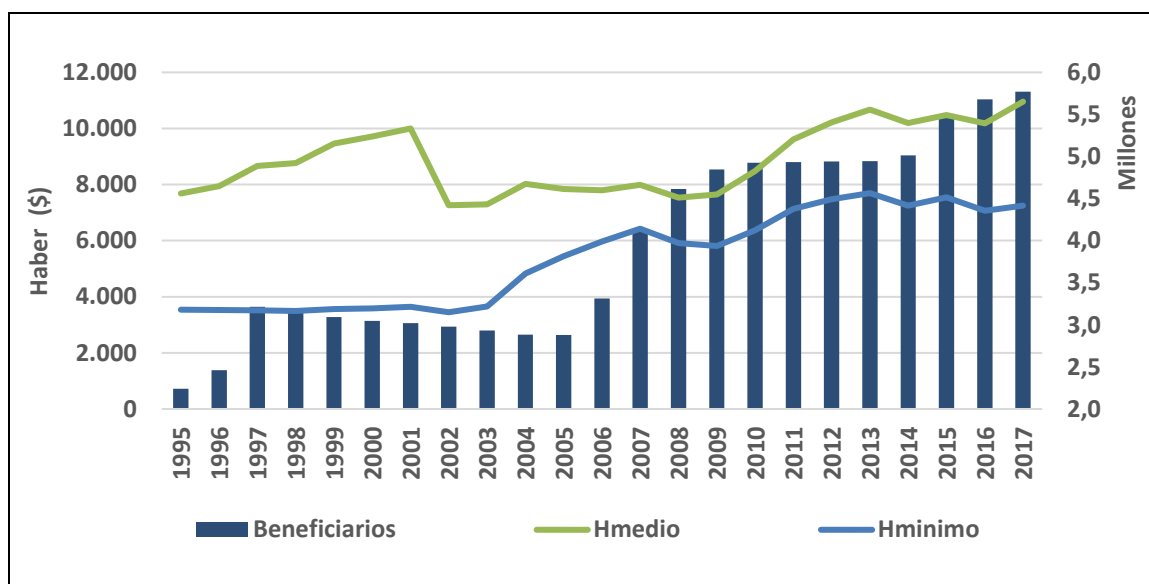
Respecto de quienes tenían cobertura en el sistema nacional, el Gráfico N° 5 muestra una baja de cerca de 330.000 beneficiarios entre 1997 y 2005; año en que se revierte la tendencia al fragor de la “moratoria previsional”.

La llamada “cobertura activa”, que puede ser medida por la porción de quienes mantienen un empleo registrado en el total del empleo, disminuye según muestra el Gráfico N° 4. En el mediano/largo plazo, ello tiene un impacto negativo en la cobertura al hacer más difícil reunir los años de servicio necesarios para jubilarse. En el corto plazo, el avance de la informalidad tiene un impacto reductor en los recursos destinados al financiamiento de la seguridad social.

Otro aspecto importante refiere a lo ocurrido con la evolución de los haberes, indicador de la “intensidad” de la cobertura, también llamada “cobertura vertical”.

El Gráfico N° 5 muestra el derrotero del haber medio y del haber mínimo, así como la evolución de la cantidad de beneficiarios del sistema.

Gráfico N° 5: SIJP y Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Haber Medio, Haber Mínimo y Beneficiarios. 1995-2017



Nota: haberes en pesos constantes de diciembre de 2017. Fuente: elaboración propia en base a datos de la ANSES.

En el periodo 1995-2001, el haber medio muestra un aumento relevante, de unos \$7.060 a \$9.192 (pesos de diciembre 2017). Esa trayectoria obedece al siguiente proceso (según estimaciones propias, a partir de datos de la ANSES):

- i. En el periodo 1997-2004, se produjo una disminución en la cantidad de beneficiarios, los ingresos al sistema fueron inferiores a las bajas. En promedio, dichas altas –respecto del stock- representaron un 4% promedio anual, mientras que las bajas anuales observaron un ritmo mayor: 5,4% de dicho stock.
- ii. Dichas disminuciones observaron haberes medios menores a los correspondientes a las altas o ingresos. Por ejemplo, para el periodo 2000-2004, los haberes mensuales de las altas al sistema fueron superiores en un 30.5% al de las bajas.

El año 2002 presenta otra característica notoria: la caída del haber medio en un 27,2% respecto de año anterior, un corolario de la suba en la tasa de inflación observada en dicho año, que alcanzó el 41%.

Ello contrasta con la evolución del haber mínimo que, con una trayectoria constante en el periodo 1995-2001, en 2002 observa una caída del 5,4%, ostensiblemente a la del haber medio, explicada por el aumento de \$150 a \$200 en el haber mínimo del mes de agosto de 2002.

Técnicamente, se trató de un subsidio complementario al haber previsional, a ser percibido por quienes gozaban de un solo beneficio con un valor inferior a \$200.

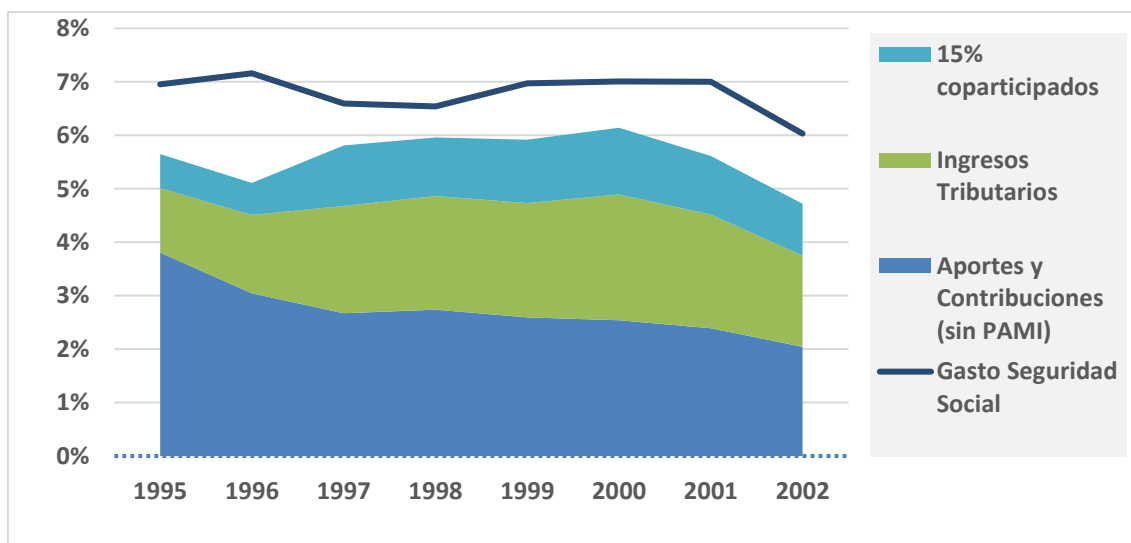
Dicho, subsidio, creado por medio del Decreto N° 1.275/02, era de un monto variable, estableciendo un piso real de \$200 en los beneficios previsionales, y detentaba carácter no remunerativo (no se computaba para el cálculo de las cargas sociales destinadas al sistema de salud de la población jubilada y/o pensionada) ni bonificable (no se contemplaba en la determinación del sueldo anual complementario).

A través de tal instrumento se buscaba, al menos, morigerar los efectos de la inflación sobre la intensidad de la cobertura correspondiente al segmento más vulnerable de la clase pasiva.

Ingresos, Gastos y Resultado Previsional e Impacto en el Endeudamiento del Sector Público Argentino

El siguiente gráfico muestra la trayectoria de los ingresos que financian la seguridad social administrada por la ANSES y su composición en grandes rubros. También expone la evolución del nivel de gasto de dicha institución.

Gráfico N° 6: Recursos y Gastos de la ANSES en porcentaje del PBI. 1995-2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES y del INDEC.

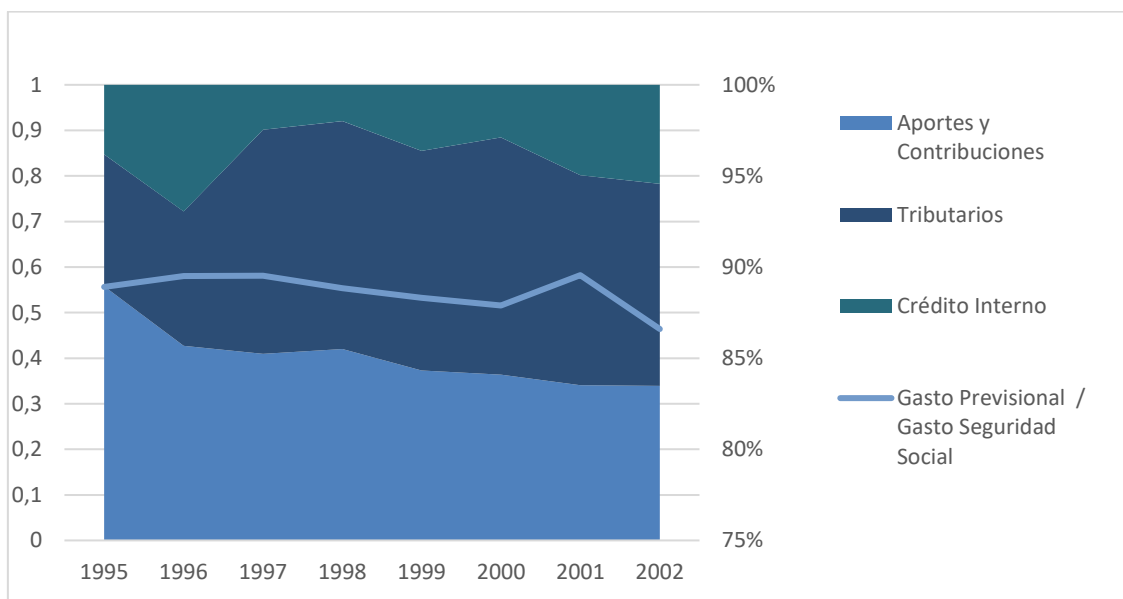
En el periodo 1995-2002, los recursos de la seguridad social tuvieron un techo de 6,1% del PBI, cifra sólo superada a partir de 2007.

Fogoneada por los pasajes al sistema de capitalización, por la baja en las alícuotas de contribuciones patronales, por el desempleo galopante y por la también creciente informalidad (ver Gráfico Nº 4), la evolución de aportes y contribuciones sigue una tendencia decreciente que se revierte recién en el año 2005.

En la composición de los recursos (Gráfico Nº 7) se observa que la reducción en las contribuciones patronales fue contrarrestada a partir de 1997 tanto por el aumento de los ingresos tributarios como por los recursos correspondientes al 15% de la masa de impuestos coparticipados.

Los ingresos tributarios se vieron fortalecidos al incluir nuevos recursos derivados de la recaudación del Impuesto a los Combustibles, que en 1997 representaron un 35% del total de Tributarios.

Gráfico Nº 7: Origen de los Recursos de la ANSES en porcentaje del gasto. 1995-2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES.

En el periodo referido la Seguridad Social observa una marcada insuficiencia de sus recursos, contributivos.

Dicha brecha, finalmente, se ha cubierto con endeudamiento público, que en última instancia se pagará con recaudación tributaria futura.

La participación de los Tributarios más el Crédito Interno en la financiación del Gasto de la Seguridad Social va del 43% en 1995 a 66% en el 2002, una transformación cualitativamente relevante.

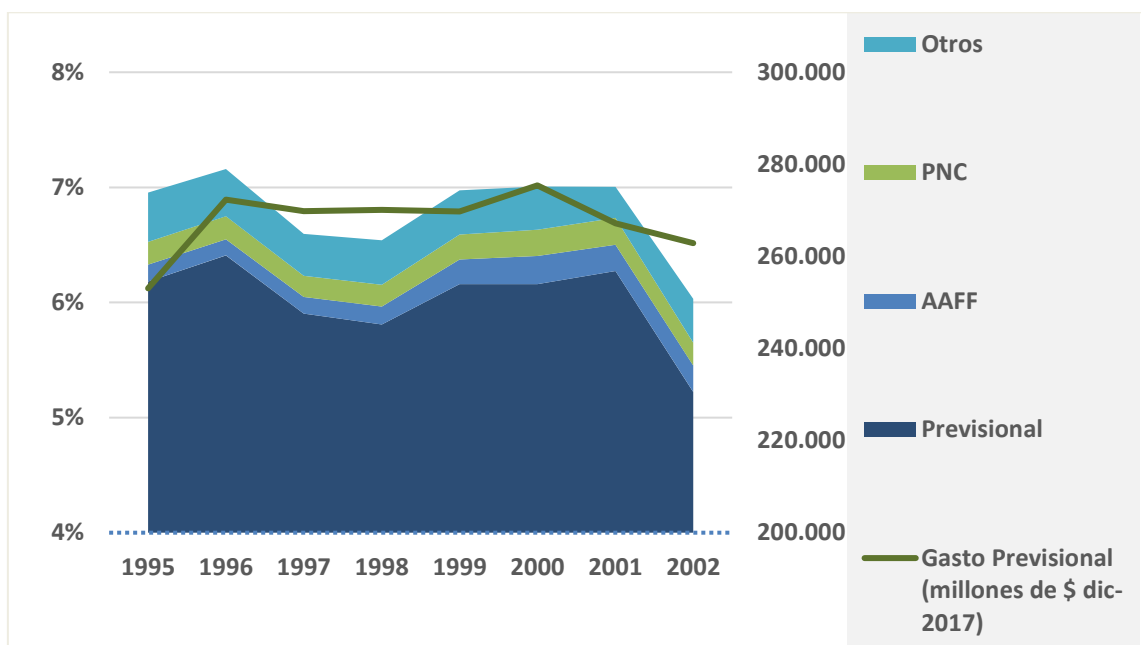
La evolución del gasto de la seguridad social se presenta en el Gráfico N° 8, para el periodo 1995-2002.

Dicho conjunto de erogaciones, a su vez, se agrupan en sus principales programas: programas previsionales, programa de asignaciones familiares, programas de prestaciones no contributivas y otros gastos.

El rubro otros gastos contiene, principalmente, a los gastos de operación (personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso), al seguro de desempleo y a las comisiones pagadas por recaudación.

- a. El aumento que se observa, en términos reales, en el año 1996 se debe, fundamentalmente, a los incrementos en las erogaciones en concepto de prestaciones previsionales correspondientes a las ex cajas provinciales transferidas a la nación. Mientras que la baja que se advierte en 2001-2002 se explica por la reducción del 13% en los haberes previsionales, establecida por el Decreto N° 896/01.
- b. Todo a lo largo del periodo 1995-2001, el gasto nacional en seguridad social osciló, en nuestro país, en torno a valores cercanos al 7% del PBI, con excepción de 1997/98 años de fuerte variación del PBI (8,1% y 3,9%) En 2002, año en que el PBI se redujo en un 10,9, el gasto cayó a 5,6%.

Gráfico N° 8. Gasto de la ANSES en porcentaje del PBI y en millones de pesos constantes. 1995-2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES y del INDEC.

Para analizar la evolución de la situación financiera del Sistema Previsional en particular, dentro del marco general de la Seguridad Social en el periodo 1995-2002 es de utilidad

distinguir entre el “Resultado Previsional”, que suma los aportes y contribuciones dirigidos al sistema de jubilaciones y pensiones y resta el gasto en dichas prestaciones y en su administración, de lo que suele llamarse el “Resultado de la Seguridad Social”.

Este último suma al Resultado Previsional los ingresos tributarios con destino a la Seguridad Social (IVA, Ganancias, Combustibles, Adicional a los Cigarrillos, Monotributo impositivo y otros) y resta los gastos en asignaciones familiares (contributivas y no contributivas), Pensiones no Contributivas y otros conceptos de menor relevancia cuantitativa (tales como, por ejemplo, el seguro de desempleo).

El Resultado Previsional refleja una fuerte tendencia hacia la profundización del déficit a lo largo del período reseñado.

Mientras que el Resultado de la Seguridad Social observó una importante caída en 1995/96 para recuperarse en 1998/99 de la mano principalmente de la asignación específica del Impuesto a los Combustibles. Tras ello, presenta también una tendencia bien clara en línea con la profundización del déficit.

En tanto factores explicativos de dichas tendencias, el Cuadro N° 4 muestra el impacto de tres medidas de política previsional.

Las mismas son el cambio estructural del régimen jubilatorio, los pactos fiscales de 1992 y 1994 y la reducción de contribuciones patronales.

Dichos factores, que dan cuenta de las orientaciones de las políticas públicas en su correspondiente período histórico, impulsaron el desequilibrio de las cuentas previsionales.

Como ya se ha señalado, la instauración del régimen de capitalización implicó la derivación de la casi totalidad de los aportes personales de los trabajadores hacia los fondos de jubilaciones y pensiones.

También provocó ahorros fiscales en relación a los montos pagados en nuevas prestaciones, ahora a cargo del régimen de capitalización, aunque este último efecto se manifestó en forma muy gradual e incipiente.

A su vez, los pactos fiscales tuvieron como corolario la transferencia de cajas provinciales a la Nación, lo que implicó absorber la diferencia entre el monto de pagos de prestaciones y los ingresos previsionales (déficit previsional), además de la financiación de parte de los quebrantos de las cajas provinciales con acuerdo de armonización. También significaron la derivación del 15% de la masa de impuestos coparticipables. Se suman a ello la afectación de tributos específicos a la seguridad social que con anterioridad (como el IVA y el Impuesto a las Ganancias) o posterioridad (como el Impuesto a los Combustibles) a la Ley N° 24.241, fueron un complemento de la reforma

previsional estructural.

Finalmente, la reducción en las contribuciones patronales, previamente analizada en el presente trabajo, afecto, asimismo, el resultado previsional y financiero del sistema.

Cuadro Nº 4: Impacto de políticas públicas en la situación financiera previsional de ANSES, en porcentaje del PBI. 1995-2008

Año	Aportes a AFJP (I)	Baja Contribuciones (II)	15% MIC (III)	Sistemas Provinciales (IV)	Ahorros por pago de prestaciones (V)	Resultado Neto (VI = III+V-I-II-IV)
1995	0,80%	0,60%	0,63%	0,05%	0,01%	-0,81%
1996	0,90%	1,30%	0,60%	0,42%	0,03%	-1,99%
1997	1,00%	1,30%	1,13%	0,44%	0,05%	-1,56%
1998	1,10%	1,30%	1,10%	0,40%	0,05%	-1,65%
1999	1,20%	1,80%	1,19%	0,44%	0,08%	-2,17%
2000	1,20%	1,90%	1,25%	0,43%	0,09%	-2,19%
2001	1,10%	1,70%	1,09%	0,39%	0,11%	-1,99%
2002	0,40%	1,10%	0,97%	0,34%	0,13%	-0,74%
2003	0,60%	1,20%	0,55%	0,40%	0,18%	-1,47%
2004	0,70%	1,10%	1,38%	0,43%	0,20%	-0,65%
2005	0,70%	1,20%	1,40%	0,47%	0,22%	-0,75%
2006	0,80%	1,30%	1,42%	0,34%	0,25%	-0,77%
2007	0,70%	1,40%	1,46%	0,26%	0,37%	-0,53%
2008	0,80%	1,50%	1,48%	0,22%	0,41%	-0,63%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Roca y otros (2012), ANSES y SAFJP.

El conjunto de políticas macroeconómicas y previsionales señaladas tuvieron, entonces, un claro correlato en cuanto a la determinación del déficit de la seguridad social.

Dado el peso de dicha función en el conjunto de las erogaciones del Estado argentino, han también impactado, fuertemente, en el Resultado Financiero y, por ende, en el Endeudamiento Neto correspondiente al Sector Público.

Resulta interesante inquirir acerca de la cuantía de dicho fenómeno. En tal sentido, con la información disponible ha resultado posible realizar una estimación de dicho impacto, que se presenta a continuación.

Cuadro Nº 5: Resultado y Endeudamiento del Sector Público Argentino no Financiero (SPAnF) y Resultado de la Seguridad Social en porcentaje del PBI. 1995-2003

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Resultado Financiero SPAnF (I)	-1,80%	-2,70%	-1,50%	-1,70%	-3,00%	-2,10%	-4,00%	0,20%	1,10%
Endeudamiento Neto SPAnF (II)	4,20%	5,10%	2,90%	4,40%	4,90%	4,30%	6,50%	0,30%	2,90%
Resultado Seguridad Social (III)	-1,20%	-2,00%	-0,70%	-0,50%	-1,00%	-0,80%	-1,40%	-1,30%	-1,20%
Participación de la Seguridad Social en el resultado financiero (IV=III/I)	66%	74%	47%	29%	33%	38%	35%	-650%	-109%
Participación de la Seguridad Social en el endeudamiento neto (IV=III/I)	29%	39%	24%	11%	20%	19%	22%	433%	41%
Seguridad Social:	"Contribuye" al déficit fiscal y al endeudamiento							Reduce el superávit fiscal y contribuye al	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES, Secretaría de Hacienda e INDEC.

El Sector Público observa una marcada tendencia al déficit financiero y fuerte endeudamiento neto para el periodo. La seguridad social "contribuye" al déficit en una importante porción: entre 31% y 74% de 1995 a 2001. En 2002 y 2003, años de superávit, la seguridad social lo reduce.

El endeudamiento neto satisface la necesidad de financiamiento del Sector Público Argentino, pero también deriva recursos que incrementaron la Inversión Financiera Neta. Así, se estima que la Seguridad Social impactó en el Endeudamiento Neto en más 20% promedio en el período 1995-2001.

Funcionamiento del subsistema de capitalización

Buena parte de la recaudación de aportes personales previsionales fue derivada a los Fondos de Jubilaciones y Pensiones, que agregados y capitalizados presentaron la siguiente evolución a lo largo de su existencia.

Cuadro Nº 6: Valor de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones en porcentaje del PBI. Argentina. 1995-2008

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valor FJP	0,50%	1,40%	2,50%	3,40%	4,80%	6,60%	8,20%	11,20%	11,40%	9,80%	10,00%	10,50%	10,70%	8,50%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAFJP e INDEC a junio de cada año.

La estructura de cartera de los fondos, normada taxativamente por la Ley Nº 24.241, permitía la compra de Títulos Públicos.

A diciembre de 2008, luego de casi 15 años de acumulación, los fondos fueron traspasados a la administración estatal, a esa fecha, los activos financieros por deuda del Estado significaban cerca de 60% del total de dichas carteras.

Esto muestra el papel que jugó el régimen de capitalización en el financiamiento del sector público: por un lado, le privó de los recursos aportados por los trabajadores y, por el otro, llevo al Estado a la necesidad de “aspirar” dichos recursos para financiarse.

Ello tuvo una contrapartida onerosa, pues la sociedad terminó pagando los intereses por esa deuda que emitió, que puede contarse como parte del “costo de transición” que supone el reemplazo de un régimen de reparto por uno de capitalización.

Con la Ley N° 26.425, que eliminó el régimen de capitalización, los fondos administrados por las AFJP fueron traspasados al FGS, creado por el Decreto N° 897/07.

Otro aspecto importante que supuso la instauración del régimen de capitalización fue la derivación de recursos hacia el sector privado.

A continuación, se presentan los montos transferidos en concepto de comisiones de las AFJP, Seguro Colectivo de Invalidez y Fallecimiento (SCIF), capitales complementarios (que incluyen los correspondientes a las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), integrados por las Compañías de Seguros de Vida en las cuentas de capitalización en ocasión de la invalidez o el fallecimiento, como contrapartida del SCIF) y los fondos derivados a las Compañías de Seguro de Retiro en función de la selección de modalidad Renta Vitalicia Previsional ofrecidas a los beneficiarios por las mismas.

Cuadro N° 7: Montos derivados por el Régimen de Capitalización al sector financiero, por tipo de empresa. Total 1995-2008 en dólares estadounidenses

Concepto	Monto (en millones de U\$S)
Comisiones AFJP	7.387
SCIF	4.090
Capitales Complementarios	3.653
Transferencias a CSR	3.742
Total	18.872

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFJP.

Las AFJP, las Compañías de Seguro de Vida y las Compañías de Seguro de Retiro fueron entidades remuneradas en su gestión.

La operación de las AFJP -por ejemplo- en casi 15 años de operación significó recursos

erogados por los trabajadores aportantes en torno a unos U\$S7.387 millones (sin incluir el costo correspondiente al SCIF).

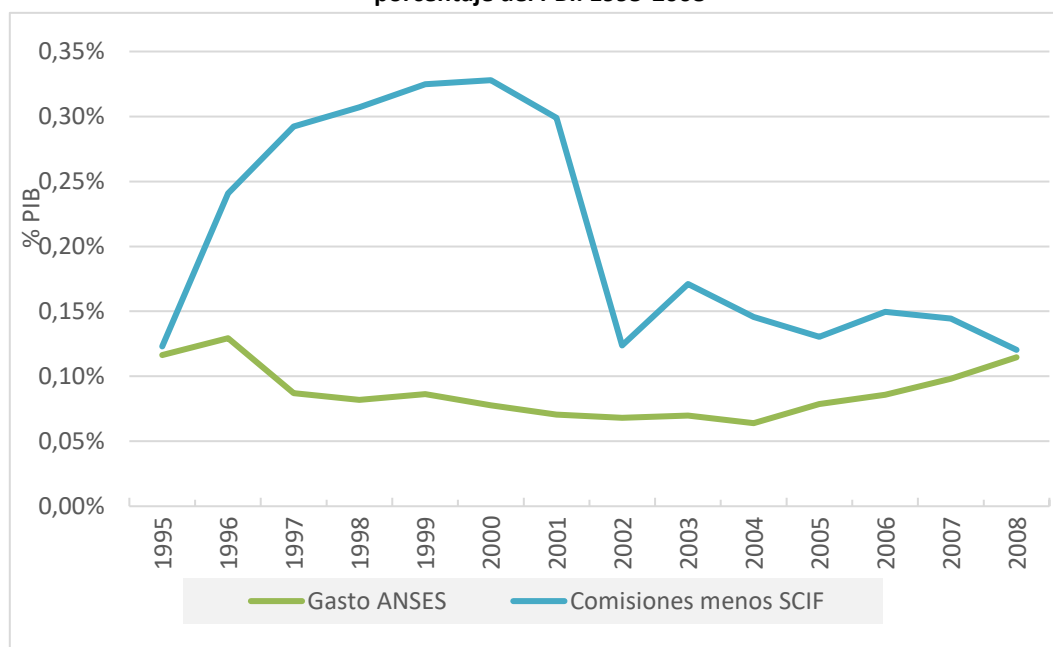
Para calcular el costo total de la gestión privada del sistema previsional debería sumarse el costo de las Compañías de Seguro de Vida y de las Compañías de Seguro de Retiro (CSR), información no disponible en el marco del presente trabajo.

Los ingresos de las compañías de seguro de vida representaron unos U\$S 4.090 millones, mientras que las transferencias desde las cuentas de capitalización a las compañías de seguro de retiro unos U\$S3.742 millones.

Los “capitales complementarios” registran la integración de los capitales que las CSV realizaron en las cuentas de capitalización individual a efectos de financiar las prestaciones de invalidez y fallecimiento cubiertas por el SCIF, aunque también incluyen las derivadas de la Ley de Riesgos del Trabajo.

Sin embargo, y a título sólo ilustrativo, los costos de las AFJP representaron 2,5 veces los correspondientes a ANSES, que además de gestionar el sistema previsional administra otros programas de la seguridad social (asignaciones familiares, seguro de desempleo, etc.). A continuación, se presenta la evolución de dichos conceptos.

Gráfico Nº 9: Comisiones de las AFJP (menos costo del SCIF) y Gasto Operativo de la ANSES, en porcentaje del PIB. 1995-2008



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la ANSES y de la SAFJP.

La fuerte reducción observada luego del año 2001 estuvo asociada a la regulación que el estado nacional hubo de imponer en el marco de la crisis económica y la salida del régimen de convertibilidad.

Aunque el nivel de las comisiones cobradas por las administradoras pueda ser así percibido como excesivo, para justipreciar ello es necesario contemplar los tres componentes en que tal comisión puede desagregarse: el costo del SCIF, el costo del servicio de administración de fondos previsionales y la ganancia de las administradoras.

Respecto al costo del seguro, no puede descartarse que hayan operado precios de transferencia, dado que no es descabellado considerar comercio intrafirma al circuito entre AFJP y empresas aseguradoras vinculadas a un mismo grupo económico controlante.

Asimismo, la estructura de tales seguros se modificó en ocasión de la reducción en las tasas de aportes personales correspondientes al sistema privado, de modo tal de morigerar el impacto sobre el aporte capitalizable.

Ello dejó en claro que, o bien el costo previo de tal seguro era innecesariamente alto, o bien el nuevo esquema no era actuarialmente sustentable en razón de la insuficiencia de las respectivas reservas técnicas.

En cuanto al costo de administración, el mismo debe ser por fuerza mayor en un sistema disperso en muchas empresas que en cabeza de un ente único como ANSES, dada la existencia de economías de escala versus la necesidad de, por ejemplo, administrar una base de datos de afiliados por parte de cada una de las AFJP.

Del mismo modo, la mentada competencia entre administradoras requiere el mantenimiento de onerosas estructuras comerciales que incluyen marketing, publicidad y remuneraciones de una cuantiosa fuerza de ventas (que, en promedio para el período 1995-2007, representó un 86% del personal total de las administradoras, es decir, que unos 12.000 trabajadores se desempeñaban como promotores, según datos de la SAFJP).

Así, aun prescindiendo de la discusión acerca de la existencia o no de una tasa de ganancia excesiva presente en la operatoria de las administradoras, se verifica la pesada carga que las comisiones representaban para el conjunto del sistema.

Como último dato acerca del funcionamiento de este componente privado, vale señalar que, en el periodo de vigencia del régimen de capitalización, fueron autorizadas a funcionar un total de 25 AFJP.

Al momento de eliminación de dicho régimen (diciembre 2008) las AFJP eran sólo 10, luego de transitar un frondoso proceso de fusiones y adquisiciones.

Los grupos económicos de instituciones financieras (Bancos, Compañías de Seguros) se erigieron controlantes del sistema, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 8: Controlantes de AFJP. Participación en el valor de los FJP. 2008

Sector	Extranjeros	Nacionales	Total
Bancos y Seguros	67%	20%	87%
Otro	0%	13%	13%
Total	67%	33%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFJP.

E. PRINCIPALES HALLAZGOS

La política previsional en los años noventa fue restrictiva de la cobertura (la llevó de 77% en 1995 a 66% en 2004), al aumentar los años de servicio y, en el caso del régimen de capitalización, individualizadora de los riesgos de la previsión social y de los riesgos sistémicos.

Las cuentas fiscales tuvieron mecanismos “automáticos” de aparente salvaguarda del riesgo de inversión, del riesgo macroeconómico, del riesgo demográfico: eran los beneficiarios del régimen de capitalización quienes debían soportar individualmente sus efectos.

Asimismo, fomentó el cambio en la composición de los recursos de la seguridad social, aumentando desde un 28% (1995) a un 44% (2001) el peso de los impuestos en el total, exacerbando así el financiamiento previsional desde las personas no cubiertas a las personas cubiertas por la seguridad social.

De igual modo, incrementó los costos de gestión previsional. En el periodo 1996-2001 el costo de administración del sistema privado fue, en promedio, de 0,27% del PBI, más de 3 veces el costo operativo del régimen público de reparto.

Así, transfirió recursos previsionales públicos al sector privado corporativo, cuyo núcleo receptor controlante fue la industria financiera. Ello resultó una novedad en la historia económica argentina. Se estima dicha transferencia directa en torno a los U\$S 8.000 millones.

A su vez, propendió a la nacionalización de las cajas provinciales con relativo éxito, logrando el traspaso de 10 de ellas (y de la caja de la, por entonces, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).

Mientras que, entre 1991 y 2001, practicante no hubo ajustes por movilidad de las prestaciones (más allá de los producidos durante la corta existencia del AMPO como factor de actualización), en 2001-2002., por el Decreto N° 897/01, se recortaron los haberes de los rangos de mayores ingresos.

La política económica de los años noventa afectó al sistema previsional de varias maneras: redundó en la generación de desempleo, aumentó la precarización de la fuerza

laboral y redujo el salario real. Por ende, resultó una macroeconomía con un sesgo hacia el desfinanciamiento del sistema previsional.

Las implicancias de la política económica y la política previsional provocaron un empeoramiento del déficit financiero del sector público nacional no financiero, que pasó de 2,5% PBI en 1995 a 4,1% PBI en 2001.

El déficit de la Seguridad Social, en ese período, osciló entre el 0,5% PBI y 2,0% PBI, lo que representó una “contribución” relevante al endeudamiento del Sector Público Argentino, del orden de entre un 20% y un 30% de las necesidades anuales de financiamiento durante el grueso del período.

A ello hay que sumar el costo de los intereses de la deuda generada por los aportes personales derivados a los fondos de pensiones.

Las promesas de mejora del sistema previsional que se esgrimieron en la génesis de la reforma pro-capitalización quedaron incumplidas.

No se verificó el “fortalecimiento del ahorro interno y del mercado de capitales” que se había previsto.

A su vez, dado el aumento de la informalidad laboral, resultó imposible el cumplimiento del objetivo de “disminución de la evasión”.

En cuanto al nuevo régimen público, se destacan dos novedades:

- i. la creación de la PBU, que significó la consolidación de un carácter redistributivo entre las personas beneficiarias del sistema.
- ii. la posibilidad de tener más de una prestación pública (jubilación y pensión/es) asociada a la idea del seguro privado.

CAPITULO IV

POLÍTICAS PREVISIONALES DEL PERIODO 2003 - 2015

La caída del régimen de convertibilidad devino en una importante devaluación que impactó en el nivel de precios doméstico.

A la concomitante reducción del salario real y a las beneficiosas condiciones del mercado mundial que significaron un aumento de los términos de intercambio, le siguió la elección -por parte del gobierno nacional- de una política heterodoxa que propició el crecimiento del salario real y el desarrollo del mercado interno.

Ello derivó también en un incentivo al aumento de la utilización de la capacidad instalada y en el incremento de las ganancias empresariales.

El corolario de dicha amalgama de situaciones y elecciones de política derivó en un importante aumento del PBI, que en el periodo 2003-2007 creció en términos reales un 52%.

Sin embargo, las condiciones cambiaron en la segunda década del siglo XXI y dicha impronta de recuperación económica trasmutó en un proceso de “estancamiento con inflación” (Gerchunoff y Llach, 2018).

La reversión de los términos de intercambio, el deterioro del tipo de cambio real y su impacto en la competitividad de la economía, el estancamiento de la inversión productiva, las dificultades de acceso a los mercados financieros internacionales, terminaron la época de “superávits gemelos” (fiscal y externo) dando lugar a otra con “déficits gemelos”.

Concomitantemente a dichas condiciones económicas, el conflicto político se agudizó en un proceso que culminó con el triunfo de la coalición Cambiemos en las elecciones presidenciales de 2015.

A. RECORRIDO NORMATIVO DE LA NUEVA POLÍTICA PREVISIONAL

El presente relato por los principales cambios normativos en materia previsional del período 2003-2015, incluyen tanto políticas dirigidas al objetivo de ampliar la cobertura previsional (moratorias) como a regular su intensidad (movilidad) así como, modificaciones paramétricas (en relación a aportes y contribuciones) y estructurales (libre opción previsional y reestatización del sistema).

Políticas de ampliación de la cobertura

Dada la importancia de la moratoria previsional en materia de cobertura, es menester desglosar la evolución de dicha política a lo largo del tiempo. Como ya se ha destacado,

la reforma previsional de 1994 elevó en cinco años la edad mínima requerida para el acceso a los beneficios.

Ello sin duda ha sido especialmente perjudicial para las mujeres con edades comprendidas entre los 55 y los 60 años y para los varones mayores de 60 y menores de 65.

En virtud de ello, y atendiendo a las demandas de un grupo de estas personas, nucleadas en la Asociación de 50 a 60 (cuyo slogan era: “demasiado viejos para un empleo formal, demasiado jóvenes para jubilarse”), el Poder Legislativo Nacional sancionó a fines del año 2004 la Ley N° 25.994.

La misma establece por su Artículo 2º que las personas que estén en situación de desempleo y que hayan cumplido con el requisito de treinta años de aportes, restándoles menos de cinco años para cumplir la edad de retiro, podrán acceder a un beneficio previsional mínimo, hasta cumplir con la edad requerida, momento en que se recalculará el valor de la prestación según corresponda en cada caso.

El impacto de esta legislación ha sido más bien acotado en términos de ampliación de la cobertura previsional, ya que en la inmensa mayoría de los casos el requisito cuyo endurecimiento impedía el acceso a la jubilación no era la edad sino los años de servicios con aportes, sobre todo en el contexto de creciente precarización del mercado laboral ya descrito.

Según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, las personas con los años de servicios con aportes, pero sin la edad mínima, beneficiadas por esta norma, eran, a fines de 2007, 41.627, es decir menos de un 2,5% del total de la población que había obtenido a esa fecha una jubilación en el marco de la Ley N° 25.994.

Respecto al resto de la citada legislación, el Artículo 6º de la Ley N° 25.994 norma que los trabajadores que a partir de 2004 tengan la edad mínima para jubilarse tienen derecho a inscribirse en la moratoria previsional establecida por la Ley N° 25.865.

Tal Ley, de comienzos de 2004, refería a su vez a una antigua moratoria dictada por la Ley N° 24.476 de 1995, que contemplaba un régimen especial de facilidades de pagos por obligaciones previsionales correspondientes a trabajadores autónomos por períodos anteriores a octubre de 1993.

Posteriormente, el Decreto N° 1.454/05 de diciembre de 2005 establece que los pagos de las cuotas de moratoria podrán ser simultáneos al cobro del beneficio, operando su regularidad como requisito para la continuidad en la percepción del haber.

Vale remarcar que, hasta ese momento, la moratoria tenía un carácter más tradicional, ya que la condición de acceso a las prestaciones radicaba en la cancelación anterior de

la totalidad de las cuotas del plan de facilidades de pagos suscripto.

A su vez, la Resolución N° 2.017/06 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de marzo de 2006, reglamenta el mecanismo de adhesión por Internet al mencionado plan de facilidades de pagos de obligaciones previsionales de trabajadores autónomos previas a octubre de 1993.

Similarmente, la Resolución N° 319/06 de la ANSES, de abril de 2006, establece las normas complementarias y aclaratorias necesarias para aplicar la reformulada moratoria de 1995, estableciendo, entre otras cosas, los circuitos administrativos necesarios para acceder por este mecanismo a prestaciones por invalidez y fallecimiento.

Sin embargo, la verdadera explosión en el número de altas otorgadas por imperio de la presente normativa se da a partir de agosto de 2006, fecha de entrada en vigencia del mecanismo de Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos, previsto en la Resolución N° 625/06 de la ANSES, y también conocido como jubilación por Internet, dado que por permite realizar la tramitación del beneficio en forma íntegra por dicho canal electrónico.

Finalmente, la Resolución 884/06 de la ANSES determina, en octubre de 2006, que a partir del 26/10/2006 se restringe el acceso a la moratoria, al impedir el cobro previo a la liquidación total de las cuotas para las personas que ya contasen con cualquier tipo de beneficio bajo la forma de plan social, pensión graciable o no contributiva de otro tipo, jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, nacional, provincial o municipal.

De esta forma, se establece algún coto al fenómeno de la doble cobertura casi un año después de la reglamentación de la moratoria y transcurrido prácticamente un trimestre desde el lanzamiento del trámite abreviado virtual para el acceso a los beneficios.

Vale destacar, entonces, el precario origen normativo de una moratoria previsional por la que unos dos millones y medio de personas han obtenido su jubilación. Un Decreto reglamentado por tres Resoluciones de dos organismos distintos, que versa sobre un Artículo de una Ley que buscaba solucionar un problema completamente distinto, que asimismo refiere a otra Ley que a su vez modifica una olvidada norma de casi una década de antigüedad.

No es de extrañar entonces que entre el dictado de la mentada reglamentación y el crecimiento real y perceptible en el número de prestaciones transcurriese casi un año.

Es en tal sentido que no puede hablarse de una política de ampliación de la cobertura o de inclusión previsional, como fue enunciada por el gobierno, deliberada y formal, sino de una muy opaca norma cuyo potencial probablemente haya sido descubierto antes

por los actores del sector privado vinculados con la administración de la seguridad social (abogados y gestores) que por las propias autoridades del sector público que la dictaron.

Así, la primer reacción oficial, en la dirección de apropiarse de la política de ampliación de la cobertura, surge como consecuencia de una demanda de prestaciones por moratoria a todas luces inesperada, y data de diciembre de 2005, es decir un mes después del quiebre en la tendencia decreciente presente en la evolución del número de jubilaciones del SIJP.

Normativamente, tal política puede encuadrarse en el referido Decreto N° 1.454/05, aunque el verdadero hito, que permite aprovechar el potencial de esta política en términos de recuperación de altos niveles de cobertura previsional en edades pasivas, está dado por la Resolución N° 625/06 de la ANSES que crea el mecanismo de jubilación por Internet a través del que ha sido posible dar curso favorable a más de medio millón de solicitudes de jubilación por moratoria en sólo tres meses (primer trimestre de 2007) y a un millón y medio en apenas quince meses (de octubre de 2006 a diciembre de 2007).

De esta forma, el Decreto N° 1.451/06 de octubre de 2006 establece que el acceso a los beneficios en el marco de la prestación anticipada por desempleo (es decir con el cumplimiento de los aportes, pero no de la edad) caduca a partir de mayo de 2007.

Asimismo, instruye a la ANSES a adoptar mecanismos que prioricen en el acceso a los beneficios de moratoria a los adultos mayores sin otro tipo de prestación. Tal instrucción fue aplicada por el Organismo por medio de la precitada Resolución N° 884/06.

En cuanto al cierre de la moratoria, si bien podría interpretarse que debería producirse junto con la pérdida de vigencia de la Ley N° 25.994, esto es a partir de mayo de 2007, en los hechos al estar contenida en otras normas (Ley N° 24.476 y Ley N° 25.865) continua vigente hasta nuestros días con la particularidad de aplicarse únicamente para periodos impagos anteriores a octubre de 1993 y por tanto con un potencial decreciente en cuanto a su capacidad para brindar cobertura a las sucesivas cohortes de nuevos ancianos con trayectorias laborales signadas por la precariedad laboral.

Ya revistados los antecedentes normativos conviene ahora analizar con más profundidad las implicancias de la moratoria.

En su concepción original, la mentada moratoria no puede conceptualizarse, en rigor, como tal, sino como un mecanismo desarrollado para el mero otorgamiento de prestaciones de carácter semicontributivo o aún no contributivo.

De allí que pueda observarse una importante diferencia con los planes de facilidades de pagos de deudas previsionales implementados en las cuatro décadas previas.

La misma surge del sentido de la norma: las pasadas moratorias tenían un objetivo financiero. Esto es, incrementar la recaudación de aportes y contribuciones en el corto plazo, siendo el incremento de la cobertura un efecto social positivamente valorado, pero no necesariamente buscado (Álvarez y otros, 2006).

Por su parte, la actual moratoria busca explícitamente incrementar la cobertura (en un primer momento de un grupo en particular, las personas con los aportes pero sin la edad) ya que financieramente desde sus comienzos representó un flujo de gastos en forma de jubilaciones superior al correspondiente a los recursos (aportes), al punto de que algunos autores (Castiñeira, 2007) relacionan otras políticas de seguridad social, como las reformas estructurales del período, con la necesidad de financiar dichos beneficios semicontributivos.

Tal carácter semicontributivo se verifica en el hecho de que el mecanismo adoptado consiste en una declaración por parte del solicitante de tantos años de servicios (anteriores a octubre de 1993) en cualquier actividad cuentapropista como sean necesarios para acceder al beneficio jubilatorio y una vez aceptada tal deuda, el ingreso en un plan de facilidades de pagos (PFP) que contemple un máximo de sesenta cuotas, siendo necesario abonar la primer cuota para acceder a tal PFP.

A partir del referido pago inicial comienza el trámite jubilatorio y, una vez resuelto favorablemente el mismo, tras el pago del retroactivo correspondiente al tiempo que haya demorado la gestión de la prestación, la segunda cuota y siguientes del PFP se descuentan directamente de los haberes percibidos en forma corriente, con excepción de los abonados en concepto de sueldo anual complementario, que se cobran íntegros.

De allí que se conceptualice la prestación como semicontributiva, dado que el único pago auténtico es el inicial, ya que los otros cincuenta y nueve consisten en meros descuentos sobre una prestación.

Por otra parte, en muchos casos corresponde definir la prestación de marras como no contributiva, por haber recibido el beneficiario algún tipo de subsidio o ayuda social para enfrentar el pago de la cuota inicial. Tales situaciones se inscriben en los llamados Convenios de Inclusión Previsional, por los que, tanto gobiernos provinciales y municipales como organizaciones confesionales sufragan la cuota originaria.

La ANSES había suscripto, a diciembre de 2006, ciento tres convenios de este tipo correspondiendo nueve a gobiernos provinciales, ochenta y cinco a municipios y nueve a organizaciones no gubernamentales, cubriendo a un total de 184.155 personas, es decir a más de la cuarta parte de las personas que habían podido acceder, hasta ese momento, a la jubilación sin contar previamente con los correspondientes aportes, por efecto de la Ley N° 25.994 (ANSES, 2006).

Sin embargo, la inmensa cobertura de la política de moratoria previsional y su

combinación con programas focalizados y descentralizados que facilitaban el acceso a la misma no enmascara sus dos grandes defectos.

El primero es su carácter no universal, que favorecía el surgimiento de importantes brechas respecto al acceso.

El segundo viene dado por su incapacidad para excluir a las personas que ya gozaban de algún beneficio previsional propiciando la doble cobertura para un número importante de beneficiarios.

En lo que respecta al problema de la doble cobertura, la misma autoridad previsional reconoce que tal fenómeno creció en 317.650 casos como consecuencia de la moratoria previsional, como resultado del rezago de tres meses producido entre la implementación de la jubilación por internet y la imposición del requisito de pago previo total para quienes ya contaban con beneficio (Boudou y otros, 2007).

De hecho, según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, previo a la explosión de la moratoria, a fines de 2005, un 10% de los beneficios eran jubilaciones de personas con pensión (unos 300.000 casos), mientras que, a fines de 2007, tal situación englobaba al 15% de los beneficios (más de 600.000 casos).

Por su parte, la persistencia de importantes bolsones de población adulta mayor sin beneficio previsional alguno se relaciona tanto con las limitaciones inherentes a la concepción de la política previsional como con sesgos producidos por su forma de implementación.

Entre los del primer tipo enunciado se destaca la idea de contribución previa. Es decir, la definición de seguridad social básicamente entendida como seguro social, con un papel marginal para la asistencia social y otro casi inexistente para el ahorro previsional voluntario, en buena medida acorde a las ya reseñadas debilidades institucionales de tales componentes.

Tal idea, para ser consistente con una cobertura cuasi universal, debe descansar necesariamente sobre supuestos de pleno empleo con altas tasas de registro.

Si bien es cierto que según datos oficiales del INDEC la desocupación se redujo de 23,6% en octubre de 2002 (considerando desocupados a los beneficiarios de planes de empleo) a 7,3% en el cuarto trimestre de 2010 y que la tasa de empleo no registrado de los asalariados cayó de 49,5% en el segundo trimestre de 2003 a 33,7% en el cuarto trimestre de 2010, a pesar de tal evolución extraordinaria más de un tercio de la fuerza de trabajo no contaba con aportes previsionales en el cuarto trimestre de 2010, generando justificadas dudas sobre la capacidad para brindar cobertura de un sistema previsional que sigue exigiendo, al menos desde la norma, treinta años de servicios con aportes a los varones de sesenta y cinco años de edad y a las mujeres de sesenta.

La incapacidad, ideológica o política, para reconocer la ficción de estos supuestos genera una situación completamente improcedente, en que cientos de miles de personas, especialmente mujeres inactivas, se ven obligadas a declarar empleos que nunca tuvieron a un Estado que exige y convalida tales manifestaciones, aún a sabiendas de la falsedad de las mismas.

Las razones de tal inactividad pueden a su vez rastrearse en falencias de los servicios públicos de cuidado y en pautas culturales patriarcales que dificultan el acceso al mercado de trabajo, sobre todo a las mujeres provenientes de hogares con bajos ingresos (Giménez, 2004).

Por su parte otro importante número de personas declara deudas previsionales por actividades por propia cuenta, cuando en realidad durante esos períodos se desempeñaron en empleos en relación de dependencia no registrados.

Todo ello resulta en prestaciones que en los hechos no se generan a partir de la contribución previa y que son en gran medida financiadas por recursos no contributivos, arribando a una situación conceptualmente consistente, pero por vías que erosionan por ambos lados la legitimidad del sistema.

A su vez, de este carácter vergonzantemente semicontributivo de las prestaciones, surge naturalmente un circuito administrativo para la obtención de los beneficios más complejo y por tanto más costoso y con mayores trabas al acceso que el que emanaría de una política de ampliación de la cobertura previsional más sincera y transparente.

De este modo, las bases sobre las que descansa el sistema de seguridad social argentino, que crujen en los hechos, pero que tratan de salvaguardarse en las formas, se erigen en una importante fuente de obstáculos para cumplir con el principio de universalidad en la cobertura (Ain, 2008).

Por otra parte, los problemas de implementación que de tal concepción equivocada se desprenden generan distintos tipos de mecanismos de exclusión que pueden definirse como brechas al acceso, que en cada caso serán o no salvadas dependiendo del capital económico, humano y social acumulado por los distintos individuos (Martínez, 2006).

Dado que la moratoria, en rigor, solamente permite declarar como períodos de servicios impagos como autónomo (a ser regularizados), aquellos anteriores a octubre de 1993, en los que, a su vez la persona debe haber sido mayor de 18 años de edad, en caso de querer declarar los 30 años completos de servicios con aportes bajo esta modalidad, sería necesario haber nacido antes del 1º de abril de 1946.

En rigor, dada la posibilidad prevista en el Artículo 19 de la Ley N° 24.241 subsiste la posibilidad de atrasar el retiro de modo tal de compensar la falta de aportes con el exceso de edad a razón de dos años de atraso en el cobro por cada año sin aportes, una

mujer que cumpla la edad jubilatoria en abril de 2011, en caso de no contar con ningún aporte, recién podría jubilarse diez años después, esto es a los 70 años de edad.

Mientras que un varón que cumpla 65 años el mismo mes del mismo año podría jubilarse sin problemas. Aunque aquellos que soliciten el beneficio a partir de mayo de 2011, (nacidos a partir de mayo de 1946) deberán asimismo retrasar su retiro en forma escalonada y creciente a medida que pase el tiempo.

Este fenómeno de atraso del retiro, por sí solo, ya permitiría proyectar cierta caída de la cobertura, y ha sido tenido en cuenta a la hora de sancionar, en 2014, la Ley N° 26.970.

Dicha norma cubre a quienes hayan cumplido la edad jubilatoria (60-65) al 18/09/2016 por deudas hasta el 12/2003. También pueden ingresar derechohabientes de personas que antes de fallecer se hayan inscripto como autónomos o monotributistas. Cubre a quienes no puedan pagar la totalidad de las cuotas antes de percibir los haberes. Es compatible con otro beneficio, siempre que sea uno solo, contributivo, y con un monto no superior al haber previsional mínimo.

La forma de determinar quién puede o no cubrir dichas cuotas antes de percibir el beneficio fue a partir de una serie de condiciones, que eran no contar con ingresos brutos anuales superiores a \$180.000, ni declarar Bienes Personales por más de \$720.000, ni poseer bienes informados por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios por más de \$270.000, ni tener bienes informados por la Administración Nacional de Aviación Civil, ni embarcaciones de más de 9 metros de eslora informada por la Prefectura Naval Argentina, ni gastos y/o consumos con tarjetas de crédito y/o débito anuales superiores a \$234.000.

Como ya se consignó, en diciembre de 2005 existían 299.735 personas con doble beneficio (jubilación y pensión), es decir un 10% de los beneficiarios totales, mientras que en junio de 2012 había 822.208 personas con doble beneficio, esto es un 18% de los beneficiarios totales.

A su vez, en junio de 2012 existían aproximadamente 1.000.000 de pensiones con haberes que no superaban el mínimo.

Ello implica, que la nueva moratoria previsional podría incrementar la doble cobertura en unos 178.000 casos.

Incluso si el número de nuevos beneficiarios creciera en torno a las previsiones oficiales (474.000), el doble beneficio treparía al 20%.

Es requisito para la nueva moratoria, el declarar años en que la persona haya sido mayor de 18 años de edad. Dado que los meses declarados deben corresponder a años

anteriores a 2004, considerando que se requieren 30 años de servicios con aportes, que la edad jubilatoria es de 60 años para las mujeres y 65 para los hombres y que la ley vence en septiembre de 2016: una mujer nacida en septiembre de 1956, cumple 60 años en el plazo de la norma, pero solamente puede declarar períodos a partir de septiembre de 1974, por lo que nueve meses no entrarían a la moratoria.

Por ello, no se resuelve el problema de fondo, que resurgiría a partir de 2017, esto es, la falta de cobertura contributiva.

Políticas sobre la intensidad de la cobertura

Como ya se ha señalado, el primer intento por recomponer la intensidad de la cobertura, tras la gran inflación del primer semestre de 2002, data de agosto de dicho año y consistió en un subsidio complementario, no retributivo ni bonificable, que elevó el haber mínimo a \$200 para quienes gozaban de un solo beneficio previsional (Decreto N° 1.275/02).

La trascendencia de esta política corresponde a que serviría de faro al rumbo seguido durante los siguientes cuatro años, en que se desarrollaron ulteriores incrementos nominales en los haberes previsionales, que, aunque diferirían del mencionado subsidio en ser remunerativos y bonificables, se limitaron, básicamente, a elevar el valor nominal sólo del haber previsional mínimo.

De este modo, entre julio de 2003 y septiembre de 2005, se sucedieron siete incrementos en la jubilación mínima que paso de \$150 a \$390 mientras que el resto de los haberes apenas si recibieron un incremento del 10% (en el caso de las prestaciones inferiores a \$1.000) en septiembre de 2004.

Con posterioridad a ello, el primer aumento de tipo general data recién de junio de 2006 (Decreto N° 764/06) y marca un nuevo hito en tanto los subsiguientes incrementos de 13% en enero de 2007 (Ley N° 26.198 de Presupuesto 2007), de 12,5% en septiembre de 2007 (Decreto N° 1.346/07), de 7,5% en marzo de 2008 y de 7,5% en julio de 2008 (Decreto N° 279/08) fueron también generales.

Asimismo, los incrementos correspondientes a marzo (11,69%) y septiembre (7,34%) de 2009, se destacan por ser las primeras actualizaciones, en casi una década, originadas en una regla de ajuste automático: la Ley de Movilidad Previsional.

Concluida la revisión de los aumentos acaecidos corresponde ahora desarrollar sus efectos e implicancias.

La estrategia de incremento exclusivo del haber previsional mínimo muestra en primer lugar la precariedad del contexto macroeconómico en que tuvo lugar.

Por ejemplo, en mayo de 2004 el Decreto N° 683/04 determinó que el haber previsional

mínimo sería de \$260 a partir de junio de 2004 y de \$280 desde septiembre de 2004, sin embargo, el último de estos aumentos quedaría sin efecto ya que el Decreto N° 1.199/04 de septiembre de 2004 norma una jubilación mínima de \$308, pagadera desde el mensual septiembre. Ello evidencia que la evolución de los incrementos de haberes estaba determinada por las previsiones de recursos fiscales.

Así, a medida que se consolidaba la tendencia hacía un fuerte crecimiento económico, incipiente desde 2003, la disponibilidad de recursos permitía otorgar incrementos superiores a los originalmente estimados.

Asimismo, se destaca el carácter discrecional de tales actualizaciones. En la misma senda, el curso de acción escogido condicionaba en gran medida las decisiones futuras, ya que a medida que crecía el porcentaje de beneficios concentrados en torno al haber mínimo más se incrementaba la rentabilidad política de seguir circunscribiendo los ajustes al conjunto de prestaciones de menor valor, ya que permitía maximizar a la vez la tasa de incremento y la cantidad de beneficiarios del mismo, mientras que el peso del grupo que permanecía excluido de los aumentos se reducía paulatinamente.

De esta forma, el porcentaje de beneficios correspondientes al haber previsional mínimo pasó del 17% del total en marzo de 2002 a representar un 76% en diciembre de 2008.

Independientemente de la histéresis del proceso descrito, distintas circunstancias posibilitaron romper con la tendencia hacia prestaciones uniformes a partir de junio de 2006.

Por una parte, la Corte Suprema de Justicia Nacional dictaminó, en agosto de 2006, por medio del denominado "Fallo Badaro I" que no solamente es facultad sino deber del Poder Legislativo Nacional establecer por Ley el cumplimiento de la garantía de movilidad de los haberes previsionales consagrada por el Artículo 14 Bis de la Constitución Nacional (que explícitamente refiere a "jubilaciones y pensiones móviles").

Condición que no cumplían los incrementos de haberes otorgados hasta ese momento, dado que habían sido por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional. De allí que tales incrementos fuesen posteriormente convalidados por el Artículo 48 de la Ley N° 26.198 de Presupuesto 2007, que a su vez otorgó otro aumento por su Artículo 45.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce, en un fallo de noviembre de 2007 (conocido como Badaro II) que tal maniobra no da cabal cumplimiento a la sentencia previa.

Del mismo modo, en el mencionado fallo establece, ante la pasividad del legislador, que por el período transcurrido entre enero de 2002 y diciembre de 2006 corresponde una actualización de haberes previsionales del orden del 89%.

Tal porcentaje surge de la evolución del Coeficiente de Variación Salarial (CVS), nivel general, del INDEC, ratificando de este modo que la movilidad de las jubilaciones y pensiones debe relacionarse con la evolución de los salarios y no de los precios, reconociendo a los beneficios previsionales y por ende a los aportes, como salarios diferidos en el tiempo.

Cabe destacar que en el período de referencia habrían recibido incrementos de haberes superiores a lo establecido por el máximo tribunal un 60% de los 3.231.757 beneficios con que contaba el régimen previsional en marzo de 2002, a la vez que el resto obtuvieron incrementos menores a los del mandato judicial.

En el extremo, un 5% de los beneficios a marzo de 2002, es decir unos 170.813 casos, solamente habían percibido a enero de 2007 actualizaciones de haberes del orden del 25%.

Se verifica así la presión judicial en pos de lograr por parte de las autoridades políticas una resolución de la cuestión de la movilidad de las prestaciones de la seguridad social, en un contexto de moderados, pero recurrentes, incrementos de los precios y salarios nominales, mediante el dictado de una norma tendiente a establecer algún tipo de mecanismo automático de movilidad sobre la base de indicadores objetivos que refieran a la evolución de los salarios y que pudieran asimismo tener en cuenta los cambios en la disponibilidad de recursos.

Vale destacar que, en esta definición laxa, el perimido AMPO, último antecedente disponible a esa fecha como indicador objetivo y derogado hacía ya más de diez años, cumplía con ambas condiciones, aunque en forma deficiente ya que no consideraba el salario medio de la economía sino solamente el formal, excluyendo a aproximadamente la mitad de los ocupados.

Y, por otra parte, no refería en forma precisa al total de los recursos del sistema al no tener en cuenta el financiamiento no contributivo que duplicaba en importancia al producido por aportes y contribuciones, ni considerar el impacto sobre los recursos genuinos del sistema del incremento del desempleo y la informalidad laboral.

Ello muestra los grados de libertad y por tanto la responsabilidad de los legisladores y del Poder Ejecutivo en dar cumplimiento al mandato judicial y a la vez generar una norma justa (respetando la relación entre salarios y jubilaciones) y sustentable (cuyo cumplimiento pueda financiarse a lo largo del tiempo).

En buena medida, lo que estaba en juego era el sistema contributivo mismo, cuya existencia depende de la identificación en los hechos de los salarios como su principal fuente de financiamiento.

La alternativa era convalidar legalmente la realidad de un sistema previsional

semicontributivo en su financiamiento pero que seguía sosteniendo ser contributivo en sus prestaciones, aunque tales contribuciones fuesen una ficción en el marco de la moratoria previsional.

Así, justamente la moratoria introduce un segundo factor de rediferenciación de las prestaciones. El mismo está dado por el hecho de que los beneficios de la moratoria si bien suelen ser iguales en términos brutos (y equivalentes al haber previsional mínimo), difieren en sus valores netos, ya que la cuota de moratoria descontada en cada caso depende por una parte de la historia laboral de cada beneficiario y por otra de su edad, dada la posibilidad de compensar años de aportes faltantes con años de edad por encima del mínimo exigido legalmente.

Vale destacar, que a medida que crecen los meses de aportes cuya cancelación previa es requisito para acceder al Plan de Facilidades de Pagos, la moratoria va transformándose paulatinamente en un componente igualador, en la dirección de una concentración creciente de beneficios en torno al haber mínimo, al ir disminuyendo la diferencia entre haber bruto y neto de la cuota de moratoria.

Al impulso de los factores reseñados de diferenciación de haberes (moratoria y fallos judiciales), a partir de junio de 2006 se produce un cambio en la tendencia hasta entonces imperante y comienzan a otorgarse incrementos de haberes a la totalidad de los beneficios.

En la misma línea, en octubre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.417 de Movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público. La misma restablece, tras más de una década, el ajuste automático de los haberes previsionales. Tales actualizaciones operan en forma semestral en los meses de marzo y septiembre de cada año.

El índice consiste en una función por tramos de la cual se aplica en cada período aquel que corresponda a un valor menor. El primer tramo contempla dos términos de igual ponderación, uno en que se considera la variación semestral de los salarios (tomando de la comparación entre la evolución en el período del Coeficiente de Variación Salarial (CVS) y del índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) el valor más alto) y otro que considera la variación anual de los recursos tributarios afectados al pago de prestaciones previsionales (sin contar aportes del tesoro nacional) por beneficio.

Por su parte el segundo tramo está dado por la tasa de crecimiento anual de los recursos totales de ANSES (libres de aportes del tesoro) por beneficio puesto al pago, incrementado en un 3%. Durante sus nueve años de vigencia (de 2009 a 2017, inclusive) siempre se ha aplicado el primer tramo.

Posteriormente, en el año 2010, el Congreso Nacional, por entonces con mayoría opositora, sanciona la Ley N° 26.649. La misma establecía una serie de cuestiones.

En primer lugar, creaba una garantía del Haber Mínimo equivalente al 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil.

En segundo término, reemplazaba la movilidad de la Ley N° 26.417 por el siguiente criterio: el Índice de Salarios Nivel General del INDEC o el índice RIPTE, el que resulte mejor para el beneficiario.

Como tercer tema, normaba la recomposición del haber inicial de todos los beneficios según el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC).

La cuarta cuestión era la actualización de los haberes para el periodo 01/04/1991-30/03/1995 según el INGR y para el periodo 01/01/2001- 31/12/2006 según Índice de Salarios nivel general, ambos del INDEC.

En el entendimiento de que dicha norma, “implicaría prácticamente la quiebra no sólo del Sistema Previsional Argentino sino del propio Estado”, mediante el Decreto N° 1482/10 dicho proyecto fue vetado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Más allá de que la fórmula de movilidad vigente hasta 2017, y su implementación, pudiesen presentar falencias, sin duda resultó un gran avance en términos de cumplimiento del principio de suficiencia de las prestaciones de la seguridad social, medido a través de la intensidad de su cobertura.

Así, la restauración e institucionalización (tras la breve y fallida experiencia del AMPO) de un índice automático de movilidad sobre la base de indicadores objetivos permite brindar al sistema un marco de mayor previsibilidad en un contexto de incremento moderado, pero sostenido, del nivel general de precios.

Cambios paramétricos

Las principales modificaciones en esta categoría, en el período de referencia, corresponden a las alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales.

En materia de aportes personales, como se ha analizado previamente, la alícuota, para quienes cotizaban al sistema de capitalización, se redujo, de un valor original de 11%, a 5% (entre noviembre de 2001 y marzo de 2003) en un primer momento, para estabilizarse en 7% (de abril de 2003 a diciembre de 2007), previo a su retorno a su valor inicial de 11% (desde enero del año 2008).

En relación a las contribuciones patronales, cabe recordar que la reforma laboral establecida por la Ley N° 25.250, del año 2000, incluyó una reducción tal de las mismas que implicó llevar la alícuota a su valor mínimo desde el año 1991.

Luego, mediante la Ley 25.877 (de 2004) y el Decreto N° 817/04 se derogaron dichas

disposiciones y se estableció un régimen de reducciones para empresas con menos de 80 empleados y vinculado a la incorporación de nuevos trabajadores.

Por su parte, mediante la Resolución 1.750/04 de la AFIP, se eliminó, a partir de octubre de 2005, el límite máximo de la remuneración imponible sujeta al pago de las contribuciones patronales. Cabe aclarar, que para la base imponible de los aportes personales sí se ha mantenido la existencia de un límite máximo.

Ello obedece a la presencia de un haber previsional máximo y a la necesidad de salvaguardar, por motivos legales, cierta consistencia entre la base sobre la que se calculan los aportes y la que se tiene en cuenta al momento de establecer el haber inicial de la correspondiente jubilación o pensión.

Ello no quita que el hecho de haber eliminado el tope de la base imponible para las contribuciones patronales pueda llegar a interpretarse, desde un punto de vista jurídico, como un reconocimiento de un derecho mayor al garantizado en el haber máximo. Sin embargo, el argumento resulta mucho más fuerte si se trata de los aportes personales.

Cambios estructurales

La Ley N° 26.222, de Libre Opción Previsional, sancionada a comienzos del año 2007, establecía una serie importante de modificaciones, aunque manteniendo el sistema mixto hasta entonces vigente.

En cuanto a la asignación de afiliados, se normaba que los ingresantes que no ejercieran, en forma explícita, su opción previsional, se incorporarían a reparto, modificando de esta forma la opción por defecto.

Por su parte, para el caso de los afiliados al sistema privado que a diez años o menos de cumplir la edad mínima de retiro no hubiesen logrado un saldo en sus cuentas de capitalización individual igual o mayor a \$20.000, la precitada norma establecía su traspaso semicompulsivo al régimen de reparto (podían optar, por escrito, por permanecer en capitalización), del mismo modo los aportantes a regímenes especiales (servicio exterior, judiciales, docentes, investigadores científicos y otros) fueron reasignados a reparto.

En cuanto al resto de los afiliados, se modificaba el esquema de traspasos, consagrando la libre opción previsional, es decir que tal universo podía escoger entre un sistema u otro, con la salvedad de que tal opción solamente era posible entre el 12 de abril y el 31 de diciembre de 2007 y se proyectaba reabrirla cada cinco años. Mientras que el traslado de una administradora a otra no se cambiaba.

A su vez, para que tal opción operase en pie de igualdad entre ambas alternativas, la alícuota de aporte personal correspondiente al régimen de capitalización volvía a su

valor original de 11% a partir de enero de 2008, mes en que se efectivizarían los traspasos.

Asimismo, los saldos de las cuentas de capitalización de los afiliados traspasados a reparto, ya sea por revistar en un régimen especial o bien por no haber logrado una suficiente acumulación de fondos a una elevada edad, pasaban a integrar, siempre en la órbita de la ANSES, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), creado por el Decreto N° 897/07.

Tal instrumento tiene por objeto operar como una suerte de fondo previsional anticíclico, en el sentido de garantizar el cumplimiento regular de los pagos previsionales, por medio del mecanismo de reservar tales recursos e invertir los eventuales excedentes del sistema previsional, preservando de esta forma su valor.

Así, en su norma de creación, las finalidades del FGS se determinan explícitamente, como: Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales. Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos. Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo. Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales.

Se fija, además, que la ANSES es el ente administrador, asistido por un Comité Ejecutivo compuesto por el Director Ejecutivo de ANSES, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Finanzas y el Secretario de Política Económica (Decreto N° 2.103/08). El Art. 12° de la Ley N° 26.425 crea un Consejo del FGS “cuyo objeto será el monitoreo de los recursos del sistema”. En su composición se incluye a representantes de la sociedad civil

En la misma línea, por primera vez se establecía para los fondos de jubilaciones y pensiones porcentajes mínimos de inversión en determinados ítems por motivos ajenos a la liquidez (a diferencia de los requisitos mínimos de disponibilidades).

Al respecto, la Ley N° 26.222 por su artículo 5°, dicta que el 5% de los fondos debían invertirse en: “valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina” y para ello se marcaba un sendero de transición que contemplaba un plazo máximo de cinco años.

Esta asignación específica de inversiones del ahorro previsional admite dos interesantes lecturas. Por una parte, puede argumentarse que su único objeto era institucionalizar la apropiación por parte del Estado Nacional de una porción de dichos fondos, no muy distinta en lo sustantivo de la obligatoriedad de invertir el 90% de sus disponibilidades en Letras del Tesoro, dictada a fines de 2001 por el Decreto N° 1.572/01.

Por otro lado, puede plantearse que se trataba del reconocimiento formal de la imposibilidad del sistema para fomentar el desarrollo de un mercado de capitales que permitiese direccionar el ahorro previsional hacia la inversión productiva.

Asimismo, la mentada ley establecía para las administradoras, por medio de su Artículo 4º, y a partir del mes de abril de 2007, comisiones no superiores al 1% del ingreso sobre el que se hayan hecho aportes.

Sin embargo, la norma específica que tal limitación refiere a las denominadas comisiones "puras", esto es libres del costo del seguro general de invalidez y muerte.

Dado que la comisión pura promedio vigente al momento de la reforma era del orden del 1,1% puede concluirse que en este acápite el impacto de la reforma sobre la rentabilidad de las administradoras fue marginal.

Incluso puede plantearse que el efecto neto de la reforma sobre la ganancia de tales empresas puede haber sido hasta positivo, dado que elevó el ingreso máximo imponible sujeto a descuentos en concepto de aportes personales de \$4.800 a \$6.000, a partir de abril de 2007.

En cuanto al seguro, vale recordar que su peso se había reducido en forma marcada, en paralelo con la disminución en la tasa de aporte personal dirigido al sistema de capitalización, de modo tal de no achicar en demasía el aporte capitalizable, y que dicha reducción probablemente haya atentado contra la suficiencia de las reservas técnicas y por tanto contra la sustentabilidad de tales seguros.

Al respecto, la reforma modificaba el esquema de seguro a partir del mes de enero de 2008. Hasta entonces, cada administradora contrataba un seguro colectivo para el conjunto de sus afiliados cuyo costo cobraba a cada uno de estos reduciendo su aporte capitalizable y detallaba tal deducción en sus respectivos resúmenes de cuentas.

Desde 2008, el costo del pago de las prestaciones originadas en la ocurrencia de las contingencias aseguradas es directamente descontado del fondo de jubilaciones y pensiones sin que los afiliados puedan percibir claramente el valor de dicho impacto sobre el monto correspondiente a sus cuotas partes.

El efecto global de la presente reforma es coherente con la escasa resistencia que a la misma desarrollaron las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, ya que posibilitó un "descreme" del mercado de administración de fondos previsionales en Argentina. Ello obedece a que los "peores" afiliados, es decir quienes aportaban con mayor intermitencia y sobre menores ingresos, fueron derivados al sistema de reparto.

Mientras que por los "mejores" afiliados, esto es los de mayores niveles de ingresos, las administradoras recibían mayores comisiones. Ya que, si bien la alícuota de la comisión

se redujo aproximadamente un 10%, el ingreso máximo sujeto a aportes se incrementó un 25%.

Similarmente, el efecto neto sobre la escala de los fondos de jubilaciones era incierto al contraponerse una serie de factores.

Por un lado, las transferencias hacia el FGS y los menores aportes por la libre opción previsional y el cambio en la asignación por defecto reducirían el valor de los fondos administrados por parte de las AFJP.

Por otra parte, el efecto yuxtapuesto de los incrementos en el ingreso máximo imponible y en la alícuota de aporte personal que creció en cuatro puntos porcentuales (equiparándose, de esta forma, a la del sistema de reparto), implicaban un incremento en la cuantía de dichos fondos.

Es interesante observar que la presente reforma puede relacionarse con la moratoria previsional, en tanto los mayores ingresos de la ANSES en términos de aportes de indecisos y de traspasos al régimen de reparto, constituirían una importante fuente de financiamiento aplicada al pago de las prestaciones semicontributivas otorgadas (Castiñeira, 2007) y en esa clave señala un claro rumbo a seguir que sería profundizado en el corto plazo.

Así, a fines de 2008, operaba un contexto favorable a la reforma, dado por la crisis financiera mundial que afectó gravemente a los fondos de jubilaciones y pensiones.

Al respecto, la rentabilidad anual correspondiente al mes de septiembre de 2008 fue negativa y del orden del 10%, en línea con la tendencia hacia la desvalorización de los fondos previsionales visible desde enero de 2008 (ANSES, 2008).

De este modo, en el mes de noviembre de 2008, esgrimiendo la precitada rentabilidad fuertemente negativa y el consecuente incremento de la carga fiscal contingente dada por la garantía de haber mínimo (que a dicho mes abarcaba plenamente a 52.000 beneficiarios que habían agotado totalmente los saldos de sus cuentas de capitalización individual), el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Congreso un Proyecto de Ley de reforma previsional.

Tal proyecto que (con cambios mínimos) fue sancionado como la Ley Nº 26.425, establecía, a grandes rasgos, la supresión del sistema previsional mixto encarnado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y su reemplazo por un régimen enteramente de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

En cuanto a la transición entre un esquema y otro, se normó la transferencia del saldo de las cuentas de capitalización individual, en especie, al FGS, con la única excepción de lo que correspondía a aportes voluntarios, que podrán derivarse al FGS con impacto

sobre la futura prestación, o bien permanecer en una ex AFJP, siempre que el objeto social de la entidad se hubiere reconvertido en tal sentido.

De igual modo, se garantizaba la cobertura previsional para los afiliados al Régimen de Capitalización y la percepción de “iguales o mejores prestaciones”, esto es la continuación de los pagos de las prestaciones pagadas por las AFJP, ahora por parte del Estado Nacional.

Mientras que los beneficiarios con Renta Vitalicia Previsional seguirán cobrando bajo esa modalidad.

En la misma dirección, el personal no jerárquico de las administradoras, cesante por la presente política (así como el de la SAFJP) se incorporó, en forma voluntaria, a distintas dependencias del Sector Público Nacional, como por ejemplo la Secretaría de Seguridad Social, la AFIP y, sobretodo, la ANSES.

A su vez, se define que las tres prestaciones a otorgar por el SIPA a sus beneficiarios son la PBU, la PC y la PAP, calculada ésta última como el 1,5% del ingreso imponible por año de servicio con aportes (antes de esta reforma era del 0,85% por año de servicios con aportes).

En el debate parlamentario y social acerca de esta reforma, con excepción de algunos actores corporativa o ideológicamente comprometidos con el sistema de capitalización, fue patente un amplio consenso respecto al fondo de la cuestión (esto es la eliminación del pilar de capitalización individual y el retorno a un sistema único de reparto), centrándose la discusión en temas de forma, que, en línea con el presente trabajo, planteaban dudas sobre la sustentabilidad futura del sistema y por tanto acerca de su capacidad para lograr y mantener una cobertura amplia y suficiente en su intensidad.

B. LITIGIOSIDAD, HABER INICIAL Y MOVILIDAD PREVISIONAL

El debate sobre la movilidad de las prestaciones ha estado muy presente en la historia previsional argentina. Como ya se ha mencionado, el artículo 14 bis la Constitución Nacional establece que la Ley debe definir “jubilaciones y pensiones móviles”.

A su vez, si la jubilación debe reajustarse en relación a la evolución de los precios, a los cambios en los salarios, o se debe actualizarse atento a la disponibilidad de recursos presupuestarios, remite también a distintos acervos ideológicos sobre la cuestión previsional. Corresponde, entonces, repasar las previsiones al respecto de las distintas normas generales vigentes en nuestro país desde mediados del Siglo XX.

La discusión referida a la Ley Nº 14.499 del año 1958, se saldó a favor de un beneficio del 82% de la “remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado”. Serían las cajas otorgantes por rama de actividad las encargadas de

aplicar dicho criterio. En los hechos ello implicó distribuir intergeneracionalmente por rama, reproduciendo así en la etapa pasiva las desigualdades registradas en la etapa activa” (Dvoskin, 2010).

En 1968, la Ley N° 18.037 cambia ese criterio, por otro: los beneficios serán equivalentes al 70% del promedio de salarios actualizados según un índice general de remuneraciones, ampliable al 82% si se efectúan más años de aportes que el mínimo de 20 años. Se elimina, de este modo, la vinculación con la evolución de los salarios por rama por actividad.

Recordemos que, en 1993, la Ley N° 24.241 estableció, como movilidad para los nuevos jubilados y los provenientes de leyes anteriores, el AMPO (total de aportes personales dividido el número de afiliados al régimen previsional) y que ese criterio rápidamente fue reemplazado por Ley N° 24.463 que dejó la movilidad sujeta a la “disponibilidad de los recursos presupuestarios”, es decir a la decisión discrecional del Estado Nacional al evaluar la disponibilidad de sus recursos presupuestarios. En línea con ello es que surgió el MOPRE, “motor de la movilidad” que no tuvo variación en el periodo 1998-2001. Por otra parte, los beneficios del régimen de capitalización se indexaban según la evolución de las mensualidades que otorgaba el sistema: los Retiros Programados, según la evolución de las rentabilidades conseguidas por los Fondos de Jubilaciones y Pensiones y las Rentas Vitalicias Previsionales según una tasa de interés de referencia con más ciertas bonificaciones originadas en rentabilidades conseguidas por las CSR, según el plan de Renta Vitalicia Previsional (RVP) elegido por el beneficiario o la beneficiaria.

Así, a partir de abril de 1991, fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 23.928 (Régimen de Convertibilidad), no se ejecutó ningún reajuste en los haberes previsionales, además de los que correspondieron al corto período de vigencia del AMPO, que ya han sido tratados en el presente trabajo.

Con el advenimiento de la crisis de 2001 y el galopante proceso inflacionario, las prestaciones previsionales sufrieron en 2002 un profundo deterioro.

Como ya se ha referido, todo a lo largo del periodo 2002-2008 el gobierno nacional otorgó una serie de aumentos discrecionales, en (la totalidad o en algún tramo de) los haberes previsionales (ANSES, 2011).

Actualización de las remuneraciones implícitas en la determinación del Haber Inicial

La movilidad previsional siguió el derrotero de la discrecionalidad en la forma ya mencionada, aunque no tuvo igual curso que la actualización de las remuneraciones utilizadas para el cálculo del haber inicial. “La movilidad es una moneda con dos caras: una cara es el aumento de los jubilados hacia delante y la otra es la actualización en la misma proporción de las remuneraciones históricas de los jubilados futuros” (Jauregui

y Romero, 2013: 1).

La desvinculación de ambos eventos generó inequidades entre los beneficiarios, que terminan zanjándose en el Poder Judicial.

A partir del 01/04/1991, fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 23.928 (Régimen de Convertibilidad) dichas remuneraciones de base no sufrieron reajustes normativos.

Tampoco lo fueron luego de la caída de la Convertibilidad, sino hasta la puesta en vigencia de la Resolución N° 298/08 de ANSES (del 09/04/2008).

En dicha norma, se actualizan las remuneraciones según el impacto de los aumentos que discrecionalmente otorgó el Estado Nacional durante el período 2002-2008.

Tanto por la citada falta de actualización en las remuneraciones como por la discrecionalidad en la movilidad o la desactualización de los haberes máximos, entre otros elementos, se generó un cúmulo de presentaciones judiciales de beneficiarios/as reclamando el reajuste de los haberes previsionales.

En tres importantes fallos (Sánchez, de 2005; Badaro, de 2007; Ellif, de 2009), la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) determinó los criterios de movilidad para los haberes previsionales, tanto para la antigua Ley N° 18.037 como para su sucesora, la vigente Ley N° 24.241.

Ordenó la actualización de las remuneraciones históricas según índices salariales para los periodos tanto para el período 1991-1995, en que mandó a aplicar el Índice INGR, como para el período 2002-2006, y convalidó los aumentos legales definidos por el Gobierno Nacional de 2007 en adelante.

Ello resultó materia relevante para el haber previsional, pues en el periodo 2002-2006 la evolución del Índice Salarial INDEC alcanzó el 88,57%.

Si bien el haber mínimo aumentó de \$200 a \$470 en ese periodo, cerca del 60% de los beneficiarios, cobraba por sobre la mínima y por ende quedaron rezagados en la actualización.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los principales casos y normativas aplicadas a la temática.

Cuadro Nº 9: Actualización de Remuneraciones y Movilidad. Fallos CSJN y normativa

Caso/Norma	Ley / Haber Inicial y/o Movilidad	Resolución
Chocobar	18.037 / Movilidad	INGR INDEC hasta 31/03/1991. Ajuste de periodo 91/95 al 3,28% por año.
Sánchez	18.037 / Movilidad	Ajuste de periodo 91/95 con INGR hasta septiembre 1993 y luego combinación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y del Índice de Salarios del Peón Industrial.
Badaro	18.037 / Movilidad	Ajuste de periodo 91/95 con INGR. Ajuste 01/01/2002 - 31/12/2006 con Índice de Salarios INDEC. 2007 en adelante con aumentos del PEN.
Ellif	24.241 / Haber Inicial y Movilidad	Ajuste Haber Inicial según el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC) hasta fecha de cese laboral . Movilidad según BADARO.
Resolución Nº 140/98 de ANSES	Haber Inicial	Ajuste según ISBIC para periodos anteriores al 31/03/1991.
Resolución Nº 298/08 de ANSES	Haber Inicial	Ajuste según aumentos del PEN periodo 2002/2008
Resolución Nº 135/09 de la Secretaría de la Seguridad Social (SSS)	Haber Inicial	Ajuste según aumentos del PEN periodo 01/01/02 - 28/02/2009 + movilidad Ley 26.417 a partir del 01/03/2009.
Ley Nº 27.260	Haber Inicial de quienes suscriban los acuerdos transaccionales del PRHJP:	
Decreto Nº 807/16	Haber Inicial – Ceses a partir de 01/08/2016.	Anteriores a 31/03/1995: INGR. Del 01/04/1995 al 30/06/2008 según RIPTÉ. De ahí en adelante, movilidad según la Ley Nº 26.417.
Resolución Nº 56/18 de ANSES	Haber Inicial – Ceses con anterioridad al 01/08/2016.	
Blanco	24.241 / Haber Inicial y Movilidad	Ajuste Haber Inicial según el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC) Declara inconstitucional la Resolución Nº 56/18 de ANSES

Fuente: Elaboración propia en base a (Jauregui y Romero, 2009), (Fantini, 2013) y normativa.

Con el argumento de que la Ley de convertibilidad estableció la prohibición de indexación, el Estado Nacional no reajustó las remuneraciones hasta el año 2008, mientras que se limitó a reajustar los haberes mensuales a través de los mecanismos discrecionales previamente comentados.

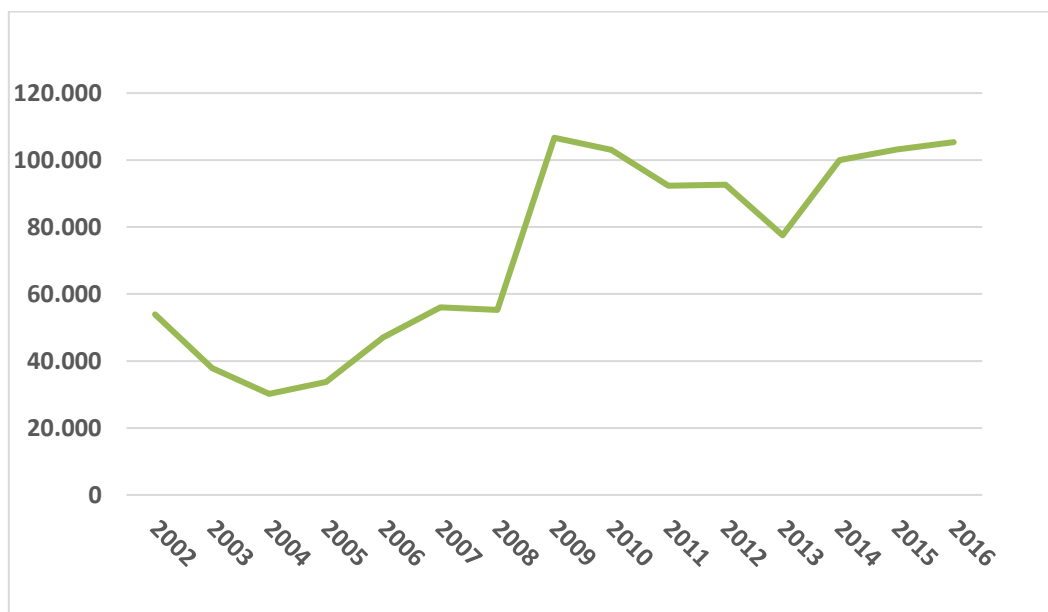
Todo ello derivó en un frondoso proceso de litigios judiciales potenciado por los numerosos “intersticios” previsionales que resulta necesario considerar para determinar la movilidad (diversidad de leyes, prestaciones distintas, fechas de aplicación e índices a tener en cuenta).

El Poder Judicial argentino escribió una verdadera “crónica” de la movilidad (Fantini, 2013). Finalmente, la Ley Nº 26.417 y el Decreto Nº 807/16 determinaron criterios de movilidad y de actualización de las remuneraciones en congruencia a los fallos judiciales

(en cierta manera y, por ende, también objeto de nuevas presentaciones judiciales, como prueba el reciente fallo “Blanco” que reabre la cuestión de la movilidad a aplicar para el cálculo del haber inicial).

A continuación, se presenta la evolución del número de presentaciones judiciales efectuadas en el periodo 2002/2016.

Gráfico Nº 10: Juicios previsionales ingresados al Fuero Federal de la Seguridad Social (Primera Instancia). 2002-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Judicial de la Nación (PJN).

Dicha evolución observa una fuerte tendencia creciente: en el periodo 2004/2016 la cantidad de nuevos juicios que ingresan anualmente al sistema se multiplicó por 3,5 veces.

Por otra parte, la ANSES registra los siguientes montos erogados en concepto de sentencias judiciales.

Cuadro Nº 10: Pagos de Sentencias Judiciales, en millones de pesos corrientes. 2010-2016

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pagos (millones de \$ corrientes)	2.146	2.247	3.259	5.591	8.266	10.208	16.218

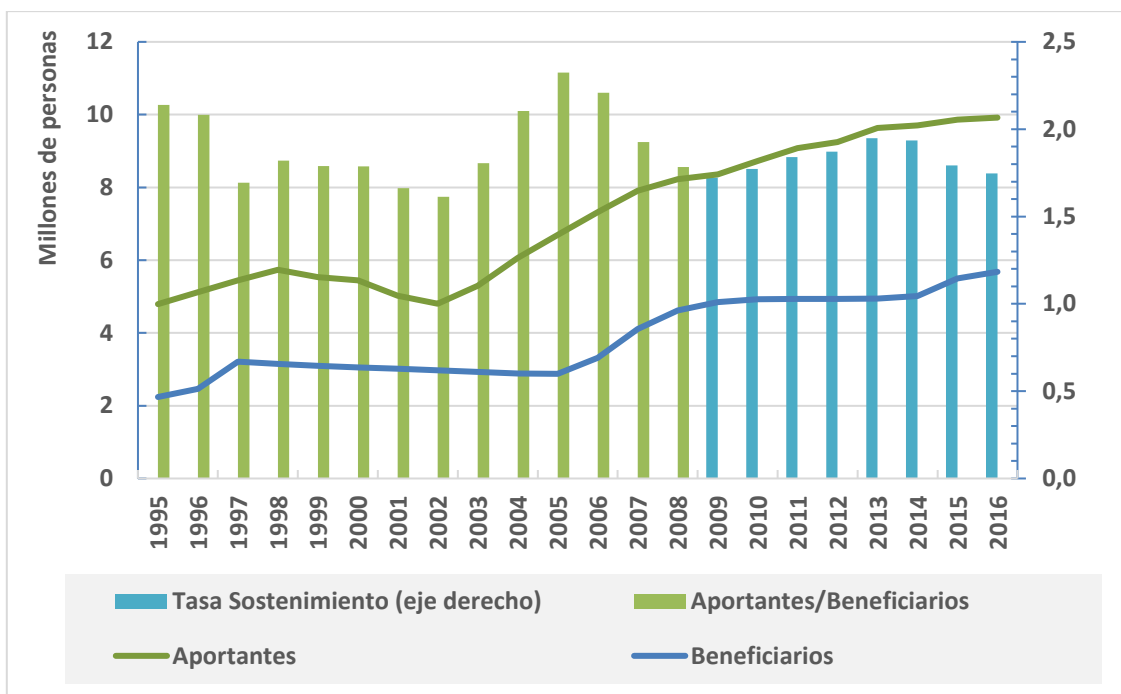
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

C. EFECTOS DE LA MACROECONOMÍA Y NUEVA POLÍTICA PREVISIONAL

Las nuevas condiciones macroeconómicas alentaron el crecimiento del nivel de actividad y del volumen del empleo.

El sistema previsional recibió, de este modo, nuevos flujos de aportantes, tal como lo muestra el gráfico siguiente. Entre 2002 y 2015 se sumaron 5,1 millones de aportantes, totalizando, en 2016, unos 9,9 millones.

Gráfico N° 11: Aportantes, Beneficiarios/as y Tasa de Sostenimiento. 1995-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES.

Entre las causales de los desequilibrios financieros de los sistemas previsionales de reparto, usualmente se identifica a la tasa de sostenimiento como un “termómetro” de su salud financiera. Esta mide la relación entre trabajadores activos y pasivos. En el caso del SIJyP-SIPA, dicha tasa tuvo la trayectoria que se muestra en el gráfico.

En un régimen de capitalización, la tasa de sostenimiento pierde entidad valorativa en cuanto a su impacto en la situación financiera del sistema previsional, pues el haber de los beneficiarios ya no depende de las contribuciones de los trabajadores activos y de los empleadores sino del fondo de pensiones acumulado.

Por ello, para el periodo 1995-2008 se muestra la relación entre aportantes y beneficiarios diferenciada de lo ocurrido posteriormente.

Entre 2009 y 2014 la tasa de sostenimiento pasa de 1,72 a 1,94. Luego del año 2014 describe una trayectoria descendente, motivada por el impacto de la ampliación de la moratoria previsional, que se produce a partir de la Ley N° 26.970.

La composición de los aportantes según tipo de régimen laboral fue en 2016 idéntica a la observada en 1994, según se muestra en el Cuadro N° 11.

Sin embargo, la tasa de desocupación es significativamente distinta, un 38% menor en 2016; mientras que la tasa de precariedad para ese año resulta un 8% más baja que en 1994.

Cuadro Nº 11: Indicadores del mercado laboral. Argentina. Años seleccionados

Año	Relación de dependencia	Cuenta Propia	Desocupación	Precariedad
1994	72%	28%	12,20%	36,30%
2001	81%	19%	18,30%	42,10%
2008	76%	24%	7,30%	37,70%
2016	72%	28%	7,60%	33,60%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES y del INDEC.

Cobertura Horizontal

La política de ampliación de la cobertura resultó en la inversión de la tendencia restrictiva de la seguridad social que, hasta ese momento, venía siendo impuesta por los cambios paramétricos introducidos en el marco de la Ley Nº 24.241.

Al año 2015, la cobertura de los adultos mayores de 65 años en la Argentina, considerando todos los regímenes previsionales (esto es, el SIPA, las pensiones no contributivas, los sistemas provinciales y municipales, los de las FFAA y de seguridad, las cajas profesionales y otros) alcanzó el 98% (Grushka, et al, 2016).

El cuadro siguiente muestra que, a diciembre del año 2017, el total de beneficios del SIPA alcanzaba los 6,85 millones, siendo un 77% correspondiente a jubilaciones y el 23% restante a pensiones.

Cuadro Nº 12: Beneficios del SIPA por tipo de prestación y programa. Diciembre 2017

Concepto	Jubilaciones	Pensiones	Total
Con Moratoria	3.417.845	200.312	3.618.157
Sin Moratoria	1.847.674	1.383.187	3.230.861
Total	5.265.519	1.583.499	6.849.018

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES.

Los casos de moratoria sumaban el 52,8% del total de beneficios. Si se analiza por tipo de prestación, los casos con moratoria ascendieron a 64,9% para las jubilaciones y al 12,4% para las pensiones.

Según muestra el siguiente cuadro, a partir del impulso de la moratoria previsional (esto es, desde el año 2005) la cantidad de beneficios aumentó en magnitud del orden de los 3,7 millones, esto es, un 115%.

En el periodo 2005-2017, ello significó la incorporación promedio neta de beneficiarios previsionales (SIPA, PNC y ex cajas provinciales transferidas) a razón de 102 mil casos anuales más en relación a las altas netas observadas en el año 2002.

Cuadro Nº 13: Beneficios SIPA por tipo de prestación. Años seleccionados

Año	Jubilaciones	Pensiones	Total
2005	1.872.824	1.306.388	3.179.212
2017	5.265.519	1.583.499	6.849.018

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES.

A diciembre de 2017, la cantidad de beneficiarios alcanzó los 5,66 millones, una cifra menor a la cantidad de beneficios.

Ello se debe a que existen beneficiarios con más de una prestación, en general con una jubilación y una pensión.

Quienes se encuentran en esta situación de doble cobertura, eran, a fines de 2017, unos 1,15 millones de personas, de los cuales el 65% (750 mil casos) obtuvo su jubilación con la moratoria previsional.

Otra característica notoria resulta la composición por género. En el caso de beneficiarios arroja un 63% para las mujeres.

En cuanto a los beneficios, el siguiente cuadro muestra que el 67% de los mismos corresponde a mujeres.

Cuadro Nº 14: Beneficios del SIPA por tipo de prestación y sexo. Diciembre 2017

Sexo	Jubilaciones	Pensiones	Total
Varones	2.012.267	220.611	2.232.878
Mujeres	3.253.226	1.362.839	4.616.065
Sin datos	26	49	75
Total	5.265.519	1.583.499	6.849.018

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES.

Cobertura Vertical

La evolución en términos reales de los haberes promedio tuvo dos momentos diferenciados: 2003-2009, en que se mantiene en un nivel constante, en torno a los \$8.000, versus 2010-2017 que presenta un incremento notorio y constante hasta 2013, para luego mantenerse, con altos y bajos alrededor de los \$10.500 (en ambos casos medidos en pesos de diciembre de 2017).

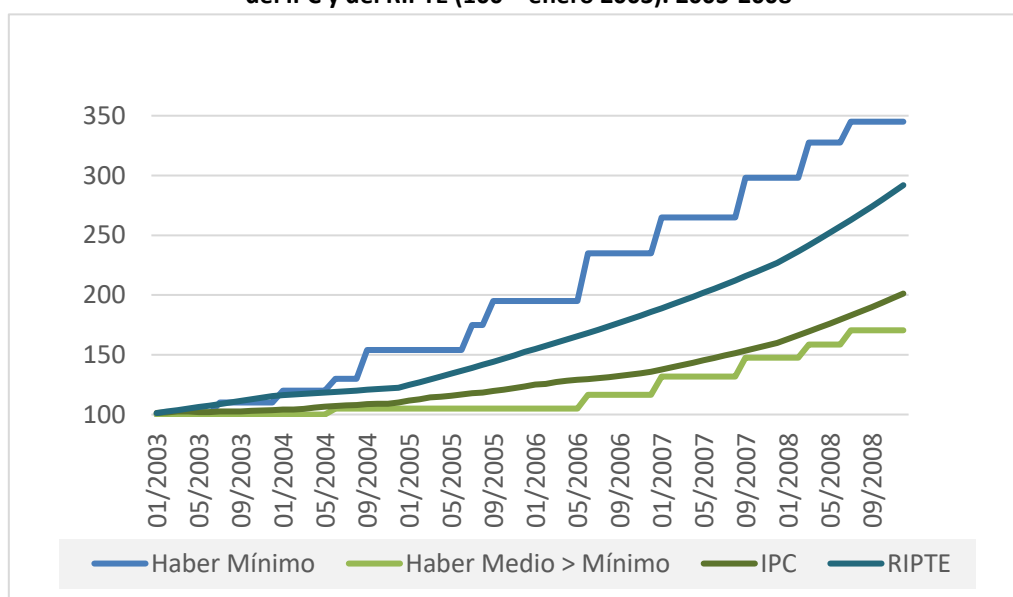
En el primer periodo mencionado hubo reajustes en los haberes mínimos mayores a la

inflación (IPC), mientras que, en el caso de los haberes mayores a dicho valor mínimo, los incrementos fueron menores a los del IPC.

El siguiente gráfico muestra la evolución mensual del haber mínimo, muy por encima de lo reconocido a los haberes mayores a dicho básico.

Para este último caso se trata de una estimación propia, basada en datos referidos a las series mensuales de pago de haberes previsionales. También se muestra la evolución del IPC y del índice RIPTE.

Gráfico N° 12: Evolución mensual del Haber Mínimo, del Haber Medio del resto de las prestaciones, del IPC y del RIPTE (100 = enero 2003). 2003-2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES, del MTESS y del INDEC.

Como se consignó anteriormente, entre los años 2002-2008, el Estado Nacional propició incrementos discrecionales en los haberes previsionales.

Se otorgaron aumentos a los haberes mínimos a un ritmo muy diferente del correspondiente a las prestaciones de mayor valor, lo que explica las tendencias que se pueden observar en el gráfico precedente.

La evolución de los haberes mínimos sigue en cierta medida a la trayectoria del ISBIC (salarios básicos de la industria y la construcción).

Ello se diferencia sustantivamente de la evolución del RIPTE, que en el periodo creció por encima del IPC.

Por debajo del IPC, se tiene la evolución del haber medio correspondiente a prestaciones mayores al haber mínimo.

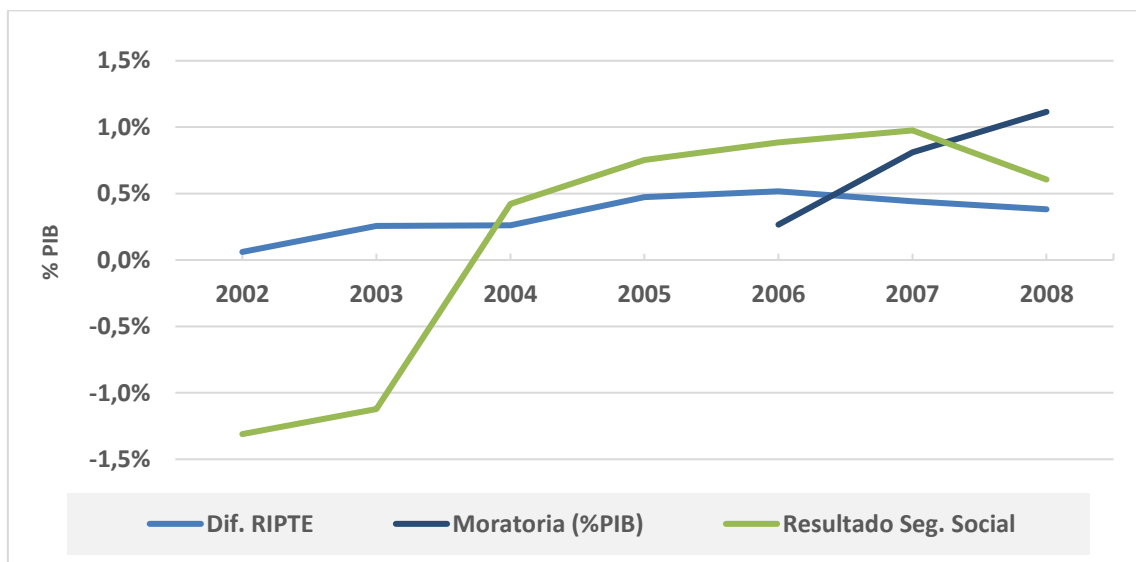
Esa última circunstancia significó un importante atraso relativo en el monto prestacional de un subconjunto de beneficiarios en relación a otros.

El corolario de ello fue un aumento de la litigiosidad previsional, los criterios establecidos por la Corte suprema de Justicia, la Ley Nº 26.417 de Movilidad Previsional y finalmente también el impulso, en 2016, del llamado Programa de Reparación Histórica.

El gráfico siguiente muestra el resultado de un ejercicio realizado a efectos de estimar el impacto que la indexación de las prestaciones mayores al haber mínimo según el índice RIPTE hubiera producido en las cuentas fiscales. Así, se tiene que:

- a. En el periodo 2002-2008 los pagos incrementales de prestaciones hubieran alcanzado no más de un 0,52% del PBI (máximo correspondiente al año 2006).
- b. Entre 2004 y 2008 el superávit observado en la situación financiera de la Seguridad Social resulta de mayor envergadura que la estimación de erogaciones por aplicación de movilidad según el índice RIPTE para el subconjunto perceptores de haberes mayores a la prestación mínima.

Gráfico Nº 13: Montos no pagados por diferencia en la movilidad en relación a la RIPTE (prestaciones mayores al haber mínimo), Resultado de la Seguridad Social y Montos pagados por Moratoria. 2002-2008



Fuente: Elaboración propia sobre datos de ANSES.

El gráfico anterior también consigna los montos pagados en concepto de prestaciones de la llamada moratoria previsional.

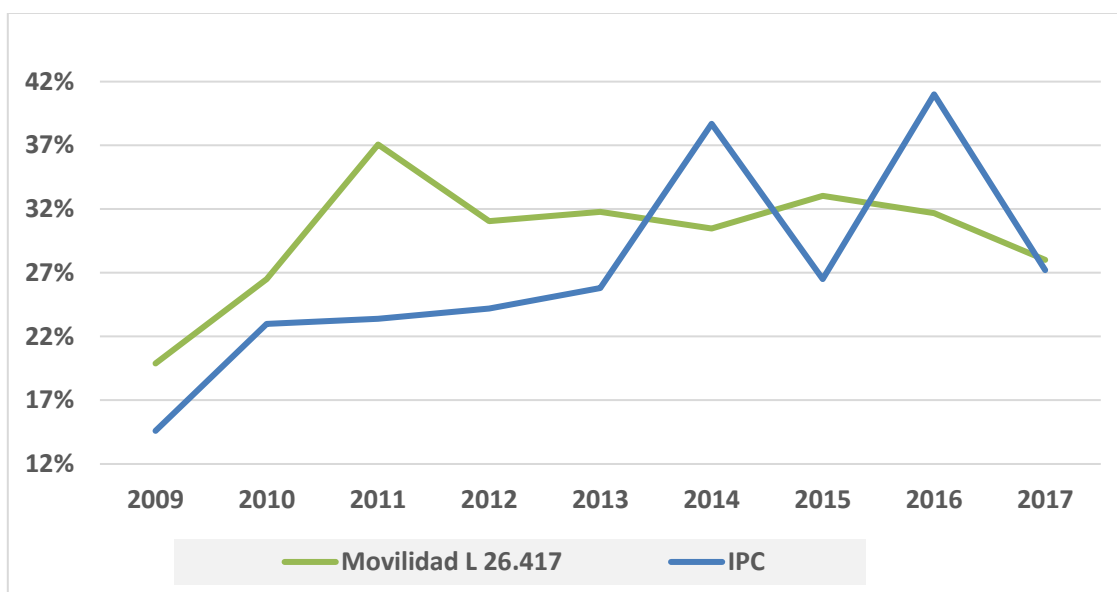
El conjunto atestigua que luego del año 2004, la decisión de dicho atraso en la movilidad corrió en paralelo al superávit de la situación financiera de la seguridad social.

También sugiere que el impulso de la moratoria previsional no necesitó de otros recursos que los generados por el propio sistema de seguridad social.

En cuanto al periodo 2010-2013, la movilidad de la Ley N° 26.417 hizo posible el aumento en términos reales aun considerando que la incorporación masiva de beneficiarios de la moratoria redujo el haber medio.

En el siguiente gráfico se puede observar la trayectoria de dicha movilidad, en relación a la del IPC.

Gráfico N° 14: Movilidad e IPC. Variación Anual en porcentaje. Argentina. 2009-2017



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la ANSES y CIFRA (IPC 7 provincias).

Otro indicador de la intensidad de la cobertura resulta ser la Tasa de Sustitución (TS), que puede conceptualizarse como la relación existente entre el haber percibido y el salario promedio de la vida laboral.

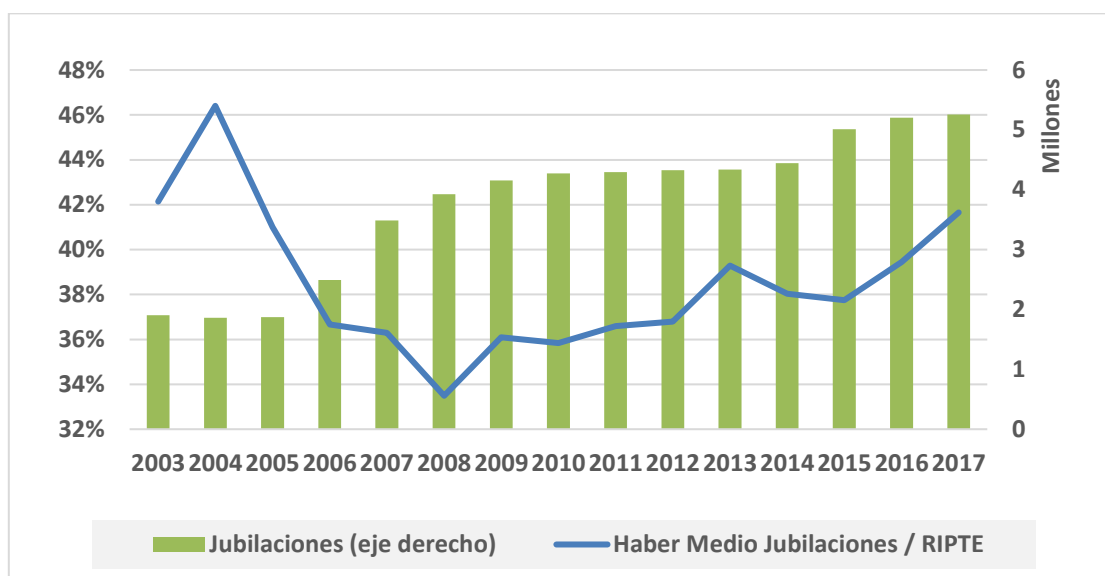
Esto es, qué porcentaje de sus ingresos en etapa activa se termina recibiendo durante la etapa pasiva.

Como no existe disponibilidad pública de los datos necesarios para su cálculo, se opta por mostrar un indicador que lo aproxima, pero que es distinto: la relación entre el haber medio de las jubilaciones y el RIPTE.

Dicho indicador muestra hasta qué punto el haber previsional promedio logra reemplazar los ingresos laborales.

Vale recordar que el índice RIPTE refiere únicamente a la porción de los ingresos de los trabajadores estables que no supera el límite máximo de ingresos sujetos a aportes personales.

Gráfico Nº 15: Haber Medio de Jubilaciones versus RIPTe y Cantidad de Jubilaciones. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la ANSES y del MTESS.

En el periodo 2004-2008 se observa una fuerte baja en la relación entre el haber medio y el RIPTe, atento a la convergencia de dos procesos: el índice RIPTe se incrementa a un ritmo superior al de la movilidad de las prestaciones y la vigencia de la moratoria previsional incorpora beneficiarios, fundamentalmente, con prestaciones equivalente al haber mínimo.

Luego, la citada relación se recupera desde un piso de aproximadamente el 34% en 2008, hasta llegar a poco menos del 42% en 2017.

Existe un fuerte debate sobre la tasa de sustitución que otorga el sistema previsional argentino. En un informe de noviembre de 2016, denominado IMF Country Report 16/346, el Fondo Monetario Internacional (FMI), tomando datos elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destaca que la tasa de sustitución de la Argentina resultaría muy superior a los estándares internacionales en la materia, siendo un 36% mayor al promedio de los países de la OCDE.

La conclusión no se hizo esperar: hay margen para ajustar la fórmula de beneficio y así bajar el gasto previsional cuya magnitud sería “insustentable”.

Sin embargo, de un análisis de la metodología utilizada por dichos organismos internacionales, surge que:

- a. Se efectúa un cálculo representativo del beneficiario individual.
- b. Se toma la fórmula de beneficio determinada por la normativa vigente y se la aplica para el caso del salario promedio y luego para algunos múltiplos de éste.

- c. Como dichos salarios son los de la vida activa, se hace un ejercicio proyectando hacia el futuro, tomando en cuenta la cantidad años de servicio para acceder al beneficio, siguiendo supuestos macroeconómicos (2% crecimiento del PBI real y salario real, 2,5% de inflación anual, 40 años de vida laboral con ingresos constantes, etc.).

Así, el indicador estudiado por dichos organismos consiste en una evaluación de la performance teórica de la fórmula de beneficio aplicada a un individuo que cumple con los requisitos para jubilarse.

Es un ejercicio que no toma en cuenta diferencias sustanciales entre los países en toda una serie de dimensiones: en el mercado laboral (que en la Argentina tiene gran heterogeneidad, con un tercio de la fuerza de trabajo en la informalidad, lo que implica la aparición de inmensas lagunas contributivas); en las participaciones salariales en el PBI; en materia de tasas de actividad; por nombrar sólo algunas.

Ello hace que la simulación no sea representativa de la tasa de sustitución real. En la Argentina de hoy, por caso, más de la mitad de la población jubilada en el sistema nacional no reunió los años de servicio necesarios para la jubilación contributiva.

Evolución de los recursos, gastos y situación financiera de la seguridad social

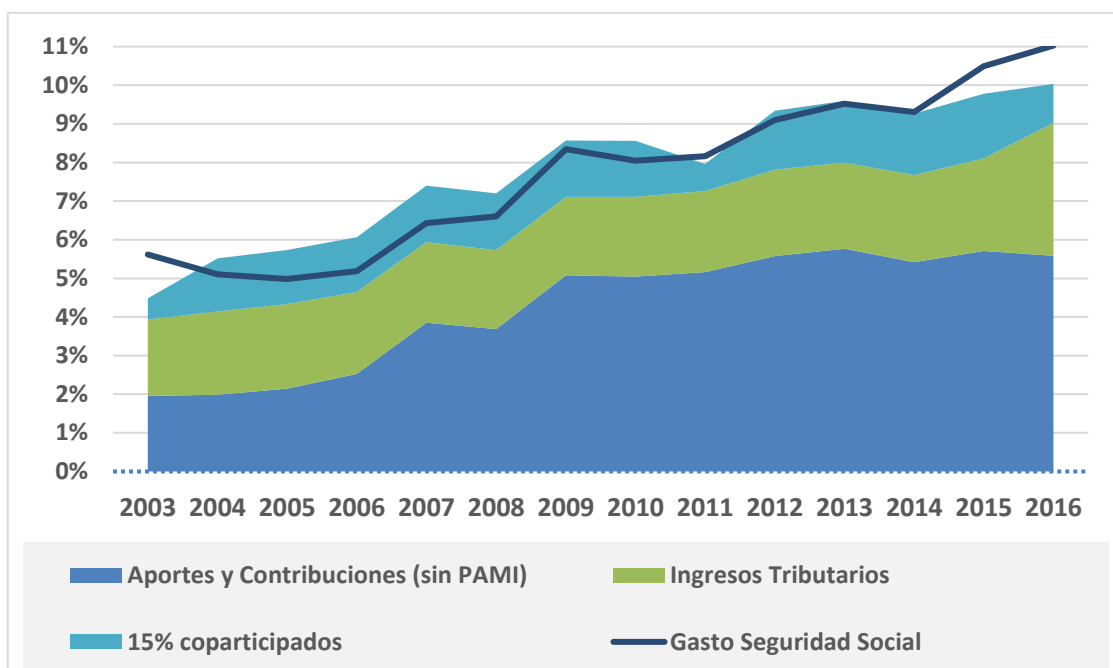
En el periodo 2003-2016 los cambios en la situación macroeconómica y en la arquitectura de la seguridad social se manifestaron en el aumento de los ingresos públicos que financian el sistema.

Estos pasaron de representar 4,5% del PBI en 2003 a 10,0% del PBI en 2016, lo que implica un aumento del 124%.

Destaca el ya mencionado incremento de aportes y contribuciones, motivados en el aumento del nivel de empleo, de la formalidad y del salario real, así como de la estatización del sistema.

En términos de la composición de los recursos de la seguridad social, dichos recursos contributivos aumentan su participación en el total del 36% al 56% del total, según muestra el siguiente gráfico.

Gráfico N° 16: Evolución de los Recursos de la Seguridad Social, en porcentaje del PBI. Argentina. 2003-2016

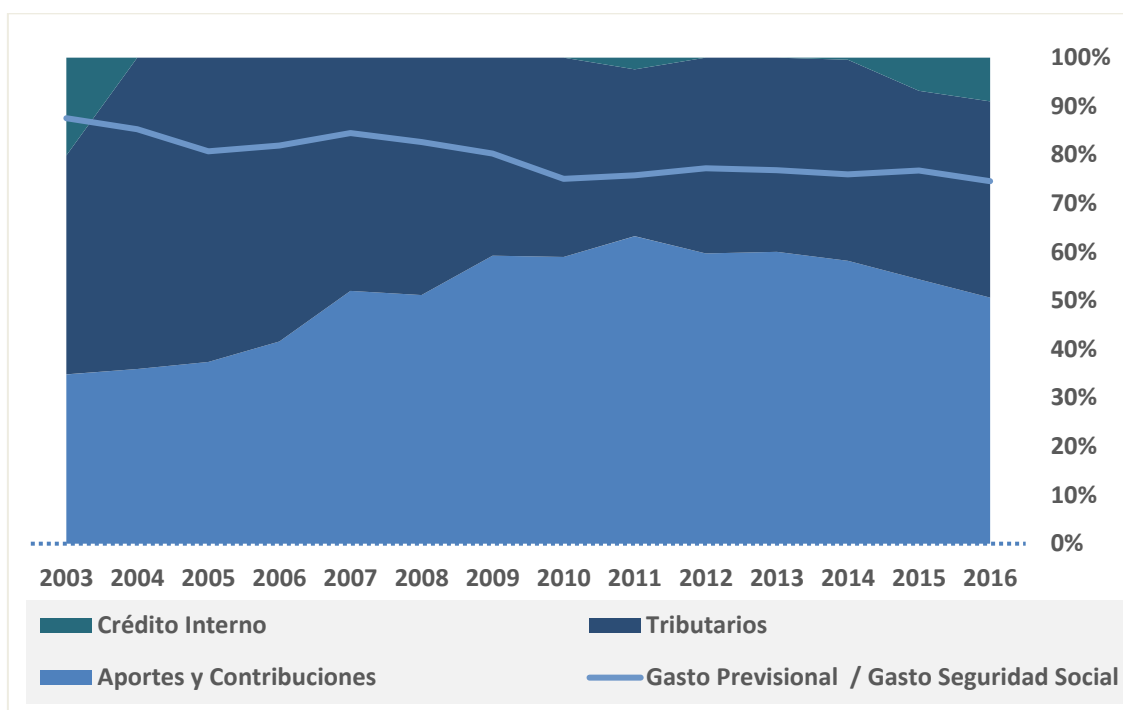


Fuente: Elaboración propia sobre datos de ANSES.

En el año 2016, los ingresos tributarios aumentan cualitativamente debido al ingreso de los recursos del régimen de sinceramiento fiscal (blanqueo), mientras que -para ese mismo año- los recursos provenientes del 15% de la masa de impuestos coparticipados disminuyen en razón del acuerdo fiscal con las provincias en el marco de la Ley N° 27.260.

Por otra parte, la relación entre el gasto previsional en particular y el gasto de seguridad social en general presenta una tendencia decreciente, ya que pasa de representar el 88% en 2003 a ser un 75% en 2016.

Gráfico N° 17: Composición de los Recursos de la Seguridad Social. Argentina. 2003-2016



Fuente: Elaboración propia sobre datos de ANSES.

Se observa una sensible reducción en la brecha de utilización de recursos tributarios, que tuvo su valor más bajo en el año 2011 y que luego de dicho ejercicio presenta una muy clara tendencia alcista.

El gasto agregado de la seguridad social creció de 5,6% PBI en 2003 a 11,0% PBI en 2016, esto es, un 96%.

La composición de las erogaciones muestra un aumento relevante en todos sus programas, siendo el de mayor peso el previsional.

Sin perjuicio de ello, por un lado, los gastos correspondientes a las asignaciones familiares, que incluye la creación del programa de Asignación Universal por Hijo y de Asignación Universal por embarazo (AUH) presentaron, en el período, un incremento del 496%.

Por otra parte, los recursos destinados al pago de las Pensiones No Contributivas (impulsadas, fundamentalmente por las pensiones por discapacidad, de tipo asistenciales) observaron, asimismo, un aumento muy sustancial, que resultó del orden del 412% a lo largo de los años bajo análisis.

El siguiente cuadro muestra el peso de los distintos factores que impulsaron el crecimiento, tanto de los ingresos como de las erogaciones, del sistema de seguridad social, en un ejercicio correspondiente a los años que van desde la reestatización del sistema en 2008, hasta el cambio de gobierno en 2015.

Cuadro N°15: Motivos de las variaciones en los Recursos y en las Erogaciones de la seguridad social, en porcentaje de PBI. Argentina 2008-2015

Motivos de Diferencias		Diferencia 2008/2015
Recursos	Evolución macroeconómica	1,80%
	Retorno de todos los Aportes Personales al Estado	0,80%
	Diferencias Recursos	2,60%
Erogaciones	Cobertura Previsional por Moratoria y Otros	1,30%
	Efecto de la Movilidad en el Sistema Previsional	1,20%
	Cobertura de la Asignación Universal por Hijo	0,60%
	Cobertura de otras Asignaciones Familiares	0,10%
	Cobertura de las Pensiones no Contributivas	0,70%
	Otros Factores	0,10%
	Diferencias Erogaciones	4,00%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ANSES e INDEC.

Por el lado de los recursos, se observa un aumento, a lo largo del período de siete años reseñado, del orden del 2,6% del PBI.

Aproximadamente un tercio del mismo corresponde al efecto de la eliminación del régimen de capitalización sobre los aportes personales percibidos por la ANSES.

Mientras que el resto del incremento se relaciona con el aumento del nivel de empleo y de la formalidad laboral y con incrementos en los recursos tributarios por encima de la evolución del producto.

Por su parte, la variación en las erogaciones (4,0% del PBI) fue mayor a la de los recursos en 1,4% del producto.

La principal causa de este importante aumento de los gastos de la seguridad social, corresponde a la se vincula a la ampliación de la cobertura de los distintos programas de la seguridad social, que explican dos tercios del total del incremento presupuestario registrado.

Mientras que el tercio restante se explica por la evolución en el valor de los haberes de las distintas prestaciones.

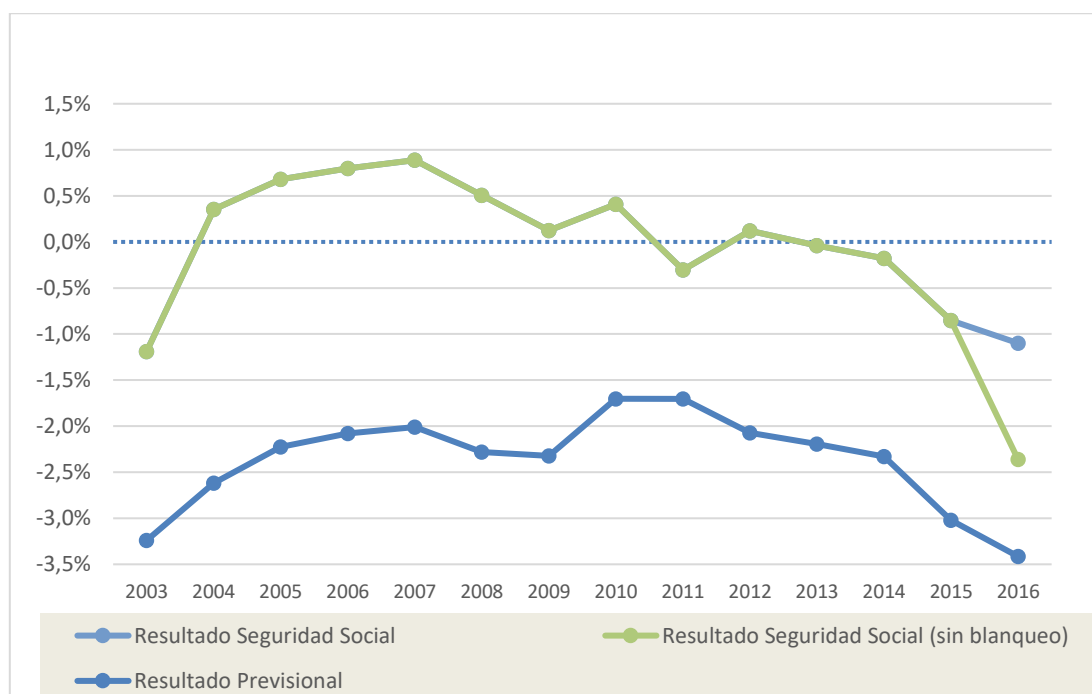
Al respecto, vale recordar que el mecanismo de movilidad instaurado por la Ley N° 26.417 generó incrementos por encima de la trayectoria del producto, lo que significó un efecto redistribuidor a favor de la población beneficiaria.

Por esta vía, los aumentos en la recaudación tributaria afectada a la ANSES y en los índices salariales, además de permitir una recuperación de los recursos, implicaron un aumento de los gastos, en tanto generaron aumentos en el valor de las prestaciones.

En resumidas cuentas, las trayectorias presentadas por los ingresos y por los gastos del sistema significaron una disminución del déficit previsional (sin contemplar AAFP, pero incluyendo los gastos operacionales) hasta el año 2011 inclusive, en que alcanzó un piso equivalente al 1,7% del producto.

Luego, como la evolución de los aportes y contribuciones se mantuvo relativamente constante, la movilidad aseguró incrementos en los haberes en términos reales y la ampliación de la moratoria por medio de la Ley N° 26.970 incrementó la cobertura, el déficit previsional se profundizó, hasta alcanzar, en 2016, un valor del orden del 3,4% del PBI.

Gráfico N° 18: Evolución de la Situación Financiera de la Seguridad Social, en porcentaje del PBI. Argentina. 2003-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIDIF.

D. CUESTIONES DESTACADAS

La evolución macroeconómica en 2003-2011 mostró trayectorias positivas: aumento del PBI, disminución del desempleo e incremento del trabajo formal. Ello elevó la recaudación del sistema previsional en términos del producto.

La política previsional de 2003-2015 permitió extender la cobertura. Lo que implicó una ampliación de derechos a quienes no cumplían con las reglas del sistema. Para ello se crearon nuevas lógicas, en este caso una "ficción contributiva" que redundó en un proceso de cuasi universalización de la jubilación. Esas reglas tienen un basamento en la propia Constitución Nacional y su artículo 14 bis: "El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social".

Asimismo, se eliminó el régimen de capitalización y con ello el Estado Nacional recuperó los recursos provenientes de los aportes personales obligatorios de quienes, hasta entonces, se encontraban afiliados al mismo.

Ello también significó la eliminación de la transferencia de recursos hacia el sector privado en concepto de comisiones a las AFJP y pagos a compañías de seguros.

A su vez, entre 2002 y 2008, la movilidad del régimen público fue discrecional. El Estado Nacional reajustó los haberes mínimos con un criterio cercano a la evolución de los salarios básicos de la industria y la construcción, mientras que para el resto la actualización fue ostensiblemente menor. Sin embargo, según estimaciones realizadas en el presente trabajo, para los años 2004-2008, la Seguridad Social estaba en condiciones de afrontar con sus propios recursos el pago de una movilidad basada en el RIPT. En el periodo 2002-2008 los pagos incrementales de prestaciones hubieran alcanzado un máximo de 0,52% del PBI (en 2006).

Atento a ello, en 2008, luego de una frondosa litigiosidad previsional y de los fallos de la Corte Suprema de Justicia que determinaron los criterios que debía observar la movilidad previsional, se definió una fórmula para ella que resultó en la práctica un mecanismo redistributivo a favor del universo de beneficiarios previsionales y luego, para las personas beneficiarias de asignaciones familiares y prestaciones no contributivas.

A nivel macro, a partir del 2011 el país entra en un estancamiento económico. Ello provoca una ralentización tanto de los aportes y contribuciones, que se ubicaron en torno al 5,5% PBI, como de los recursos tributarios.

En paralelo, el gasto aumentó, fundamentalmente, por dos motivos: se propició una ampliación de la cobertura (vigencia de la moratoria que permitió el fuerte incremento de la población jubilada y nueva moratoria, establecida por la Ley N° 26.970) y un aumento de su intensidad (hubo crecimiento en términos reales de los haberes previsionales).

La suma de los factores descriptos en los párrafos precedentes provocó un fuerte aumento en el déficit previsional, que en 2016 alcanzó los 3,4% PBI, duplicando el quebranto registrado en 2011.

CAPITULO V

POLÍTICAS PREVISIONALES 2016 - 2018

Como resultado del proceso electoral del año 2015, la coalición Cambiemos asumió el gobierno de la República Argentina. Sus primeros pasos en materia económica significaron una fuerte devaluación de la moneda, la elevación de las tarifas energéticas, y el acuerdo con los llamados “fondos buitres”, acreedores de cierta porción de la deuda externa que había entrado en cesación de pagos con la crisis de 2001 y que no habían participado de las renegociaciones de la deuda de los años 2005 y 2010.

El diagnóstico del nuevo gobierno ponía énfasis en la necesidad de reducir el déficit fiscal, de cuidar la emisión monetaria y propender a una baja de la presión tributaria. En ese sentido, en una de sus primeras medidas reduce significativamente las retenciones al agro y a la minería (reducciones parcialmente revertidas en 2018) y un poco más tarde impulsará otras reducciones tributarias.

En materia previsional, una serie de intervenciones no se hicieron esperar. A continuación, se revisan dichas políticas y algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia que afectaron al sistema de Seguridad Social en aspectos clave: el valor de las prestaciones que cobran sus beneficiarios, la conformación y nivel de los recursos que financian el sistema, la amplitud de su cobertura.

A. POLÍTICAS QUE AFECTAN EL VALOR DE LAS PRESTACIONES

En este caso, se destaca, por un lado, la autodenominada Ley de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Dicha norma, además de la recomposición de haberes para personas con acciones legales iniciadas a la ANSES (o en condiciones de iniciarlas) por falencias en la movilidad aplicada, contiene otras cuestiones. Tales como aspectos que hacen a la amplitud de la cobertura (PUAM). O elementos relacionados con el financiamiento del sistema. Temáticas que se desarrollan en profundidad, en las respectivas secciones, más allá de mencionarse aquí.

Por otra parte, los cambios en la fórmula de movilidad, introducidos por Ley a fines de 2017, son la otra gran cuestión relacionada con el valor de las prestaciones previsionales de la ANSES.

Finalmente, existen otra serie de modificaciones, que van desde la forma de calcular el haber inicial hasta la política de préstamos a perceptores de jubilaciones, pensiones, pensiones no contributivas y asignaciones universales por hijo, pasando por nuevos fallos judiciales sobre la movilidad jubilatoria.

Ley Nº 27.260 – Régimen de Sinceramiento Fiscal y Programa de Reparación Histórica

En el mes de mayo de 2016 se registra la aprobación parlamentaria del primer proyecto de ley impulsado por el gobierno del Presidente Mauricio Macri, que implica un abordaje relevante de la materia previsional. Además de sus aspectos vinculados a la seguridad social, la Ley Nº 27.260 tuvo el objetivo de impulsar un “Régimen de Sinceramiento Fiscal” y concretar la reformulación de ciertos tributos.

Sus principales medidas referidas a la cuestión previsional son las siguientes:

1. Impulsa un “Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados” (PRHJP) con financiamiento en dos fuentes de recursos: el FGS y el producido del citado Régimen de Sinceramiento Fiscal.
2. Crea una nueva prestación: la “Pensión Universal para el Adulto Mayor” (PUAM).
3. Refrenda el acuerdo del Estado Nacional y las provincias argentinas para anular, paulatinamente, la detracción del 15% de la masa bruta de impuestos coparticipables destinados a la financiación del Sistema Previsional.
4. Deroga la Ley Nº 27.181 que protegía las participaciones accionarias del Estado Nacional en la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
5. Prepara el terreno para una reforma previsional creando un Consejo Consultivo para ello y estableciendo un plazo de tres años para presentar una reforma integral a la discusión parlamentaria.
6. Declara la emergencia “en materia de litigiosidad previsional”.
7. Impulsa modificaciones al sistema tributario: baja de las alícuotas y aumento del mínimo no imponible del Impuesto a los Bienes Personales; eximición de la renta de acciones de empresas del Impuesto a las Ganancias, eliminación del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

A través del PRHJP se propone saldar cierta deuda previsional que se supuso contraída con los beneficiarios del SIPA por la desactualización de sus haberes, según los criterios establecidos por la Corte Suprema de Justicia.

Por ende, se actualizan los haberes iniciales y la movilidad de una parte de los beneficiarios del SIPA tomando índices salariales para los periodos 1991-1995 (INGR del INDEC) y 2002-2006 (RIPE del MTESS). Ello tendría un impacto relevante en el haber actual de dichos beneficiarios.

La deuda a reconocer es la diferencia entre el haber devengado considerando dichos índices salariales y lo que efectivamente el sistema pagó. Si corresponde, se tributa el impuesto a las ganancias, calculando la situación mes a mes devengado.

A su vez, se divide a los beneficiarios y a las beneficiarias en tres grupos: quienes tienen sentencia judicial por reajuste de haberes, quienes se encuentran con juicio en trámite, y quienes no han iniciado acciones judiciales contra la ANSES, pero con derecho a la actualización. Al primer grupo le otorga el retroactivo computado desde 2 años anteriores a la demanda. Al segundo, retroactivos acotados a 4 años. Y para el tercer grupo no hay retroactivo alguno.

La forma jurídica utilizada para perfeccionar legalmente la situación de cada persona comprendida en el PRHJP es un Acuerdo Transaccional firmado por ANSES y el beneficiario, quien debe aceptar las condiciones del acuerdo y desistir de impulsar nuevas demandas, dando tratamiento de “cosa juzgada” al objeto del reclamo.

En cuanto al alcance del PRHJP y al valor de la actualización media de haberes por el mismo otorgada, se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 16: Casos y Mejora Promedio, en pesos, del PRHJP, a enero de 2018

Concepto	Propuestas aceptadas por beneficiarios	Acuerdos suscriptos con huella digital (**)	Acuerdos homologados por el Poder Judicial (*)	Total Beneficios con mejoras del PRHJP
Casos	838.212	421.373	213.139	1.186.176
Aumento promedio PRHJP				\$ 3.942

Notas: (*) a fecha 21/02/2018. () Incluye casos con actualización menor a \$500. Fuente: Elaboración propia en base a Informe Nº 108 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.**

También se informa que se han liquidado 140.970 beneficios con retroactivos. El monto del aumento promedio (\$3.942), representa, un incremento del 36% del haber previo (sin actualización).

Existen varios temas controvertidos respecto del PRHJP.

- a. El primero de ellos se relaciona a que el impulso del programa no eliminará la frondosa litigiosidad previsional que hay en la Argentina. Por ejemplo, no se puede evitar que una persona acepte el Acuerdo, pero luego plantee un nuevo reclamo razonado en las diferencias respecto de la aplicación de los índices salariales establecidos por la CSJN y los que efectivamente termina aplicando la ANSES.
- b. El segundo remite a que el cambio en la naturaleza del FGS al soportar la financiación del PRHJP, afecta la estructura del sistema e implicaría la pérdida

gradual del valor del fondo.

- c. El tercero da cuenta del hecho de que la desactualización en los haberes a que refiere el PRHJP es diversa en su origen.

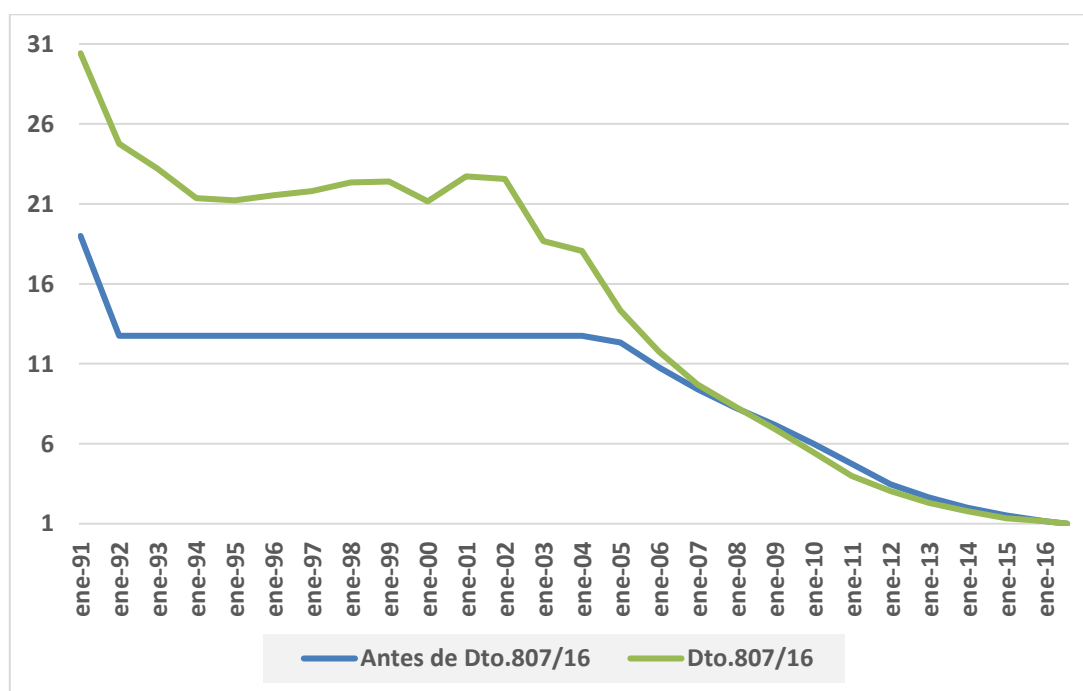
Decreto N° 807/16 y Resolución N° 56/18 de la ANSES de cambio en los índices de actualización del haber inicial

Con estas normas, a partir de agosto 2016, los ingresos imponible históricos tomados para la determinación del haber inicial, para las altas a partir del 01/08/16, se actualizarán según el siguiente criterio:

- a) Hasta el 31/03/1995, con el Índice Nivel General de Remuneraciones (INGR).
- b) Desde el 01/04/1995 al 30/06/2008, con el índice RIPTE.
- c) A partir del 01/07/2008 las variaciones resultantes de la movilidad de la Ley N° 26.417.

De esta manera se refrendan las decisiones adoptadas en los fallos judiciales. El nuevo criterio produce cambios en los coeficientes utilizados en toda la serie. El siguiente gráfico muestra la evolución de los últimos 25 años, destacándose que la nueva actualización para el periodo 1991-2004 significa un aumento sustancial respecto del criterio establecido con anterioridad al Decreto N° 807/16, que oscila entre el 40% y el 70%.

Gráfico N° 19. Coeficientes de Actualización del haber inicial. Argentina. 1991-2016



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente en cada momento.

A su vez, a partir de abril de 2016, mediante la Resolución N° 56/18 de la ANSES, se incluyó, asimismo, a aquellos casos con fecha de alta anterior al 01/08/16.

Al respecto, según el fallo “Blanco”, de la CSJN, de diciembre de 2018, dicha Resolución N° 56/18 de la ANSES es declarada inconstitucional, por lo que el criterio establecido por el Poder Judicial, en relación con la actualización de los ingresos de referencia para el cálculo del haber inicial, es que, para las prestaciones otorgadas con anterioridad a marzo de 2009, se debe aplicar el ISBIC en vez del RIPTÉ. Vale destacar que, de abril de 1995 a febrero de 2009, el RIPTÉ creció un 178% y el ISBIC un 435%.

Ley N° 27.426, de reforma de la movilidad jubilatoria

Luego de conseguir un resultado electoral favorable en las elecciones de octubre de 2017, el Gobierno Nacional impulsó un conjunto de reformas que atravesaron variados aspectos, tales como el laboral, el tributario y el previsional. En este último caso, el 28 de diciembre de 2017 logró aprobar un Proyecto de Ley que implicó un cambio en la movilidad previsional, a saber:

1. Reemplaza la fórmula de movilidad previsional de la Ley 26.417, vigente a dicha fecha, por otra conformada por un mix entre dos variables: un 70% de la variación del IPC Nacional más un 30% de la evolución del índice RIPTÉ. A su vez, se pasa de actualizaciones semestrales a trimestrales.
2. Establece la garantía de pago del 82% móvil del valor del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) a los beneficiarios que acrediten 30 o más años de servicios con aportes efectivos. Se excluye explícitamente a las personas que hubieran accedido a las prestaciones mediante moratorias previsionales (Leyes N° 24.476, N° 25.994 y N° 26.970).
3. La extensión desde 65 a 70 años de la facultad del empleador o la empleadora de intimar al trabajador a jubilarse. Ello no afecta el derecho de solicitar el beneficio con anterioridad. En la reglamentación (Decreto N° 110/18) se establece la obligación de ANSES de proporcionar la información al empleador respecto del cumplimiento del requisito años de servicio del trabajador.

Esta modificación normativa dio lugar a importantes movilizaciones sociales en su contra. Diversas organizaciones sindicales, sociales y políticas se opusieron al cambio de la fórmula de movilidad, fundamentalmente por dos motivos.

En primer lugar, la fórmula vigente hasta entonces calculaba la movilidad como un promedio de las evoluciones del RIPTÉ y de la recaudación tributaria con destino a la ANSES, lo que permitió, como se mencionó anteriormente, el crecimiento de los haberes por sobre la inflación.

En segundo término, como la última actualización de los haberes se efectuó en septiembre 2017, son seis los meses que correspondería actualizar. Pero la actualización de la Ley N° 27.426 es trimestral. Así, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto N° 1.058/17 que contemplaba un “subsidio extraordinario” por única vez según el siguiente criterio:

- a) Para las Jubilaciones y Pensiones que hayan cumplido con los años de servicio y de edad y cuya cuantía sea inferior a pesos diez mil (\$ 10.000), el monto del subsidio fue de \$750.
- b) Para las Jubilaciones y Pensiones con moratoria y cuya cuantía sea inferior a diez mil pesos (\$ 10.000), así como para las personas beneficiarias de Pensión Universal para el Adulto Mayor o de Pensiones No Contributivas, el subsidio resultó de \$375.
- c) Para Beneficiarias/os de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, el subsidio recibido fue de \$400.

Con fecha 05/06/18 la Sala 3 de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó la aplicación del criterio adoptado por la Ley referido a la aplicación de la nueva fórmula de movilidad en el mes de marzo de 2018, ordenando liquidar según la correspondiente a la Ley N° 26.417, dado que considera que las normas no se pueden aplicar en forma retroactiva, por lo que recién correspondería aplicar el nuevo plexo normativo a partir de la actualización de junio de 2018.

Tal lo mencionado anteriormente, la Ley N° 26.417 estableció una movilidad consistente en un promedio entre la evolución de los recursos tributarios con destino a la ANSES y la evolución salarial (RIPTE).

Todas las variables que han estado en el centro del debate sobre la movilidad tienen efectos diferenciados en la población beneficiaria y en la relación entre dicha población y los trabajadores activos. Ello se debe a que la población trabajadora es estructuralmente heterogénea. En nuestro tiempo, existe un doble consenso básico:

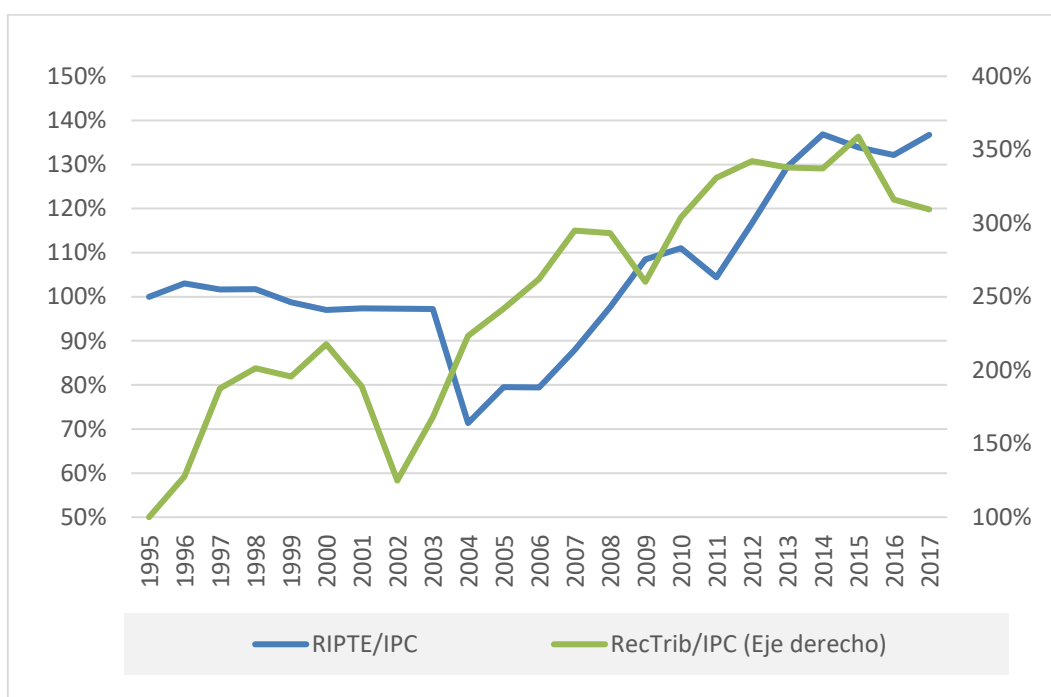
- 1) Las prestaciones se relacionan al salario en actividad. Es decir, se reproduce en cierta medida la heterogeneidad salarial.
- 2) El sistema previsional es solidario y aplica esa solidaridad al menos de dos maneras:
 - i. Intrageneracional: estableciendo un haber previsional mínimo y máximo.
 - ii. Intergeneracional: fijando un tope máximo al ingreso imponible y al haber previsional, aunque la recaudación impositiva se ve beneficiada por cuanto lo que no se recauda vía aporte previsional por exceder el tope, es objeto de la aplicación de la alícuota correspondiente del impuesto a las ganancias.

Ahora bien, la novedad de la movilidad elegida por la Ley Nº 27.426 es la inclusión de la inflación (IPC) en términos preponderantes (70%), desechando la evolución de la recaudación de los recursos tributarios con destino a la Seguridad. Ello tiene algunas particularidades:

- a. La nueva movilidad elimina un componente que en el periodo de funcionamiento de la Ley Nº 26.417 (2009-2017) redistribuyó recursos a favor de los beneficiarios previsionales. La evolución de esa recaudación en el periodo 1995-2017 fue tres veces la correspondiente a la inflación. Otro corolario de la medida es la eliminación de la impronta procíclica que la evolución de la recaudación impositiva le impuso a la movilidad previsional, que sugiere tanto la teoría como la evidencia empírica analizada en el presente estudio.
- b. El uso del IPC en la movilidad pretende que los haberes no pierdan poder de compra. Aun así, ello observa algunas aristas controvertidas:
 - i. El hecho que la población adulta mayor tenga una canasta de bienes de consumo con distintas ponderaciones respecto de la del IPC (Martinez, 2012), puede implicar una evolución distinta del impacto de los precios. En época de cambios en los precios relativos se genera un diferencial que puede jugar a favor o en contra de las personas beneficiarias.
 - ii. La estructura de ponderación de la canasta del IPC está basada en la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHO) 2004/05 que observa 12 años desde su relevamiento. Los cambios en el patrón de consumo o cambios en los precios relativos de los bienes afectan dicha estructura, implicando también en el ámbito de la aplicación de la movilidad jubilatoria, sesgos distributivos.
 - iii. Cambios en las políticas públicas también pueden afectar la canasta de consumo de la población adulto mayor. Es el caso de la creación o eliminación de programas de subsidio a los productos medicinales por parte del sistema de salud (Martinez y Dinerstein, 2017).
- c. El reemplazo del periodo de reajuste semestral de la movilidad por uno trimestral tuvo también otras implicancias: la pérdida de un trimestre de reajuste previsional. Los recursos tributarios ingresados a la ANSES presentaron un aumento del 30,3%, mientras que el RIPTE observó un incremento de un 27,1%. Ello hace suponer que el indicador semestral habría arrojado un guarismo en torno al 14,0%, que contrasta fuertemente con la nueva movilidad que para marzo 2018 arrojó un 5,71% de incremento. Como resultado del fragor en el debate y acuerdo político que ocasionó la Ley Nº 27.426, el gobierno nacional otorgó el subsidio comentado previamente. Presentaciones judiciales actualmente en curso, cuestionan no sólo (como ya se ha mencionado) la norma a aplicar en marzo de 2018, sino incluso la nueva movilidad en su totalidad.

d. La disminución del porcentual correspondiente al RIPTe de 50% a 30%, también introduce efectos redistributivos. Dada la tendencia a la caída del salario real en 1975-2001 que se ha analizado en el presente estudio, la disminución de la participación de los salarios en la movilidad habría jugado a favor del sector pasivo. Lo contrario sugiere el siguiente gráfico para el periodo 2002/15, mientras que nuevamente para el periodo 2016/17 se observa una caída. Entonces, con la disminución del porcentual del RIPTe incluido en la fórmula acota la posibilidad de que el sector pasivo pierda capacidad de compra en periodos de reducción de salarios reales y por el contrario de que gane en tiempos de salarios reales crecientes.

Gráfico N° 20: RIPTe y Recaudación Tributaria a la Seguridad Social vs. Inflación. 1995-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTESS, de la ANSES, del INDEC y del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

Vale recordar que, tal como ya se ha detallado en el presente estudio, entre los años 2009 y 2015, los aumentos en la recaudación provocaron, por la vía del incremento real en el valor de las prestaciones, un aumento en los gastos previsionales del orden de 1,2% del PBI.

A continuación, se presenta una estimación del impacto en el gasto prestacional para el año 2018 de los citados cambios en la movilidad de las prestaciones.

Para ello se realizó un ejercicio que incluyó un conjunto de supuestos, entre los cuales se encuentra la inflación 2018 estimada a partir del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

**Cuadro Nº 17: Efectos de la nueva movilidad en el gasto de la seguridad social, en millones de pesos.
Argentina. Año 2018**

Concepto	SIPA	PNC, PUAM y otros	AAFF	Total
Efecto del cambio en la movilidad	-59.078	-7.741	-6.117	-72.935
Garantía de 82% del SMVM	3.362			3.362
Bono marzo 2018	2.449	605	1.582	4.636
Total	-53.267	-7.136	-4.535	-64.938

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ANSES.

Como se ve, la nueva movilidad tiene un efecto neto reductor del gasto prestacional por un valor de alrededor de 0,6% PBI, en 2018. Hay varios factores que inciden en ello:

- La variación semestral de la recaudación tributaria destinada a la ANSES por beneficiario/a -presente en la fórmula anteriormente vigente- superó con creces la variación del IPC (16,4% vs 11,6%).
- La variación del RIPTE en el segundo semestre 2017 fue de 12,1%. La nueva movilidad, al reducir del 50% al 30% el peso del RIPTE (reemplazando la diferencia por el IPC) ha implicado una menor movilidad.
- El cambio en la periodicidad de los reajustes (de semestral a trimestral) tiene un efecto reductor, pues se eligió una modalidad que subsume un trimestre completo de actualización. Si el "precio" de dicho trimestre se supone igual al tomado por la nueva movilidad en marzo, se estima que dicha reducción representa unos \$39.969 millones (0,4% PBI). El gobierno nacional compensó parcialmente dicha reducción con el bono efectivizado en marzo de 2018 que, tal como surge del cuadro anterior, representaría unos \$4.636. El Bono es por única vez, mientras que el efecto de la no actualización se mantiene en el tiempo. Según una estimación propia y para el caso de las prestaciones del SIPA, la reducción permanente del haber previsional sería de un 3,6%.
- El cambio en la periodicidad de los reajustes ha sugerido, además, la identificación de otro beneficio o perjuicio. Dada un criterio de movilidad determinado, ¿un reajuste trimestral sería más beneficioso que uno semestral? Si se considera un criterio con ajustes semestrales en junio y diciembre versus el ajuste trimestral en marzo, junio, septiembre y diciembre, efectivamente es conveniente el trimestral. Pero el criterio de la movilidad anterior era pagar en marzo y septiembre (no en junio y diciembre) y en ese caso ocurre precisamente lo contrario: resulta conveniente el pago semestral.

El efecto de esta serie de factores ha resultado claramente negativo, en términos de intensidad de la cobertura.

Así, la movilidad otorgada, de octubre de 2017 a octubre de 2018, fue de un 19,19% acumulado, mientras que la variación del IPC nacional, según datos de INDEC, fue del 45,91% en el período y la del RIPTE de 28,29%.

De esta forma, por efecto de los cambios introducidos en la movilidad previsional, durante dicho período de doce meses, los haberes de las jubilaciones, pensiones, PNC y AAFF (incluyendo la AUH) nacionales perdieron un 18,31% de su poder de compra y un 7,09% de su capacidad para sustituir a los ingresos laborales.

Otras políticas que afectan el valor del haber previsional

En febrero de 2016, la CSJN falló favorablemente respecto del pedido de un jubilado por invalidez del régimen de capitalización individual (vigente entre 1994 y 2008) que cobraba su prestación en una Compañía de Seguros de Retiro.

La acción del beneficiario se debía a la diferencia entre la movilidad de su prestación y la determinada para las prestaciones del sistema nacional (SIPA).

La corte ordenó a la ANSES pagarle la diferencia retroactiva. Ello sienta jurisprudencia respecto de un derecho que tendrían unos 150 mil beneficiarios que cobran en esa modalidad.

En otro caso, la CSJN dio lugar al reclamo de un beneficiario de retiro por invalidez del sistema privado que reclamó percibir el haber mínimo.

Otro caso inminente es el de los aportes que voluntariamente (aportes voluntarios y depósitos convenidos) hicieron afiliados al sistema de capitalización y que fueron retenidos por el sistema nacional.

En otro orden, mediante el Decreto Nº 516/17 se facultó el otorgamiento de préstamos, financiados por el FGS, a beneficiarios no incluidos en el SIPA (tales como quienes perciben pensiones no contributivas y asignaciones familiares por hijo).

Mediante la Resolución Nº 155/2017 de la ANSES se definieron las características de dichos préstamos.

Estas disposiciones permitieron que al año 2017 el stock de préstamos alcanzara un total de 3.366.263, con un monto que ascendió a \$ 73.746 millones, equivalente a un 6,1% del valor del FGS, según datos del Informe del mes de febrero de 2018 del Consejo del FGS.

Vale destacar que estos créditos han sido relanzados, con una ampliación de montos y plazos, en agosto de 2018, por lo que se espera que su cuantía se incremente fuertemente.

A su vez, todo esto implica un doble efecto, por un lado, se afecta una parte significativa de los fondos del FGS a una aplicación financiera con un rendimiento real negativo, y, por otro, al fomentarse el endeudamiento de las personas beneficiarias del SIPA, de las PNC y de la AUH, disminuye el valor neto a cobrar en concepto de las mismas (esto es, la prestación “de bolsillo” una vez descontada la cuota del respectivo crédito).

Por todo ello, interesa entonces conocer como el PRHJP y otras políticas del mismo período han afectado el financiamiento del sistema previsional argentino.

B. POLÍTICAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En esta sección se abordan tanto los cambios normativos referidos a la afectación de distintos recursos tributarios destinados al financiamiento de la seguridad social, como los fallos judiciales en la materia.

Asimismo, se desarrollan las modificaciones implementadas en relación al FGS y su evolución en el período.

Finalmente, se da cuenta de las reformas concernientes al financiamiento contributivo del sistema, a partir de 2016, en especial en cuanto a la reducción de alícuotas de las contribuciones patronales.

Fallos judiciales y reformas a los recursos tributarios afectados a la seguridad social

En un fallo de fecha 24/11/2015, la CSJN dio lugar a los planteos de inconstitucionalidad realizados por tres provincias argentinas (Santa Fe, San Luis y Córdoba) respecto de la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que realizaba el Estado Nacional para financiar a la ANSES.

El fallo se basó en el entendimiento de que dicha deducción se realizaba sin acuerdo de las provincias, pues los pactos entre ellas y el Estado Nacional tuvieron vigencia sólo hasta el año 2005.

Por ende, instó a “cesar en forma inmediata de detraer dichos fondos” y a que las partes acuerden la forma y plazos en que el Estado Nacional reintegrará las sumas adeudadas a las provincias. Además, exhortó al PEN y al Congreso de la Nación a que “asuman su rol institucional” para impulsar la elaboración del llamado “sistema de coparticipación federal”, deuda pendiente en el federalismo fiscal argentino desde la reforma constitucional de 1994 (López Accotto y otros, 2011).

El impacto de dicho fallo se puede apreciar en el hecho de que la precitada fuente de financiamiento, para el período 1995-2016, en promedio, significó un 1,2% del PBI. Esto es, un 17% de los recursos de la Seguridad Social.

El PEN, los gobiernos provinciales y el Congreso Nacional rubricaron un acuerdo en línea con el fallo judicial de marras, que se plasmó en la Ley Nº 27.260.

Dicho acuerdo establece un esquema de eliminación gradual de la mentada detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables.

Se instruye, además, que las provincias podrán tomar préstamos de libre disponibilidad del FGS en el periodo 2016-2019, etapa en que todavía no es completaría la citada devolución de los correspondientes recursos coparticipables. El siguiente cuadro muestra la trayectoria temporal de dichos conceptos.

Cuadro Nº 18: Devolución del 15% de los recursos precoparticipados y préstamos de Libre Disponibilidad. Años 2016-2020

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020
Detracción de la masa de impuestos coparticipables	12%	9%	6%	3%	0%
Préstamos de Libre Disponibilidad	6%	3%	3%	3%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Nº 27.260.

En paralelo a la reforma de la movilidad previsional, aprobada por la Ley Nº 27.426, se impulsó una amplia reforma tributaria tendiente a reducir la magnitud de la presión que los impuestos le imprimen a las personas y a la actividad económica.

Así, en el marco de la Ley Nº 27.432, se estableció un conjunto de medidas que afectan los recursos tributarios de la seguridad social.

1. Eliminación del Artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias y con ello, la vuelta a la coparticipación federal del 100% de la recaudación de dicho impuesto, incluido el 20% hasta entonces destinado al Sistema de Seguridad Social.
2. Afectación del 100% del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios a la ANSES, a la vez que se otorga la posibilidad de que dicho tributo se compute como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias en forma gradual, hasta llegar, en el año 2022, a un cómputo de 100% para tal pago a cuenta.

Así, en un contexto mediado por las numerosas demandas judiciales de las provincias contra la Nación en relación de la coparticipación federal de impuestos, entre ellas la de la Provincia de Buenos Aires acerca del Fondo del Conurbano Bonaerense, el Gobierno Nacional y las provincias argentinas (excepto San Luis, más allá de que La Pampa, posteriormente, haya denunciado el acuerdo suscripto) firmaron en noviembre de 2017 un "Consenso Fiscal", luego refrendado mediante la Ley Nº 27.429.

En él se establecen una serie de compromisos tributarios entre las partes. Se presenta

un cálculo del impacto en los recursos al sistema de seguridad social para el año 2018, atento a las modificaciones señaladas más arriba. Se muestra también el efecto de la reducción de 3% de la masa de impuestos coparticipados, que también integra los cambios mencionados.

Cuadro N° 19: Impacto de las políticas adoptadas en los recursos tributarios de la Seguridad Social. Año 2018

Concepto	(en millones de \$)
Impuesto a las Ganancias	-125.099
Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios	201.738
Subtotal	76.639
Reducción del 9% al 6% de los recursos preparticipados	-35.219
Total	41.420

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y de la ANSES.

Vale señalar que la Adenda 2018 a dicho Consenso Fiscal fue suscripta sólo por 18 provincias, ya que se sumaron al rechazo, ya expresado por San Luis y La Pampa, las provincias de Santa Fe, Santa Cruz, Chubut y Formosa.

La Reparación Histórica y los avatares del FGS en 2016-2018

Vale recordar que el Decreto N° 897/07 (modificado por el Decreto N° 894/2016) establece entre las finalidades del FGS: “atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales” (art.1 inc. d.).

Simultáneamente, indica el mecanismo institucional a aplicar, de ocurrir la necesidad de auxilio financiero de los haberes previsionales. El Organismo Administrador del FGS debe informar a Jefatura de Gabinete si la contingencia se origina o no en factores estructurales que hagan necesaria una modificación del régimen vigente, y consecuentemente insta al poder ejecutivo a impulsar las modificaciones pertinentes.

Otra de las finalidades asignadas al FGS es “contribuir a la preservación del valor del fondo” (art. 1 inciso c).

Así, la introducción del PRHJP, que no surge de una eventualidad sino de una política pública, que tiene un fuerte impacto en la situación financiera previsional y que por ende afectará el valor del FGS, sugiere un cambio en la concepción que el Estado Nacional ha desarrollado en relación dicho fondo.

Al momento de aprobarse la Ley N° 27.426, no se conoció ningún estudio del impacto de la medida. Prácticamente no hubo disponibilidad de datos oficiales sobre cantidad de casos, densidad de la actualización en el haber y otros guarismos relevantes.

Luego, el Consejo del FGS dio a conocer una estimación de la afectación del FGS motivada por el Programa, que se presenta a continuación:

Cuadro Nº 20: Estimación de Pagos del PRHJP y evolución del FGS, en millones de dólares

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2039	2040-2051
Pagos RH	189	5.671	6.051	6.039	5.867	4.464	3.605	2.060	1.132
Recursos Sinceramiento	189	5.671	3.086	-	-	-	-	-	-
FGS	-	-	2.965	6.039	5.867	4.464	3.605	2.060	1.132
Valor FGS (con tasa 5% u\$s)	55.228	57.990	57.913	54.746	51.593	38.743	27.449	11.558	4.083

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de febrero de 2017 del Consejo del FGS.

Se observa allí, que el Estado Nacional espera que, a partir de la ejecución del PRHJP, el valor en dólares del FGS se reduzca a la mitad en 15 años.

En marzo de 2018, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) informó al Congreso Nacional algunos detalles de la evolución de los casos y los montos relativos al PRHJP, datos que se presentan a continuación.

Cuadro Nº 21: Recursos y Pagos del PRHJP, en millones de pesos

Concepto	Al 31/01/18	Observaciones
Ingresos Régimen Sinceramiento Fiscal	148.341	El saldo total recaudado ha sido invertido en Letras del Tesoro Nacional
Rendimientos acumulados por inversión en Letras del TN	36.667	
Gasto PRHJP	50.922	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe Nº 108 de la JGM al Congreso.

El PRHJP significó un importante aumento del gasto previsional, cercano al 0,5% del PBI. La ANSES prorrogó hasta el 30/06/2018 (y luego hasta el 31/08/2018) el plazo para aceptar la propuesta de Reparación Histórica y por ende se espera que aumente la cantidad de casos.

A marzo de 2018, el gobierno nacional declara que existen unos 50.000 casos en análisis para hacer una propuesta.

El programa también tuvo impacto en los ingresos, pues el producido del mencionado Régimen de Sinceramiento -normativamente- tuvo como destino participar del financiamiento del programa. Los saldos de libre disponibilidad de dicho financiamiento fueron invertidos en Letras del Tesoro Nacional, registrándose a marzo 2018 un monto de \$124.075 millones.

Cabe destacar que, con posterioridad, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 27/2018, denominado de desburocratización, simplificación y afectación del FGS, se excluye del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (normado por el

Decreto N° 1.023/2001) a las operaciones del FGS. Asimismo, se autoriza a la ANSES a realizar operaciones con los recursos del FGS, propias de los mercados financieros y bursátiles permitidas.

Entre ellos, constituir fideicomisos, alquilar o prestar títulos y acciones. Con ello, se preparaba el terreno para la apertura a nuevas modalidades operativas de inversión, sin cumplir con los criterios del Régimen de Contrataciones del Estado Nacional.

Estas disposiciones fueron posteriormente derogadas en junio de 2018 por el Congreso Nacional a través del art N° 134 de la Ley N° 27.444 de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo de la Nación.

En cuanto a su magnitud, el FGS informa un valor, al 31/12/2017, del orden de los \$1,2 billones, esto es, unos U\$S64.055 millones.

Desde el traspaso de los recursos que eran administrados por las AFJP, el FGS ha crecido un 37% en términos de PBI (3,2%), representativo de un aumento del 127% en su valor en dólares (U\$S36.000 millones).

Dicho crecimiento, es explicado, fundamentalmente, por la rentabilidad conseguida que las inversiones que lo componen. Allí conviven dos tipos de situaciones: una derivada de los acervos de recursos que generan flujos de nuevos ingresos al FGS (plazos fijos, títulos públicos, obligaciones negociables, dividendos accionarios, etc.) y otra determinada por las diferencias en los precios de los activos, las denominadas ganancias de capital.

Vale destacar que, al 28/09/2018, el valor del fondo había crecido, durante 2018, un 39,33% en pesos corrientes, pero había disminuido un 36,01% en dólares estadounidenses.

El siguiente cuadro muestra la evolución de las rentas del FGS informadas por la ANSES y la tasa de rendimientos netos del FGS.

Cuadro N° 22: Rentas, Rendimientos y Transferencias al FGS. Años 2009-2017

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rentas del FGS (en millones de \$)	8.006	8.118	10.312	16.299	21.904	37.904	52.164	69.898	77.197
Rendimientos Netos del FGS (var. anual)	42,90%	24,50%	8,70%	20,70%	33,80%	43,30%	40,00%	31,80%	37,40%
Ganancias de Capital (en millones de \$)	701	2.656	6.075	4.000	2.000	----	2.873	----	----

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES.

Con la información disponible no es posible determinar con precisión el aporte de esas rentabilidades en la acumulación del FGS.

No obstante ello, sí se puede efectuar el ejercicio de capitalizar dichos flujos de rentas anuales a su propia tasa de rentabilidad (Rentas del FGS/ Valor del FGS, corregido por la participación de los instrumentos de renta fija), de lo que se obtiene que, a diciembre

de 2017, un 28% del FGS estaría derivado de los flujos de rentabilidad.

Por otra parte, también han existido ingresos de nuevos recursos al FGS, mayoritariamente asociados a superávits de la ANSES.

El impacto en la composición del fondo de dichas transferencias, estimado, por medio de la aplicación, anual, de los rendimientos netos promedio del FGS, arroja un 5,7% del total del fondo a fines de 2017.

Desde su creación, no se habían producido salidas de recursos desde el FGS, que tiene como fin específico el financiamiento de contingencias que afecten el haber previsional.

Esta circunstancia se modificó a partir de la Ley N° 27.260, que lo incluye como una de las fuentes de financiamiento del PRHJP.

Asimismo, la evolución de la cartera del FGS, en términos de PBI, se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 23: Composición del FGS, en porcentaje del PBI. Años seleccionados

Instrumento	2008	2011	2013	2015	2017
Disponibilidades	0,31%	0,19%	0,27%	0,21%	0,08%
Títulos Públicos Nacionales	5,08%	5,28%	6,14%	7,10%	6,70%
Títulos Emitidos por Entes Estatales	0,06%	0,05%	0,07%	0,07%	0,17%
Obligaciones Negociables	0,14%	0,06%	0,23%	0,17%	0,10%
Plazo Fijo	0,89%	1,08%	0,48%	0,15%	0,01%
Acciones	0,68%	0,76%	0,83%	1,45%	2,36%
Fondos Comunes de Inversión	0,28%	0,08%	0,23%	0,30%	0,20%
Proyectos Productivos o de Infraestructura	0,19%	1,28%	1,33%	1,46%	0,91%
Prestamos Beneficiarios SIPA	---	---	0,08%	0,27%	0,42%
Prestamos Beneficiarios no SIPA	---	---	---	---	0,30%
Préstamos a Provincias Ley N° 27.260	---	---	---	---	0,43%
Otros	0,92%	0,39%	0,17%	0,17%	0,01%
TOTAL	8,54%	9,16%	9,84%	11,34%	11,70%

Nota: Composición al último día hábil de cada año, salvo 2008 que es al 05/12/08. Fuente: Elaboración propia sobre datos de ANSES.

A diciembre de 2017, los rasgos más sobresalientes que presenta dicha evolución de la composición del FGS, son:

- a. La disminución de las disponibilidades y de los Plazos Fijos, así como el desarme de la cartera mantenida en títulos extranjeros (incluidos en el rubro “Otros”). En total, el conjunto de estos tres rubros, presenta una disminución de 2,02% del PBI, en 2008-2017. Vale destacar que, de 2008 a 2015, la caída registrada fue de un 75% y en 2015-2017 de un 81%.

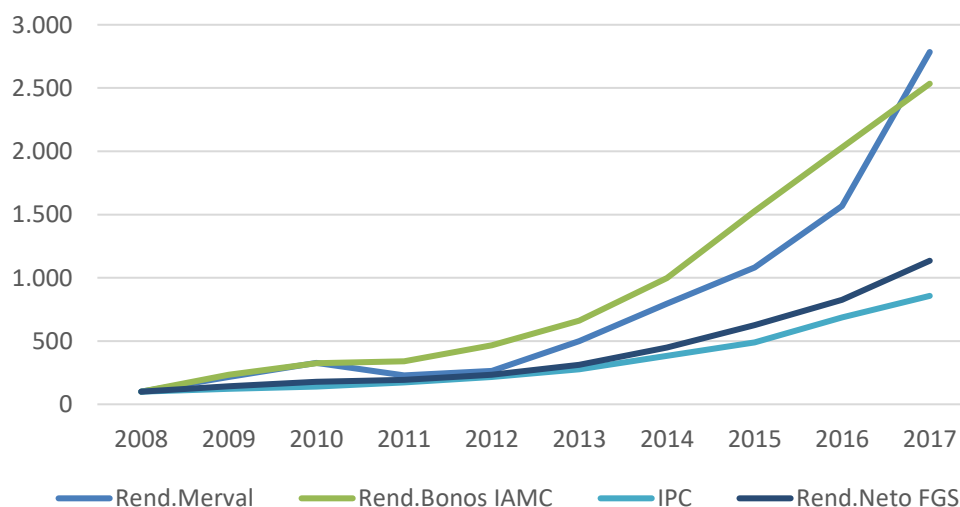
- b. El incremento de Proyectos Productivos y de Infraestructura en 0,72% PBI. Ello se descompone en un crecimiento del orden del 668% en 2008-2015 y una disminución, cercana al 38%, en 2015-2017.
- c. La creación de un capítulo de préstamos a beneficiarios que significa un 0,72% PBI en 2017, con un crecimiento del 167% en 2015-2017, de la mano de la incorporación de beneficiarios de prestaciones distintas a las pagadas por el SIPA.
- d. La concesión de préstamos a provincias por un 0,43% PBI, en 2017, en el marco del ya referido acuerdo fiscal entre el gobierno nacional y las provincias refrendado por la Ley N° 27.260.
- e. La suba de los títulos públicos y de entes estatales en cartera (1,73% PBI) asociado fuertemente al pago de los intereses y al aumento del precio de los instrumentos. También se observa un relevante incremento en la participación accionaria (1,68% PBI), asociado a la valorización del mercado bursátil.

Los siguientes gráficos muestran la evolución del rendimiento del FGS neto de los ingresos de capital y en relación a la evolución de la inflación.

También se exponen los avatares del mercado de acciones y del de bonos, tanto en forma de número índice (acumulado) como por medio de sus variaciones anuales.

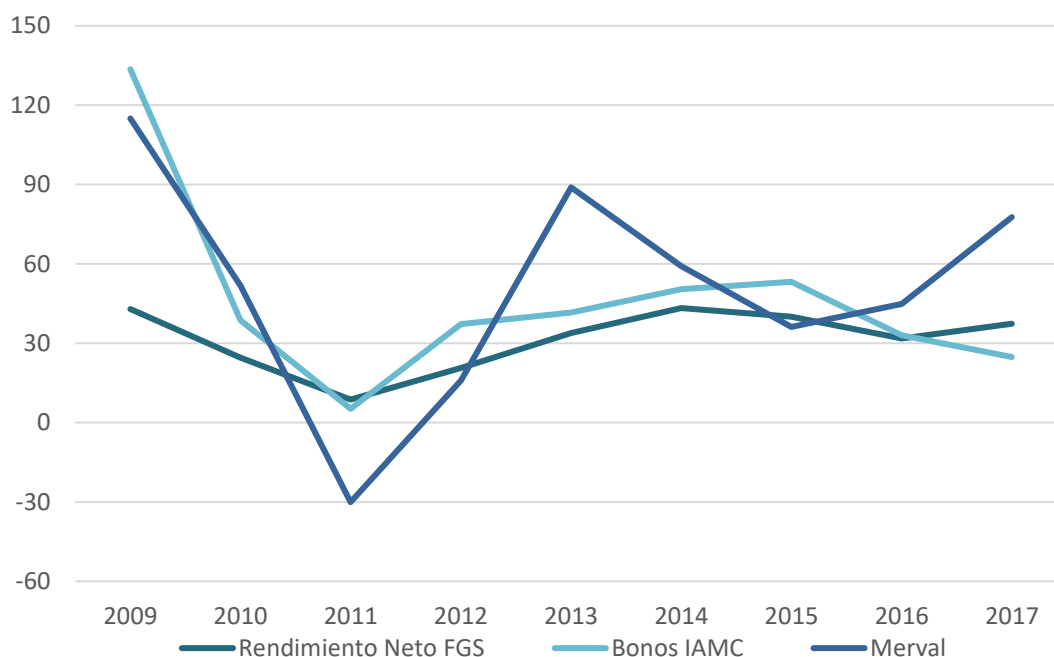
Los indicadores relevados son el panel de acciones del Mercado de Valores de Buenos Aires (Merval) y el indicador de bonos elaborado por el Instituto Argentino de Mercado de Capitales (IAMC).

Gráfico N° 21: Rendimiento del FGS, Merval, Bonos e IPC, base 2008=100. Años 2008-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Merval, el IAMC, el INDEC y la ANSES.

Gráfico N° 22: Rendimiento del FGS, Merval, Bonos e IPC, en porcentaje. Años 2008-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Merval, el IAMC, el INDEC y la ANSES.

Los rendimientos netos del FGS observan un nivel positivo en términos reales. El índice Merval muestra una mayor volatilidad, con fuertes subas en 2013 y 2017 y una rentabilidad negativa en 2011. El índice de Bonos IAMC exhibe un patrón más estable que el Merval, sin picos tan elevados en 2013 y 2017, pero con una pequeña rentabilidad en 2011.

Cambios en los recursos contributivos de la seguridad social

La Ley N° 27.430, de fines de 2017, establece la unificación de la alícuota de las contribuciones patronales al 19,5% para el año 2022, en un esquema gradual de reducción (que impacta en empresas grandes) o aumento (Pymes y otras), dado que, esta nueva norma implica la eliminación de dos regímenes de reducción de contribuciones patronales normados por la Ley N° 26.940.

El de reducción del 50% de las contribuciones patronales para empleadores que tuvieran hasta cinco trabajadores y el de reducción en la contribución correspondiente a los nuevos trabajadores de empresas con plantales de entre seis y ochenta personas. La única excepción a ello, contemplada por la Ley N° 27.430, corresponde a los microemprendimientos (Artículo 169), aunque dicha salvedad caduca a partir del año 2022.

También a ese año y con gradualidad anual, se elimina el cómputo como crédito fiscal del IVA, aplicable en algunos territorios provinciales, según lo normado por el Decreto N° 814/2001.

En contraposición, se crea una suerte de “mínimo no imponible” a las contribuciones patronales, con el objetivo de reducir la carga a los empleadores, en un esquema gradual de 4 años de aumentos progresivos en dicho mínimo. Para 2022, su valor (ajustable según el IPC nacional) será de \$12.000. Para 2018, año inicial contemplado en la reforma, se computa el 20% de dicho monto, previéndose aumentos anuales de 20% a partir de entonces.

Vale aclarar, que en septiembre de 2018 se suspendieron el incremento y la actualización correspondientes a 2019, como parte del paquete de medidas tendientes al ajuste fiscal suscriptas por el gobierno argentino en el segundo acuerdo de 2018 con el FMI. Sin perjuicio de ello, en noviembre de 2018 se estableció, que, desde dicho mes, y hasta diciembre de 2019 inclusive, un “mínimo no imponible” de las contribuciones patronales para el sector textil y de calzado de \$12.000, actualizable según la inflación.

La unificación gradual de la alícuota al 19,5%, el establecimiento del mínimo no imponible y la derogación de los regímenes de promoción tendrá un efecto neto en términos de reducción de la alícuota efectiva en 2022. Es posible hacer un ejercicio para ilustrar la tendencia de dicha evolución, aunque dicho cálculo no resulta un pronóstico por cuanto depende de la evolución de numerosas variables tales como el PBI, los salarios, la tasa de registro laboral, etc.

Cuadro N° 24: Impacto de los cambios en las Contribuciones Patronales 2017-2022, en porcentaje del PBI

Concepto	%PBI
Incremento por unificación alícuota en 2022	0,02%
Incremento por derogación de regímenes	0,06%
Reducción por MNI en 2022	-1,47%
Total	-1,39%
Alícuotas Contribuciones Patronales	%
Efectiva 2017	15,00%
Efectiva 2022	8,90%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANSES y del Ministerio de Hacienda.

La reforma implicaría una reducción sustancial (40,5%) en la alícuota efectiva de contribuciones patronales y una disminución del financiamiento contributivo del sistema, del orden del 1,39% del PBI.

Se hace notar que la alícuota para 2017 se refiere a lo que ingresa como recurso a la ANSES y suma los programas de reducción de contribuciones patronales para

Microempleadores y Trabajadores Adicionales.

Para obtener la alícuota efectiva 2017, desde el punto de vista del empleador, debe restarse el crédito fiscal del IVA, lo que permitiría arribar a una alícuota de partida del orden del 14,9%.

De este modo, el gasto tributario previsto por el Presupuesto Nacional 2018, vinculado a los regímenes de reducción de contribuciones patronales vigentes a 2017, presenta la siguiente cuantía:

**Cuadro N° 25: Gasto Tributario de las Contribuciones Patronales, millones de pesos corrientes.
Año 2018**

Concepto	Gasto Tributario en Millones de pesos corrientes
Zona Geográfica	36.274
50% Microempleadores	3.435
Trabajadores/as adicionales	3.222
Total	42.931

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Como ya se ha señalado, la Ley N° 27.430 prevé un esquema de reducciones en la detracción al crédito fiscal en el IVA por Zona Geográfica, dejando 2018 con el mismo valor que 2017 y eliminándolo en 2022.

El principal concepto (Zona Geográfica) funciona como una reducción de contribuciones indirecta, al detraer del IVA un porcentaje de la masa salarial que sirve como base del cálculo de dichas contribuciones.

Entonces, ello no impacta en los recursos fiscales ingresados como contribuciones patronales, sino en los recursos que se perciben en concepto de IVA.

La unificación de la alícuota tiene un efecto complejo de medir. Se realizó una estimación tomando en cuenta la normativa, que aplica una alícuota del 21% para un subconjunto del sector servicios y a empresas de más de 80 empleados.

El resultado de dicha aproximación no arrojó cambios sustantivos en la alícuota unificada respecto a la alícuota teórica aplicada hasta 2017.

El impacto, para el año 2018, de la reducción en la recaudación de las contribuciones patronales (por el establecimiento del mínimo no imponible para su base de cálculo) se estima en unos \$38.537 millones.

C. POLÍTICAS DIRIGIDAS A MANTENER LA AMPLITUD DE LA COBERTURA

La PUAM es una prestación de carácter no contributivo, que requiere contar con una edad mínima de sesenta y cinco años. Para las personas que no hayan nacido en el país, se adiciona un requisito de residencia en el mismo, de diez años si son naturalizadas como argentinos/as y de veinte años si no lo son.

La prestación consiste en una mensualidad, equivalente al 80% del haber mínimo previsional, actualizable según la movilidad del SIAP y no genera pensión derivada. Se han trasladado a la PUAM a las personas que mayores de sesenta y cinco años que percibían pensiones no contributivas por vejez o invalidez, dado que el valor de las mismas (establecido en 70% del haber mínimo previsional) resultaba menor al de aquella.

La PUAM, en su concepción original (que data de mayo de 2016) era compatible con la continuidad laboral (tanto en relación de dependencia como por cuenta propia), en cuyo caso los meses de coexistencia entre ambas fuentes de ingresos, con aportes y contribuciones previsionales, serán computados como tiempo de servicio a los fines de obtener un beneficio previsional contributivo.

Posteriormente, mediante el Decreto Nº 110/2018, de febrero de 2018, se estableció una incompatibilidad adicional. Quienes continúen en la actividad laboral, pero reúnan los requisitos para acceder al beneficio contributivo, no pueden percibir la PUAM.

Posteriormente, mediante el Artículo 38 de la Ley Nº 27.467, de presupuesto para el ejercicio 2019, se establece la incompatibilidad de la PUAM con cualquier actividad laboral, excepto la de los monotributistas sociales.

La introducción de esta prestación universal a la vejez institucionaliza el derecho a la seguridad social para aquellas personas que no logran alcanzar los requisitos contributivos, es decir los 30 años de servicios con aportes al sistema. Ese reconocimiento es el corolario de una historia tortuosa, que dejaba a ese colectivo al amparo no de la previsión social sino de la “menos prestigiosa” asistencia social. Como el sistema previsional contributivo no resulta universal porque existe desempleo y empleo no registrado, el sector no cubierto sumaba más de un tercio de la población trabajadora.

Con las moratorias previsionales de los años 2005/2006 y 2014, la intervención estatal desplegó una “ficción contributiva” (Dvoskin, 2017) que universalizó el derecho de dicho colectivo, pero incluyéndolo, de forma un tanto forzada, en el universo contributivo.

Con la introducción de la PUAM, una prestación de menor densidad comparándola con la prestación contributiva, se diferencia al conjunto que no cumplimentó los años de servicios con aportes previsionales requeridos.

Si bien, originalmente, abría una puerta para aquellos a quienes les faltan unos pocos años de servicios con aportes, al permitirles cobrar la prestación, seguir trabajando y completar los 30 años para poder acceder a la jubilación contributiva, no se esperaba que el mismo fuese un escenario muy frecuente.

En la misma línea, la reciente reforma de la PUAM, restringe esa posibilidad a un sector muy acotado, como el de los monotributistas sociales (que eran 345.800 en septiembre de 2018, según datos del ex MTESS).

Adicionalmente, subsisten importantes dudas acerca del carácter actual de la PUAM. La misma, originalmente, surgía como un reemplazo de las moratorias previsionales con un mayor nivel de institucionalidad.

Sin embargo, dado que el Artículo 37 de la citada Ley Nº 27.467, de presupuesto 2019 establece que: “La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en forma previa al otorgamiento de la prestación realizará evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos que fije la reglamentación, a fin de asegurar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad”, la PUAM reemplazaría a las PNC por vejez.

De esta forma, se trataría de una prestación asistencial y focalizada, más que universal, cuya principal ventaja, respecto a las Pensiones no Contributivas que reemplaza, radicaría en la edad mínima prevista (65 años contra 70) y en valor del beneficio (80% del haber previsional mínimo contra 70%).

El sistema previsional tiene una reconocida misión redistributiva. Para los trabajadores formales en relación de dependencia, nuestro sistema compone la jubilación con una proporción del ingreso en actividad (promedio de últimos 10 años) y la Prestación Básica Universal, una suma fija. Ese es un primer mecanismo redistribuidor.

Un segundo mecanismo es el de los regímenes subsidiados, tal el caso de Monotributo y del de Personal de Casas Particulares, en donde la relación entre el aporte y el ingreso imponible es mucho menor que la correspondiente a quienes se desempeñan en una clásica relación de dependencia.

Se entiende que hay un conjunto de razones para, al menos, cuestionar la introducción de una quita a la jubilación mínima para este conjunto de trabajadores:

- a. A septiembre de 2017, el INDEC informó que el ingreso medio de los trabajadores sin descuento jubilatorio era de \$7.991, es decir un 90% del Salario Mínimo Vital y Móvil. Entonces, dado que al salario mínimo de relación de dependencia le corresponde una jubilación del 82% de ese salario, entonces correspondería descontar, a lo sumo, un 10% y no un 20% del haber mínimo a las personas que no han podido acceder a puestos de trabajo registrados, y que luego lo más

probable es que no reúnan los años necesarios para la jubilación contributiva.

- b. La proporción de los recursos fiscales (tributarios o endeudamiento) en el financiamiento del sistema previsional alcanzó en 2016 el 35,6%. Recursos impositivos que también fueron pagados por las personas sin acceso a un puesto de trabajo registrado.
- c. La “quita” afecta individualmente a dicho colectivo de trabajadores, fraccionándolo socialmente. Vale preguntarse si ello induce un cierto tipo de asunción de responsabilidad por la evasión de aportes al propio conjunto de trabajadores. Según dicho informe del INDEC, el 66% de los trabajadores sin descuento jubilatorio se encuentran en el 30% de la población de menores ingresos.

A diciembre de 2017, los beneficios correspondientes a la PUAM ascendieron a 68.183, un 1% de los beneficios liquidados por ANSES (sin contar PNC). Las altas mensuales alcanzaron en el cuarto trimestre de 2017 unos 5.790 casos, mientras que el monto erogado en 2017 alcanzó los \$2.970 millones.

Por su parte, a junio de 2018 el número de prestaciones al pago correspondiente a la PUAM ya era de 88.858, evidenciando, en el primer semestre del año, un crecimiento consistente con la proyección correspondiente a la meta presupuestaria del año, que es de una media de 90.989 pensiones para 2018.

De este modo, tras las 5.790 altas mensuales (en promedio) del cuarto trimestre de 2017, se pasó a 3.313 en el primer trimestre de 2018 y 3.579 en el segundo trimestre de dicho año. Para cumplir con la meta presente en el presupuesto 2018, en el segundo semestre de dicho año las altas netas mensuales deberían ser, como media, unas 3.736.

A su vez, para lograr ejecutar la meta física prevista en el presupuesto 2019 (129.613 prestaciones promedio en el año), debería incrementarse el número de casos en unos 3.057 al mes, lo que implica una reducción del 15% en el número de altas respecto a las proyectadas para 2018 y es consistente con una política que presenta mayores incompatibilidades y restricciones que en su formulación original.

D. EN SÍNTESIS

El gobierno de la coalición Cambiemos, que emergió del proceso eleccionario de fines de 2015, se ha mostrado particularmente activo en materia previsional:

- a. Impulsó el Programa de Reparación Histórica, que aumenta el gasto previsional, focalizando en los beneficios que no provienen de la moratoria, y en particular en los de mayor haber. La financiación del PRHJP corre por cuenta de los ingresos extraordinarios del “Régimen de Sinceramiento Fiscal” y del FGS. La estimación

oficial proyecta una tendencia hacia la desaparición del FGS en el largo plazo.

- b. Creó la Prestación Universal para el Adulto Mayor, que institucionaliza el derecho a la jubilación de las personas con trayectorias laborales signadas por la precariedad del empleo y por largos períodos de desocupación y no participación en el mercado de trabajo, aunque con una prestación reducida y una tendencia hacia la focalización.
- c. Modificó la estructura de financiamiento de la Seguridad Social, reduciendo los recursos provenientes de las contribuciones patronales. Se estima que la alícuota efectiva de la parte de estas contribuciones que se destina al sistema previsional, a 2022, estará en torno a 9%. Ello representaría una reducción del orden de un 1,4% del PBI. En contrapartida, la eliminación del financiamiento a la seguridad social proveniente del Impuesto a las Ganancias se vería más que compensada por la incorporación del 100% del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios al acervo de recursos de la Seguridad Social. Aunque ello impacta directamente sobre la masa de recursos federales destinados a los gobiernos de nivel provincial.
- d. Cambió la fórmula de movilidad, incorporando la inflación en un 70% a su cálculo, lo que elimina el efecto redistributivo previsto en la fórmula establecida por la Ley Nº 26.417 y que reduce en un 8,8% la prestación por el mecanismo inicial de cambio en la fórmula de beneficio, una cifra que impacta a la baja del gasto de la Seguridad Social en un 0,7% PBI para 2018. De este modo, a octubre de 2018, los haberes previsionales (incluyendo el haber mínimo) resultaron, en términos reales, más de un 18% inferior a los vigentes un año atrás. Solamente el haber mínimo de quienes hayan cumplimentado en forma perfecta el requisito de años de servicios con aportes (situación que corresponde a, apenas, un sexto de los beneficios al pago) sufrirá un descuento real algo menor (de algo más del 17%), dada que la nueva norma de movilidad establece una garantía (que incrementa la diferenciación y reduce el carácter redistributivo del sistema) para este grupo, equivalente el 82% del salario mínimo, vital y móvil.
- e. Varió la composición de la cartera del FGS, reduciendo la participación en proyectos productivos, incorporando préstamos a beneficiarios de prestaciones por fuera del SIPA y a las provincias, en este último caso en el marco del pacto fiscal de 2016.

En el periodo 2016-2018 (y en las proyecciones del presupuesto 2019) la evolución macroeconómica no resulta promisoría en relación al nivel de actividad, ni en cuanto al volumen y, sobretudo, calidad del empleo, lo que resulta especialmente visible en materia de formalización de la fuerza de trabajo. Por ende, no se han activado los motores impulsores de los recursos, tributarios y contributivos, del sistema de seguridad social. En paralelo, en cumplimiento de un fallo de la CSJN, se ha reducido el

financiamiento proveniente del 15% de la masa de impuestos coparticipables, previendo su eliminación en 2020. Si se suma a ello las otras políticas reseñadas en lo concerniente a la reducción de contribuciones patronales, la situación financiera del Sistema Previsional en particular, y de la Seguridad Social en general, en dicho periodo, presenta todas las condiciones propias de una tendencia hacia la profundización del déficit.

Es claro que existe un “ida y vuelta” entre la macroeconomía de un país y su seguridad social. La evolución del sistema previsional no es independiente de la evolución macroeconómica, pero la trayectoria de la “macro” tampoco es independiente de la estructura de su régimen previsional. Por ejemplo, la política económica del régimen de convertibilidad fue congruente con el cambio estructural de la Ley N° 24.241.

A su vez, la macroeconomía del periodo 2003-2015 fue también consistente con el cambio estructural en el sistema de Seguridad Social que promovió.

En el caso del gobierno de Cambiemos, todavía quizá no haya pasado el tiempo suficiente para una caracterización acabada, considerando que aún se encuentra en estudio el proyecto de reforma previsional al que obliga la Ley N° 27.260. Sin perjuicio de ello, pueden vislumbrarse algunas señales: el PRHJP significó un aumento del gasto previsional a costa del FGS, la reforma en la movilidad previsional ha resultado en una reducción de los haberes y se promovió una reforma tributaria que disminuye las contribuciones patronales destinadas al financiamiento previsional.

CAPITULO VI

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El presente capítulo tiene por objeto dar cuenta del devenir de los aspectos presupuestarios que hacen a la seguridad social en Argentina, a lo largo del período que inicia en el año 1995 y que llega hasta nuestros días.

Ello implica, en primer lugar, considerar la evolución del peso de la Función Seguridad Social en el conjunto de las erogaciones correspondientes a la Administración Pública Nacional, tanto en términos del producto como en relación al total de gastos.

En segundo término, corresponde desarrollar la participación de las distintas prestaciones e instituciones que integran dicha función en el total de las asignaciones presupuestarias destinadas a la misma.

En una tercera instancia, se analiza el déficit previsional (diferencia entre las sumas de los montos de los aportes y las contribuciones y de las jubilaciones, pensiones y retiros) total y el correspondiente al sistema estrictamente contributivo (sin considerar las moratorias ni la PUAM) para cada una de las instituciones precitadas y su efecto sobre el déficit financiero del conjunto de la Administración Pública Nacional.

En una cuarta instancia se profundiza en el presupuesto de la ANSES, y en especial en lo concerniente a los ingresos del Organismo, detallando tanto la situación de los ingresos contributivos, como los principales aspectos que hacen a sus recursos de origen tributario.

A. LA PARTICIPACIÓN DE LA FUNCIÓN SEGURIDAD SOCIAL EN EL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Dentro de la Función Seguridad Social se incluyen los gastos derivados de las prestaciones previsionales (jubilaciones, retiros y pensiones), las asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Asimismo, se contemplan las transferencias a las provincias de los impuestos asignados al financiamiento de la previsión social (IVA y Bienes Personales de acuerdo a la Ley N° 23.966) y las derivadas del financiamiento de los déficits previsionales de las cajas de jubilaciones provinciales no transferidas al Estado Nacional en proceso de armonización (Cláusula 12 del Compromiso Federal de 1999, ratificado por la Ley N° 25.235).

La Función Seguridad Social representó en los últimos 20 años, en promedio, el 40,1% del presupuesto de la Administración Pública Nacional, observando un mínimo de 33,2% en el año 2005 y un máximo de 46,6% en año 2017 (desplazando así al anterior mayor valor, de 44,7%, alcanzado en 1995). Es posible identificar claramente dos subperíodos: el primero que comienza en 1995 y finaliza en 2005 con una clara tendencia a la baja en

la participación de la Función Seguridad Social en el gasto de la Administración Pública Nacional; mientras que el segundo subperíodo se encuentra comprendido por los años entre 2005 y 2017 con una tendencia al alza de la participación de dicha función de gasto.

Teniendo en cuenta las proyecciones del presupuesto 2019, la participación alcanzaría el 49,1% en 2018 y el 50,0% en 2019. Estos aumentos en la participación de la Función Seguridad Social en 2017, 2018 y 2019 se relacionan con una mayor contención del aumento de gasto en el resto de las finalidades que implican que el gasto total de la Administración Pública Nacional crezca en menor magnitud, donde a partir del año 2017 este último se reduce en términos del PBI. Así, entre 2016 y 2017 la seguridad social explica el 72,2% del aumento del gasto total. En consecuencia, se observa un desplazamiento del resto de las finalidades de gasto.

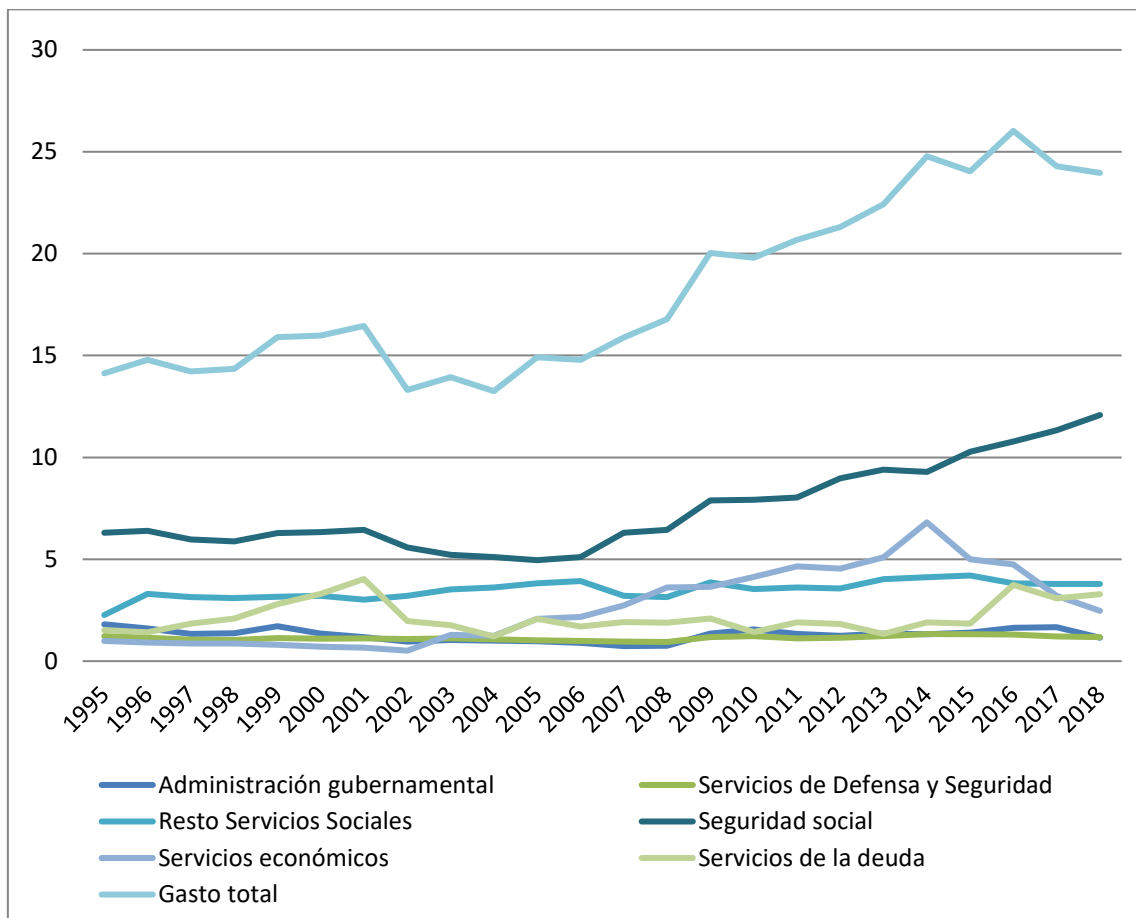
Esto se visualiza en el Gráfico N° 23 donde se muestra el gasto de la Administración Pública Nacional (APN) por Finalidad y Función en términos del Producto Bruto Interno (PBI).

Mientras el gasto en Seguridad Social en términos del PBI aumenta desde 2014, el gasto total se reduce desde el máximo de la serie del año 2016.

En el Gráfico se puede observar, también, que desde el año 2004 hay una tendencia al aumento del gasto total, alcanzando su máximo en el año 2016 con el 26,0%. La Función Seguridad Social presenta un mínimo en el año 2005 de 5,0% del PBI para incrementarse hasta el año 2017 al 11,3% y proyectándose valores similares para 2018 y 2019, en el mensaje del presupuesto 2019.

Continuando con el análisis de la evolución del gasto utilizando los subperíodos definidos anteriormente, se tiene que en el primer subperíodo (1995-2005), en términos del PBI, el Gasto Total de la APN se incrementa del 14,1% al 14,9% mientras que la Función Seguridad Social se reduce del 6,3% al 5,0%. Esto implica que la reducción del gasto en seguridad social liberó recursos hacia otras finalidades de gasto. En el subperíodo 2005-2017 el Gasto Total se incrementa del 14,9% al 24,3% del PBI y la Función Seguridad Social del 5,0% al 11,3% del PBI explicando el 67,9% de la variación del Gasto Total. Si se observa el período completo la Función Seguridad Social aporta el 49,4% de la variación del Gasto Total.

Gráfico N° 23: Gasto de la APN por Finalidad y Función. En % del PBI. 1995-2018

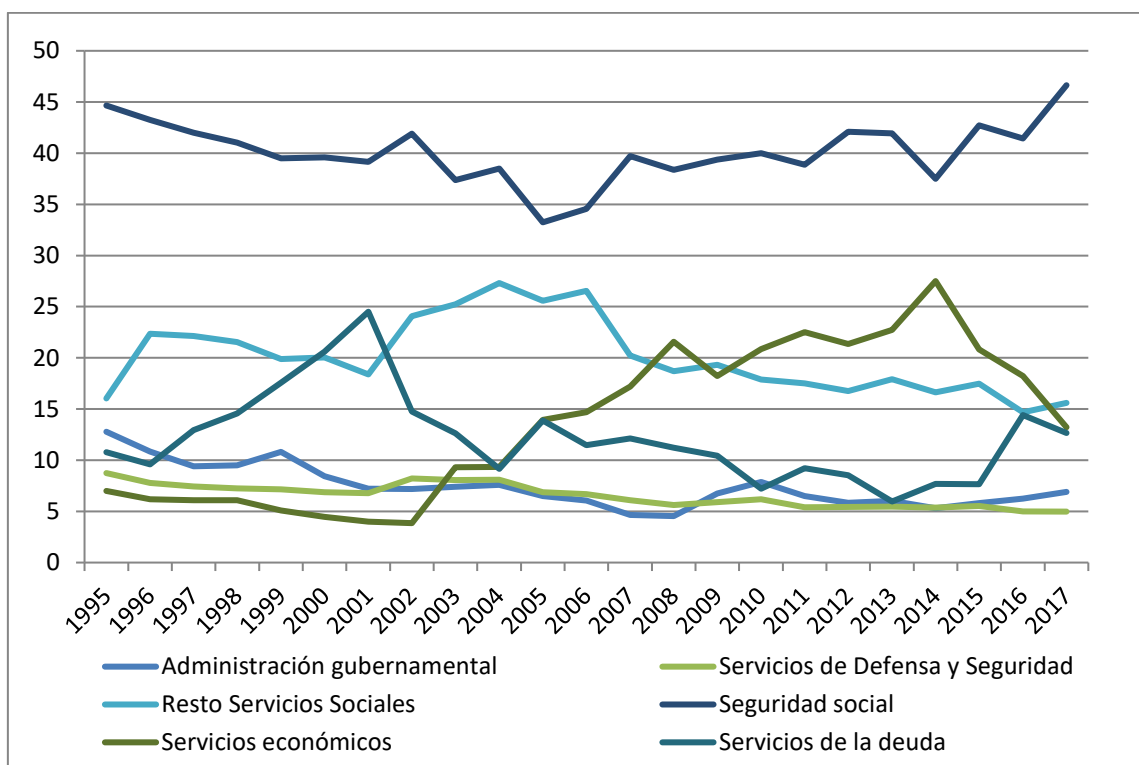


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En el Gráfico N° 24 se muestra la evolución de las participaciones porcentuales de las distintas finalidades de gasto, desagregando la Finalidad Servicios Sociales en la Función Seguridad Social y en Resto de Servicios Sociales. En Resto de Servicios Sociales se incluye las siguientes funciones de gasto según el Clasificador Presupuestario 2013: Salud; Promoción y asistencia social; Educación y cultura; Ciencia y técnica; Trabajo; Vivienda y urbanismo; Agua potable y alcantarillado; Otros servicios urbanos. Como ya se mencionó, la participación de la Función Seguridad Social desciende de 1995 (44,7%) a 2001 (39,1%), como consecuencia, por una parte, de las políticas de contención del gasto en seguridad social llevadas adelante en el período, tales como el aumento en los requisitos de edad y años de aporte para el acceso al beneficio previsional, la Ley de Solidaridad Previsional o el congelamiento de la movilidad de los haberes por el establecimiento del MOPRE y, por el lado de las asignaciones familiares, la Ley N° 24.714 que establece rangos y topes de ingreso para acceder al beneficio; por otra parte, gana participación la Finalidad Servicios de la Deuda Pública a expensas del resto de las finalidades de gasto. En 2002 la Función Seguridad Social recupera su participación debido a la cesación de pagos de la deuda pública cuyos servicios de intereses estuvieron suspendidos hasta 2005. No obstante, continúa su tendencia a la baja hasta 2005.

Precisamente ese año es cuando la participación de la función Seguridad Social presenta su mínimo. A partir de dicho mínimo, comienza a recuperar su participación por la implementación de la Ley N° 25.994 que instituye la Jubilación Anticipada por Desempleo y la Moratoria Previsional. Este aumento en la cobertura previsional implicó que la Función Seguridad Social regresara a los niveles de participación alrededor del valor promedio de la serie y se sostuviera en dichos valores principalmente a través de la instauración en el año 2008 de la Ley de Movilidad Previsional y de la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares con la Asignación Universal por Hijo en el año 2009.

Gráfico N° 23: Participación de la Función SS en el Gasto de la APN. En %. 1995-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

B. LA COMPOSICIÓN DE LA FUNCIÓN SEGURIDAD SOCIAL POR SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO (SAF)

La Función Seguridad Social es llevada a cabo por distintos organismos que componen la Administración Pública Nacional. Tres de estos organismos integran lo que se denomina el carácter Instituciones de la Seguridad Social.

Tal universo de organizaciones públicas previsionales con personería jurídica propia, se encuentra conformado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), por el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) y por la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.

Sin embargo, a lo largo del período analizado hay una serie de organismos de la Administración Central que presentan diversos gastos que forman parte, también, del conjunto de erogaciones correspondientes a la Función Seguridad Social.

Entre ellos se pueden mencionar a las Pensiones no Contributivas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), las prestaciones de retiros y pensiones de las fuerzas de seguridad: Prefectura Naval Argentina (PNA), Gendarmería Nacional Argentina (GNA) y Servicio Penitenciario Federal (SPF), las jubilaciones y pensiones de los jueces de la Corte Suprema de la Nación (Consejo de la Magistratura), las jubilaciones de los Guardaparques (Administración de Parques Nacionales) y finalmente, los subsidios al empleo agrario (Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios -RENATEA-) incorporados en 2015 y retirados en 2017.

Cuadro Nº 26: Gasto de la Función Seguridad Social por Servicio Administrativo Financiero, millones de pesos corrientes. Años seleccionados

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018
ANSES	15.020	16.699	24.763	113.988	516.130	1.026.454	1.296.101
IAF	1.174	1.174	1.448	2.795	14.393	30.102	33.650
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal	591	571	827	3.210	11.609	22.110	25.262
Gendarmería	163	167	209	672	2.111	5.786	6.257
Prefectura	100	106	141	414	1.515	4.206	4.604
Servicio Penitenciario	64	87	139	560	2.708	4.838	5.793
Desarrollo Social	504	673	1.328	9.964	62.495	102.035	121.490
Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)	0	0	0	0	491	0	0
Consejo de la Magistratura	15	12	10	17	62	111	177
Parques Nacionales	0	1	0	2	34	73	67
Resto	4	5	1	0	0	1	1
Total	17.635	19.496	28.867	131.623	611.547	1.195.717	1.493.400

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Con el fin de hacer homogénea la serie de datos las pensiones no contributivas se incluyeron en el Ministerio de Desarrollo Social a lo largo de todo el período (en el año 1995 se encontraban en el presupuesto de ANSES y en 2017 parte de las mismas se imputa a dicho organismo).

Asimismo, los retiros de la policía de ex - territorios nacionales (contenidos en el presupuesto del Ministerio del Interior hasta el año 2000) se imputaron en la Caja de la Policía Federal.

Cuadro N° 27: Participación porcentual de los gastos por SAF en el Gasto de la Función SS

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018
ANSES	85,2	85,7	85,8	86,6	84,4	85,8	86,8
IAF	6,7	6	5	2,1	2,4	2,5	2,3
Caja de Policía	3,3	2,9	2,9	2,4	1,9	1,8	1,7
Resto fuerzas de seguridad	1,9	1,8	1,7	1,3	1	1,2	1,1
Resto	2,9	3,5	4,6	7,6	10,2	8,5	8,1
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

El gasto de la Función Seguridad Social está concentrado en la ANSES, que tuvo en 2017, una participación del 85,8%, presentando un valor mínimo de 83,9%, (2014) y un máximo de 88,1% (2007), sin dispersiones relevantes respecto de su valor promedio (85,0%). La participación del Ministerio de Desarrollo Social creció mucho, pasando de un 2,9% en 1995 a un 10,4% en 2014. En el Cuadro N° 28 se expone el gasto en jubilaciones, retiros y en pensiones por SAF.

Cuadro Nº 28: Gasto previsional por SAF. En millones de \$ corrientes. Años seleccionados

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018
ANSES	13.338	14.736	20.127	88.358	433.432	845.202	1.074.528
Jubilaciones y/o Retiros	9.301	10.175	13.027	66.470	332.676	650.252	816.733
Pensiones	4.037	4.561	7.100	21.887	100.756	194.950	257.795
IAF	1.166	1.168	1.441	2.773	14.323	29.986	33.512
Jubilaciones y/o Retiros	1.166	784	1.012	1.929	9.604	17.808	23.587
Pensiones	0	384	429	844	4.718	12.178	9.924
Caja de Policía	584	563	820	3.167	11.520	21.952	25.044
Jubilaciones y/o Retiros	447	411	653	2.194	7.492	13.672	18.519
Pensiones	137	152	167	973	4.028	8.280	6.525
Gendarmería	163	167	209	672	2.111	5.786	6.220
Jubilaciones y/o Retiros	134	132	110	358	1.376	3.753	3.861
Pensiones	30	35	99	315	735	2.034	2.359
Prefectura	100	106	141	411	1.488	4.193	4.593
Jubilaciones y/o Retiros	71	75	71	140	628	1.838	2.058
Pensiones	28	31	70	272	860	2.355	2.536
Servicio Penitenciario	63	86	137	553	2.682	4.793	5.752
Jubilaciones y/o Retiros	50	72	114	495	2.117	3.994	4.649
Pensiones	13	14	23	58	566	800	1.103
Desarrollo Social	504	654	1.317	9.938	62.266	101.844	120.828
Pensiones	504	654	1.317	9.938	62.266	101.844	120.828
Consejo Magistratura	15	12	10	17	62	111	177
Jubilaciones y/o Retiros	12	8	5	7	30	52	88
Pensiones	3	3	5	10	32	59	89
Parques Nacionales	0	1	0	2	34	73	67
Jubilaciones y/o Retiros	0	1	0	2	34	73	67
Resto	1	5	1	0	0	1	1
Jubilaciones y/o Retiros	1	5	1	0	0	1	1
Total Gasto Prestacional Previsional	15.934	17.498	24.204	105.892	527.917	1.013.941	1.270.722

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En este sentido, se puede observar que las prestaciones previsionales que se pagan a través de ANSES son las de mayor envergadura de la Administración Nacional a lo largo del período bajo análisis.

Dentro de las mismas, es notoria la baja que se produce en la participación en el total del gasto en pensiones, como consecuencia del mayor crecimiento del número de jubilaciones a partir de las moratorias 2010. Asimismo, las Pensiones no Contributivas del Ministerio de Desarrollo Social presentan un importante incremento en el nivel de ejecución.

En el Cuadro N° 29 se muestran las participaciones porcentuales en el gasto en jubilaciones y/o retiros y pensiones por SAF respecto del total de las prestaciones, donde es posible visualizar estos hechos destacados. A lo largo del período analizado ANSES representa en promedio el 83,8% del gasto prestacional previsional con un mínimo de 81,3% (2014) y un máximo de 86,8% (2008). Como en el caso del análisis del gasto de la Función Seguridad Social el porcentaje de participación de ANSES muestra una baja dispersión respecto del valor promedio. En lo que respecta a las Pensiones no Contributivas la participación aumenta del 3,2% en el año 1995 al 10,9% en el año 2016.

Cuadro N° 29: Participación del gasto en jubilaciones y pensiones por SAF. En %. Años seleccionados

SAF	1995	2000	2005	2010	2017	2018
ANSES	83,7	84,2	83,2	83,4	83,4	84,6
IAF	7,3	6,7	6	2,6	3	2,6
Caja de Policía	3,7	3,2	3,4	3	2,2	2
Gendarmería	1	1	0,9	0,6	0,6	0,5
Prefectura Naval	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4
Servicio Penitenciario	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Desarrollo Social	3,2	3,7	5,4	9,4	10	9,5
Consejo Magistratura	0,1	0,1	0	0	0	0
Parques Nacionales	0	0	0	0	0	0
Resto	0	0	0	0	0	0
Total Gasto Prestacional Previsional	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

El análisis anterior muestra que la Función Seguridad Social representa el mayor gasto dentro del Presupuesto de la Administración Nacional y pone de manifiesto la relevancia que tiene ANSES en el mismo, razón por la cual este estudio se enfoca principalmente en las cuestiones presupuestarias de dicho organismo.

C. EL DÉFICIT PRESTACIONAL PREVISIONAL POR SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO

Los sistemas previsionales contenidos en el Presupuesto de la Administración Nacional se caracterizan, en general, por ser contributivos y operar bajo un régimen de reparto.

En este sentido, las prestaciones previsionales son financiadas por los aportes y contribuciones de las personas activas. Así, si se define el déficit de dichos sistemas previsionales como la diferencia entre los aportes y contribuciones y el gasto prestacional previsional, esto es, las erogaciones jubilaciones, retiros y pensiones (JRP), a partir de la información presupuestaria se puede establecer cuál es el esfuerzo que debe afrontar la sociedad para financiar dicho déficit.

Cuadro N° 30: Ingresos por aportes y contribuciones (AyC); en Jubilaciones, Retiros y Pensiones (JRP) y resultado, por SAF. En millones de pesos corrientes. Años seleccionados

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018
ANSES	-4.810	-9.279	-10.850	-21.773	-154.347	-379.879	-504.354
AyC	9.439	6.518	10.930	73.651	302.080	509.527	625.374
JRP	14.250	15.797	21.781	95.425	456.427	889.406	1.129.728
IAF	-865	-867	-919	-2.129	-8.620	-17.933	-19.562
AyC	301	302	522	644	5.702	12.053	13.949
JRP	1.166	1.168	1.441	2.773	14.323	29.986	33.512
Caja de Policía	-467	-445	-611	-2.376	-7.366	-13.360	-15.550
AyC	117	118	210	791	4.154	8.592	9.494
JRP	584	563	820	3.167	11.520	21.952	25.044
Gendarmería	-135	-131	-144	-159	221	-1.474	-1.277
AyC	29	37	64	514	2.332	4.312	4.944
JRP	163	167	209	672	2.111	5.786	6.220
Prefectura	-71	-74	-92	-166	0	-1.467	-1.652
AyC	28	32	49	245	1.488	2.725	2.941
JRP	100	106	141	411	1.488	4.193	4.593
Servicio Penitenciario	-46	-71	-108	-423	-2.036	-3.547	-4.346
AyC	17	15	29	129	646	1.247	1.406
JRP	63	86	137	553	2.682	4.793	5.752
Desarrollo Social	-504	-654	-1.317	-9.938	-62.266	-101.844	-120.828
Pensiones	504	654	1.317	9.938	62.266	101.844	120.828
Consejo Magistratura	-15	-12	-10	-17	-62	-111	-177
AyC							
JRP	15	12	10	17	62	111	177
Parques Nacionales	0	1	0	9	-1	-15	24
AyC	0	1	0	11	34	58	91
JRP	0	1	0	2	34	73	67
Resto	-1	-5	-1	0	0	-1	-1
AyC							
JRP	1	5	1	0	0	1	1
Total Déficit Prestacional Previsional	-6.914	-11.536	-14.054	-36.973	-234.476	-519.630	-667.722

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En el Cuadro N° 30 se exponen por SAF el déficit prestacional previsional, los aportes y contribuciones y los gastos en jubilaciones y/o retiros y pensiones. Se incluye a las Pensiones no Contributivas y a la Pensión Universal para el Adulto Mayor ya que son reflejo parcial del no acceso al beneficio por ninguno de los otros sistemas y suman al déficit.

Por su parte, las prestaciones previsionales del Consejo de la Magistratura y las contenidas en el resto no observan registros de aportes y contribuciones.

En el caso de ANSES se incluyeron dentro de las prestaciones el gasto de las asignaciones familiares a pasivos y los complementos a las prestaciones previsionales ya que los mismos se financian con los recursos del sistema previsional. Los complementos a las prestaciones previsionales son subsidios otorgados a los beneficiarios como ser el subsidio a las tarifas de los servicios públicos (Decreto 319/97) y aquellos otorgados para incrementar el haber de los beneficiarios que percibían montos inferiores a una determinada suma. Estos últimos son subsidios dinerarios para grupos de beneficiarios/as de determinadas edades como los instrumentados, por ejemplo, por medio de los Decreto N° 2627/92, N° 1524/94, N° 1010/97 y N° 259/98. Asimismo, se incluye la parte de las transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) que surgen de los descuentos sobre los haberes previsionales. El mismo se calcula como la diferencia entre las transferencias al INSSJyP y los ingresos por contribuciones de los activos con destino al financiamiento del organismo.

Así, se observa que todos los organismos con prestaciones previsionales tienen déficit (con alguna excepción puntual en determinado año) siendo el correspondiente a la ANSES el de mayor relevancia, representando en promedio, para el período 1995 – 2017 el 72,0% con un máximo de 82,2% en el año 2001 y un mínimo de 57,8% en el año 2011 (teniendo en cuenta el déficit 2018 según recurso y crédito vigente dicho porcentaje se eleva a 72,2%). El importante desvío respecto del valor promedio obedece a las distintas políticas implementadas en el período que implicaron acentuados cambios en ingresos y gastos en momentos diferentes del tiempo, lo que arroja déficits muy variados. No obstante, en el Gráfico N° 31 se puede corroborar que el Total de Déficit Prestacional Previsional en términos del PBI observa una fuerte correlación en su trayectoria temporal con la del Déficit de ANSES, lo que conduce a pensar que dicho Total de Déficit Prestacional Previsional está dominado por el de ANSES.

Cuadro N° 31: Déficit prestacional previsional por Servicio Administrativo Financiero En % del PBI.
Años seleccionados

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018
ANSES	1,7	3	1,9	1,3	2,6	3,6	4,1
IAF	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Caja de Policía	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gendarmería	0	0	0	0	0	0	0
Prefectura	0	0	0	0	0	0	0
Servicio Penitenciario	0	0	0	0	0	0	0
Desarrollo Social	0,2	0,2	0,2	0,6	1	1	1
Consejo Magistratura	0	0	0	0	0	0	0
Parques Nacionales	0	0	0	0	0	0	0
Resto	0	0	0	0	0	0	0
Total Déficit Prestacional Previsional	2,5	3,7	2,4	2,2	3,9	4,9	5,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En el Cuadro N° 31 se presentan los déficits previsionales en porcentaje del PBI, lo que representa una medida de la presión tributaria adicional necesaria para financiarlos.

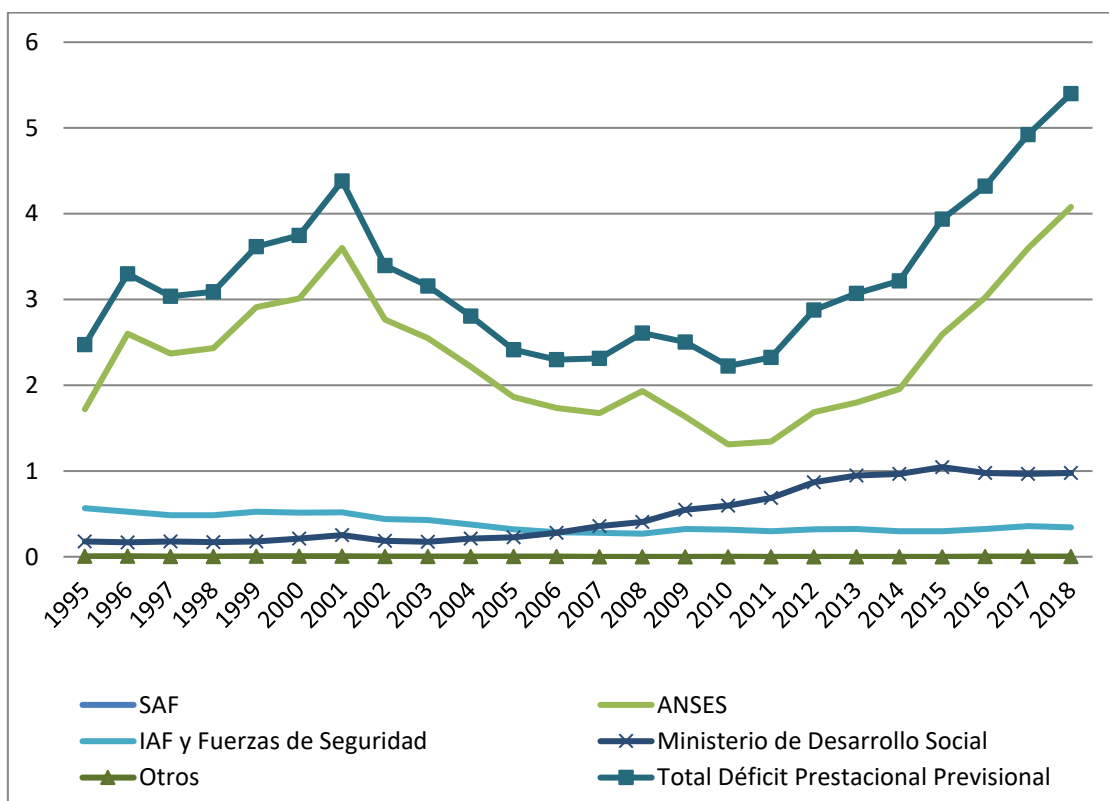
Conviene remarcar en esta instancia que estos déficits sólo se calculan como la diferencia entre los ingresos por aportes y contribuciones y las prestaciones previsionales puras, sin contemplar costos administrativos.

De esta manera, como se puede observar en el Gráfico N° 24 el Total del Déficit Prestacional Previsional se incrementa hasta el año 2001 para luego descender hasta el año 2010 (con un leve repunte en el año 2008) y luego incrementarse hasta el 4,9% del PBI hacia el año 2017 y se proyecta al 5,1% en 2018.

El gasto en las Pensiones no Contributivas crece sostenidamente desde el año 2005 hasta ubicarse en el 1,0% del PBI.

Por su parte, el déficit de las prestaciones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad desciende del 0,6% al 0,3% del PBI.

Gráfico N° 24: Total Déficit Prestacional Previsional y por SAF en % del PBI. Años 1995-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Resulta conveniente comparar el déficit global que tiene la Previsión Social en el déficit de la Administración Pública Nacional.

Para ello se expone en el Gráfico N° 25 la evolución de ambos déficits y se muestra,

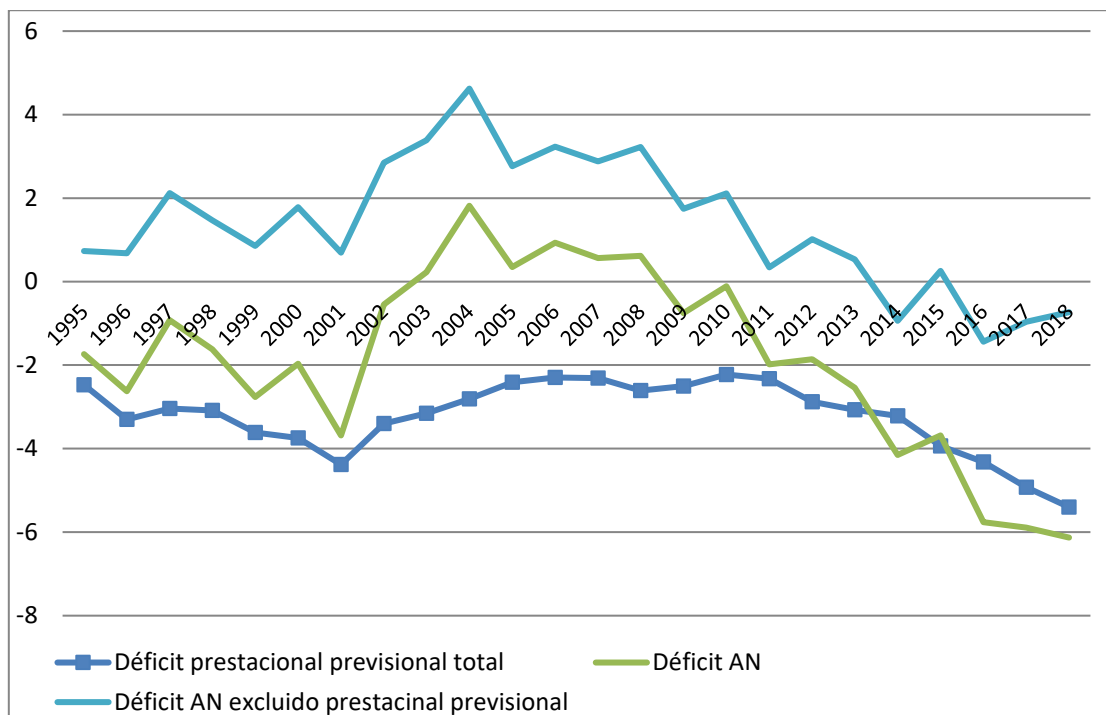
además, el déficit de la Administración Pública Nacional, de excluirse el correspondiente a la Previsión Social.

Como se puede observar, el déficit de la Previsión Social es mayor que el de la Administración Pública Nacional hasta el año 2014.

Esto se ve reflejado en la trayectoria del Déficit de la Administración Pública Nacional excluido el de Previsión Social que es superavitario excepto a partir del 2014.

Asimismo, se puede observar que las prestaciones de previsión social del presupuesto de la Administración Pública Nacional requirieron un financiamiento a lo largo del período entre 2 puntos y 4 puntos del PBI, siendo esta la medida de la presión tributaria adicional necesaria para lograr el equilibrio.

Gráfico Nº 25: Déficit Prestacional Previsional y Déficit de la Administración Nacional En % del PBI. Años 1995-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

El déficit del sistema de previsión social debe incluir las prestaciones no contributivas, dado que el Estado reconoce la existencia de personas que no accede a los beneficios del sistema contributivo, y su financiamiento con recursos de rentas generales.

No obstante, resulta ilustrativo calcular el déficit de la previsión social abstrayéndolo de las diversas políticas de inclusión previsional que se fueron implementando en los últimos años, como las diferentes moratorias previsionales y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). En este sentido, el análisis se enfoca en el resultado de ANSES, ya que allí se encuentran las políticas mencionadas.

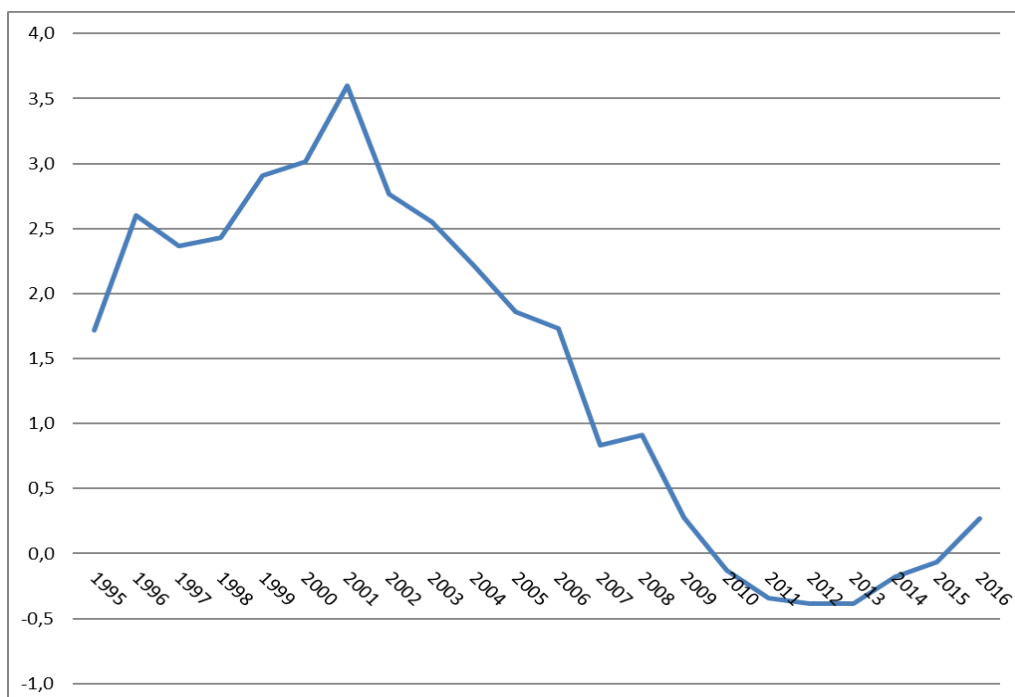
Las citadas moratorias tenían un esquema donde al haber del beneficiario se le descontaban las cuotas del plan de pagos. Los registros presupuestarios se realizaron imputando en los ingresos las cuotas de la moratoria y los gastos por el total del haber.

Así, si se excluye en los aportes y contribuciones las cuotas de la moratoria descontadas del haber y del gasto el monto de las prestaciones identificadas en el Subprograma “Prestaciones Previsionales Ley N° 25.994” y además no se contempla el gasto de la PUAM, se obtiene el resultado neto de políticas de inclusión previsional, con el fin de determinar si dicho resultado es deficitario en función de los parámetros legales (tasa de aporte y contribución; forma en la que se determinan el haber de los beneficios, edad de acceso, años de aporte, etc.).

Este resultado es expuesto en el Gráfico N° 26, donde se puede observar que el sistema contributivo administrado por ANSES presenta un superávit entre los años 2010 y 2015.

Esta situación superavitaria se relaciona con la estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones y el consecuente direccionamiento de los aportes personales al régimen público de reparto. El superávit crece hasta el año 2013 donde revierte su tendencia por el mayor crecimiento de los gastos que de los ingresos, para volverse deficitario en el año 2016.

Gráfico N° 26: Déficit Prestacional Previsional Contributivo en % del PBI. Años 1995-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Un comentario adicional respecto del cálculo del resultado puro del sistema previsional está relacionado con la remuneración máxima imponible contemplada para el cálculo de los aportes personales.

Como en la liquidación del impuesto a las ganancias se deducen del ingreso los aportes a la seguridad social, entre ellos el aporte personal a la previsión social, se tiene que al presentar estos aportes un tope máximo se limita el monto deducible de la base imponible de este impuesto (aumentando su recaudación), mientras que por el otro lado disminuyen los ingresos públicos en concepto de aportes a la seguridad social.

El contribuyente paga más porque el impuesto a las ganancias tiene alícuotas mayores en el tramo de ingreso correspondiente a la remuneración máxima imponible y genera menores aportes a la seguridad social.

En consecuencia, se podría decir que el déficit estaría sobreestimado ya que no se tiene en cuenta en su cálculo la porción de los aportes personales que ingresan a las arcas del fisco como impuesto a las ganancias.

Sin embargo, la existencia de remuneraciones máximas imponibles en los aportes son las que determinan los haberes máximos de las prestaciones, razón por la cual la sobreestimación del déficit comentada sería relativa por estar morigerada por esta cuestión.

D. EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como se expusiera anteriormente, tanto dentro de la Función Seguridad Social, en general, como de las prestaciones previsionales, en particular, se destaca, por su magnitud, el presupuesto de la ANSES. Por esta razón es que el análisis hace foco en la situación presupuestaria de esta institución.

En el Cuadro N° 32 se presenta el esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento de la ANSES, donde a partir de la clasificación económica de los recursos y de los gastos se exponen estos últimos utilizando la apertura por programa y, en los casos en que es pertinente, se desagregan los conceptos por las funciones de gasto distintas a la Seguridad Social, con el fin de clarificar que ciertos gastos llevados adelante por el organismos son imputados a finalidades diferentes a aquella que constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

Por su parte, las Contribuciones Figurativas muestran las transferencias recibidas desde otras reparticiones de la Administración Pública Nacional para financiar gastos llevados a cabo por el organismo, mientras que los Gastos Figurativos exhiben las transferencias que ANSES realiza a otros organismos. Se utilizan con el fin de no duplicar ingresos y gastos. En la consolidación a nivel de la Administración Pública Nacional estas Contribuciones y Gastos Figurativos presentan el mismo valor.

Cuadro Nº 32: Esquema Ahorro - Inversión – Financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social. En millones de pesos corrientes. Años seleccionados

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Ingresos Corrientes	14.815	15.513	25.305	126.911	529.972	800.657	974.259
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	11.682	8.816	12.481	83.896	336.011	449.978	591.744
Aportes Personales	2.234	1.184	1.478	29.429	129.633	172.436	226.792
Contribuciones Patronales	7.576	6.028	11.003	54.467	206.379	277.542	364.952
INSSJyP	1.871	1.604					
Ingresos No Tributarios	4	5	33	99	624	973	1.091
Ingresos Tributarios	3.121	6.690	12.752	34.201	140.156	277.236	271.148
Bienes personales	282	39	113				
Adicional Cigarrillos	0	493	403	771	2.916	4.188	5.626
Monotributo Impositivo	0	245	529	1.463	3.969	4.810	7.282
Régimen de Sinceramiento Fiscal Ley Nº 27.260						103.531	44.811
Combustibles Líquidos	0	1.677	2.212	4.848	13.604	18.972	28.160
Internos Unificados	0	108	61	113	596	990	1.296
IVA	1.596	2.031	3.831	11.741	43.272	58.260	74.728
Ganancias	1.243	2.096	5.603	15.264	75.798	86.486	109.246
Impuesto al Cheque							
Rentas de la Propiedad	8	1	39	8.715	53.181	72.470	110.277
Transferencias Corrientes	0	0	0	1	0	0	0
Gastos Corrientes	17.684	19.159	25.537	116.995	538.700	786.538	1.065.667
Actividades Centrales	212	214	441	3.202	11.883	14.134	23.348
Seguridad Social	201	212	441	3.202	11.883	14.134	23.348
Deuda Pública	11	2	0				
Prestaciones Previsionales	13.718	13.337	17.877	81.976	410.069	572.659	803.484
Atención Ex-Cajas Provinciales	0	1.980	2.050	5.635	19.903	26.502	32.353
Atención Pensiones Ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley Nº26.913	0	0	202	747	3.460	4.811	6.394

Cuadro N° 32: Esquema Ahorro - Inversión – Financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social. En millones de pesos corrientes. Años seleccionados (continuación)

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
<i>Pensión Universal para el Adulto Mayor</i>				0	0	18	2.970
<i>Complementos a las Prestaciones Previsionales</i>	0	0	374	2.261	2.250	5.902	1.210
<i>Asignaciones Familiares Pasivos</i>	0	0	491	1.642	5.223	8.152	11.370
<i>Asignaciones Universales para Protección Social</i>				6.340	34.036	50.475	60.116
<i>Asignaciones Familiares Activos</i>	378	695	1.118	8.449	25.160	46.243	66.816
<i>Asignaciones Familiares Sector Público Nacional</i>					1.224	2.758	3.609
<i>Seguro de Desempleo</i>	376	302	206	683	319	1.636	3.370
<i>Transferencias y Contribuciones a Instituciones de la Seguridad Social y Organismos Descentralizados</i>	3.000	2.631	2.779	6.057	17.701	43.780	42.469
Salud (incluye PAMI 95-97)	2.479	2.086	789	3.164	15.523	21.692	31.623
Promoción y asistencia social	0	336	0				0
Seguridad Social (incluye AFIP 95 - 2001)	521	209	1.990	2.893	2.179	22.088	10.845
<i>Educación y Cultura</i>				3	7.472	9.467	8.157
Asistencia financiera al Programa Conectar Igualdad	0	0	0	3	604	422	0
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR	0	0	0	0	6.868	9.045	8.157
Resultado Económico	-2.868	-3.646	-232	9.916	-8.728	14.119	-91.408
Ingresos de Capital	344	83	2	0	0	5	1
Gastos de capital	3	5	15	237	2.173	2.258	567
<i>Seguridad Social</i>	3	5	15	161	424	364	567
<i>Educación y Cultura</i>				77	1.749	1.894	0
Resultado Financiero antes de contribuciones	-2.528	-3.568	-245	9.679	-10.901	11.866	-91.973
Contribuciones Figurativas	3.343	6.244	8.187	24.579	152.891	289.591	374.280
<i>15% coparticipados</i>	2.967	3.911	8.187	24.503	95.366	81.136	89.845
<i>Otros</i>	376	2.333	0	0	55.191	168.927	203.003
<i>Programa Conectar-Igualdad y PROGRESAR</i>						18.388	23.178
<i>Restitución Coparticipados Ley 27.260</i>						20.284	57.258

Cuadro N° 32: Esquema Ahorro - Inversión – Financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social. En millones de pesos corrientes. Años seleccionados (continuación)

SAF	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
<i>Contribuciones para financiar gastos de capital</i>	0	0	0	77	2.335	856	997
Gastos Figurativos	2.128	2.353	3.478	16.557	84.400	110.817	144.918
<i>IAF.</i>	873	869	926	2.151	8.519	12.019	17.596
<i>Caja de Policía</i>	402	432	612	2.425	7.520	10.397	13.337
<i>Gendarmería</i>	0	0	144	172	0	101	1.474
<i>Prefectura</i>	0	75	92	166	90	708	1.467
<i>Servicio Penitenciario Federal</i>	50	70	108	423	2.037	2.730	3.624
<i>Desarrollo Social (1995 incluye PNC)</i>	512	650	1.330	9.938	62.259	79.942	101.852
<i>Ministerio de Trabajo</i>	0	109	240	959	2.156	2.606	2.606
<i>Ministerio de Salud</i>	0	0	25	294	1.806	2.296	2.942
<i>Procuración General de la Nación</i>	0	0	1	2	12	18	8
<i>Jefatura de Gabinete</i>	0	0	1	0	0	0	0
<i>Secretaría de Cultura y Comunicación</i>	0	1	0	0	2	0	12
<i>Tesorería General de la Nación</i>	0	0	0	27	0	0	0
<i>Ministerio de Defensa</i>	206	132	0	0	0	0	0
<i>Ministerio del Interior</i>	84	15	0	0	0	0	0
Resultado Financiero	-1.312	323	4.464	17.701	57.590	190.639	137.389

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

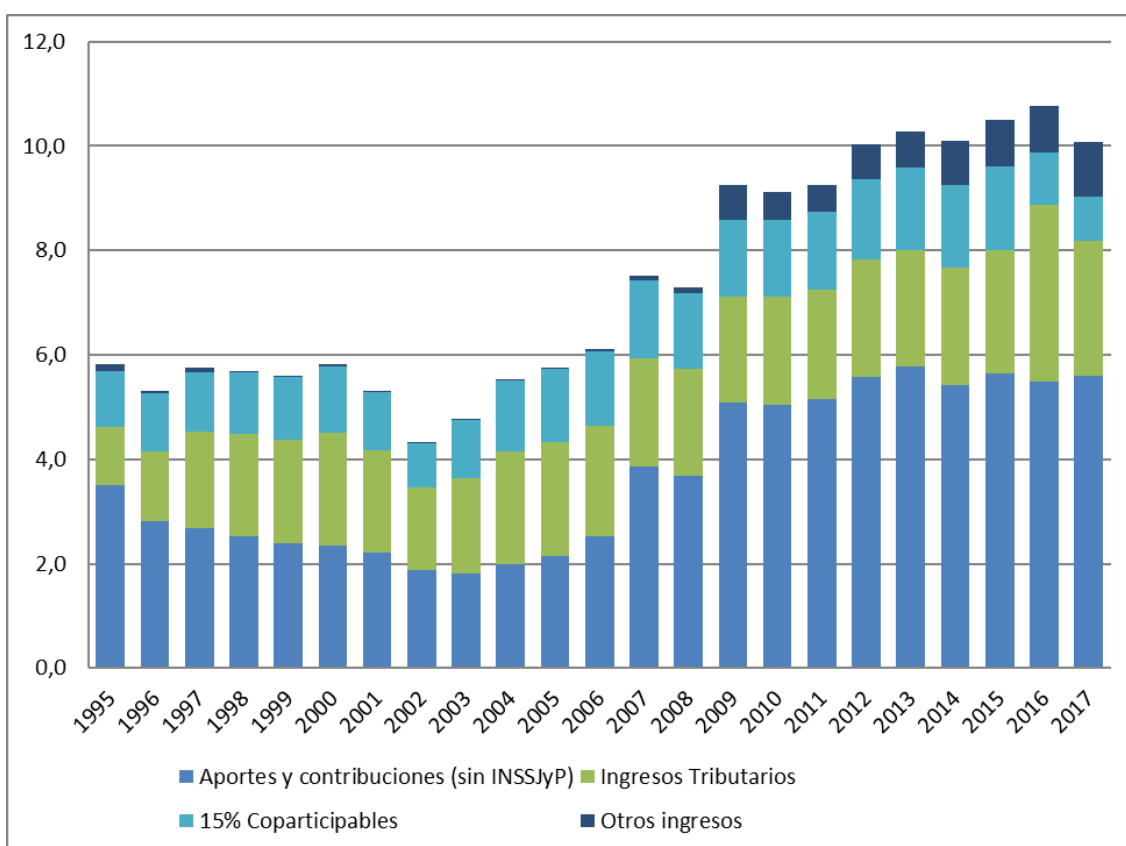
Por el lado de los ingresos corrientes, se destacan los ingresos por aportes y contribuciones, los provenientes de la afectación de impuestos y, hacia el final del período, las rentas de la propiedad.

En el Gráfico N° 27 se presenta la composición de los Ingresos como porcentaje del PBI. Allí se puede observar que los Aportes y Contribuciones tuvieron un marcado incremento entre 2007 y 2009, cuyos niveles se mantienen hasta la actualidad.

Por su parte, tanto los Ingresos Tributarios (impuestos afectados) como el 15% de coparticipables tuvieron una trayectoria con una muy baja dispersión respecto de sus niveles promedio.

Por último, Otros Ingresos tiene una participación de cierta relevancia en el inicio de la serie (1995-1997) como consecuencia de los ingresos derivados de las privatizaciones de empresas públicas y una participación más importante a partir del año 2009 por el efecto de los ingresos por rentas de la propiedad originadas en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Gráfico Nº 27: Composición de los Ingresos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, en % del PBI. Años 1995-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En lo que respecta a los aportes y contribuciones los mismos ascendieron en promedio al 3,7% del PBI observando un mínimo de 1,8% en el año 2003 y un máximo de 5,8% en el 2013.

Los aportes personales destinados al financiamiento de la seguridad social administrada por ANSES, tuvieron una trayectoria explicada por la evolución de cotizantes al sistema de seguridad social y las remuneraciones respectivas, observando dos cambios estructurales: uno a partir de 2007 donde la Ley N° 26.222 establece la opción a las personas afiliadas al régimen de capitalización de regresar como cotizantes al régimen

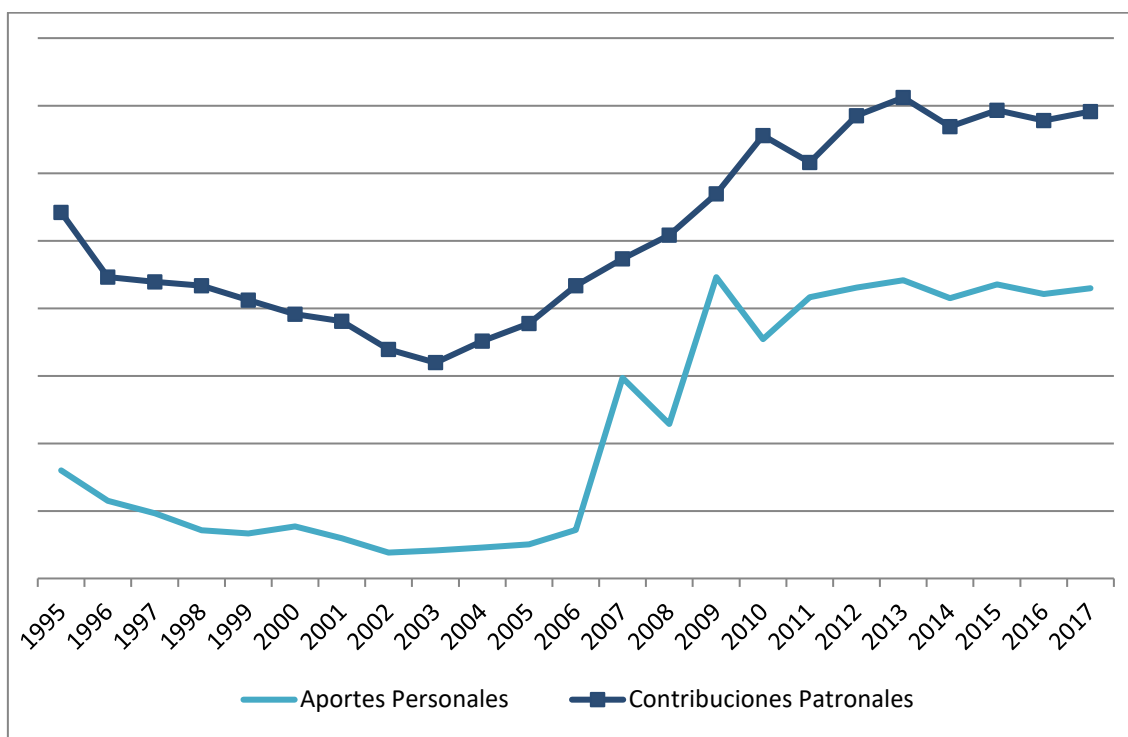
de reparto y la modificación de la remuneración imponible para el cálculo de los aportes personales y otro a partir del año 2009, cuando la Ley N° 26.425 unifica el sistema previsional en un régimen único de reparto pasando a cotizar todos los afiliados al régimen previsional administrado por ANSES. Vale recordar que, por la Ley N° 24.241 los aportes personales se determinan en relación a una remuneración imponible que tiene un mínimo (3 veces el valor del Módulo Previsional) y un máximo equivalente a 75 veces el valor de dicho Módulo (según el texto de la Ley N° 26.222).

Por su parte, las contribuciones patronales descendieron del 2,7% en 1995 al 1,6% del PBI en el año 2003 por la evolución de la masa salarial sujeta a contribuciones y por la disminución de las alícuotas correspondientes a dichas cotizaciones, llevada adelante a partir del año 1994. A su vez, desde el año 2004, por el Decreto N° 491/2004, se incrementa la remuneración máxima sujeta a contribuciones y dicho máximo se elimina a partir de septiembre de 2005.

Vale mencionar que, por la Ley N° 27.430, desde 2018 se contempla, para el valor del salario bruto, una suerte de mínimo no imponible en el cálculo de las contribuciones patronales.

El mismo es de \$2.400 al mes para 2018, llegando a \$12.000 en 2022, más la correspondiente actualización mensual por inflación de dichos montos, excepto para la textil y de calzado, en que ya es de \$12.000 actualizables desde noviembre de 2018.

Gráfico N° 28: Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social destinados a la Administración Nacional de la Seguridad Social, en % del PBI. Años 1995-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Durante la década de 1990 se estableció una importante asignación específica del producido de diferentes impuestos con destino a la financiación de prestaciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), originalmente Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Esta afectación tributaria en promedio fue del 2,1% del PBI, siendo su menor valor el del año 1995 (1,1%) y alcanzando su el máximo en 2016 (3,4%).

Si se tiene en cuenta la afectación del 15% de los impuestos coparticipables brutos los recursos tributarios afectados a la ANSES ascienden a 3,4% (media 1995-2017), 2,2% (1995) y 4,5% (2016) del PBI.

Al inicio del período analizado la afectación de impuestos se componía del 11% del Impuesto al Valor Agregado, el producido del impuesto sobre los bienes personales y el 20% del Impuesto a las Ganancias. La Ley N° 23.966 del año 1991 establecía que del 11% de IVA (art 5) y del total de Bienes Personales (art. 30) el 90% estaba destinado al financiamiento del régimen de previsión social de la Nación y 10% al régimen de previsión social de las provincias.

A su vez, en el año 1996, la Ley N° 24.966 establece por su artículo 2° que se asignará al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones:

- a) El 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, que califiquen como naftas.
- b) El producido de impuestos que graven, en forma específica, el gasoil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido.

Mientras que por el artículo 3° se afecta el producido del impuesto que gravare a los automotores, chasis con motor y motores de tales vehículos que utilicen como combustible gasoil, en lo que corresponda a una alícuota aplicable sobre la base imponible de hasta el 10%, y por el artículo 5° se asigna la suma de \$120 millones del impuesto a las ganancias.

Asimismo, suspende la afectación del 90% del producido del Impuesto sobre los Bienes Personales.

Conviene aclarar, sobre este último punto, que, como consecuencia de la transferencia de las cajas previsionales provinciales al sistema previsional nacional, los recursos provenientes de la afectación del 11% de IVA y del total del Impuesto sobre los Bienes Personales que tenían como destino las cajas transferidas fueron absorbidos por el sistema nacional.

Por su parte, por el Decreto N° 879/92 (ratificado por Ley N° 24.307) se destina el 20% del Impuestos a las Ganancias al Sistema Único de Seguridad Social para atender el pago de obligaciones previsionales. Originalmente el Decreto N° 879/92 establecía que dicha afectación estaba destinada al incremento de activos o disminución de pasivos.

Luego, en la Ley N° 24.463 de Solidaridad Previsional (Art. 31) de marzo de 1995, se modifica el destino de la afectación al pago de obligaciones previsionales.

Con posterioridad, la Ley N° 27.432 elimina, a partir de 2018, todas las distribuciones de la recaudación del Impuesto a las Ganancias anteriores a su coparticipación entre el Estado Nacional y los gobiernos de nivel provincial, lo que implica eliminar este recurso tributario del conjunto de impuestos con asignación específica a la seguridad social.

La misma norma establece que, desde 2018, la totalidad de la recaudación del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente se destinará a la ANSES.

Por otro particular, la Cláusula Primera del "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales" (12 de agosto de 1992), ratificado por Ley N° 24.130, autoriza al Gobierno Nacional a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios.

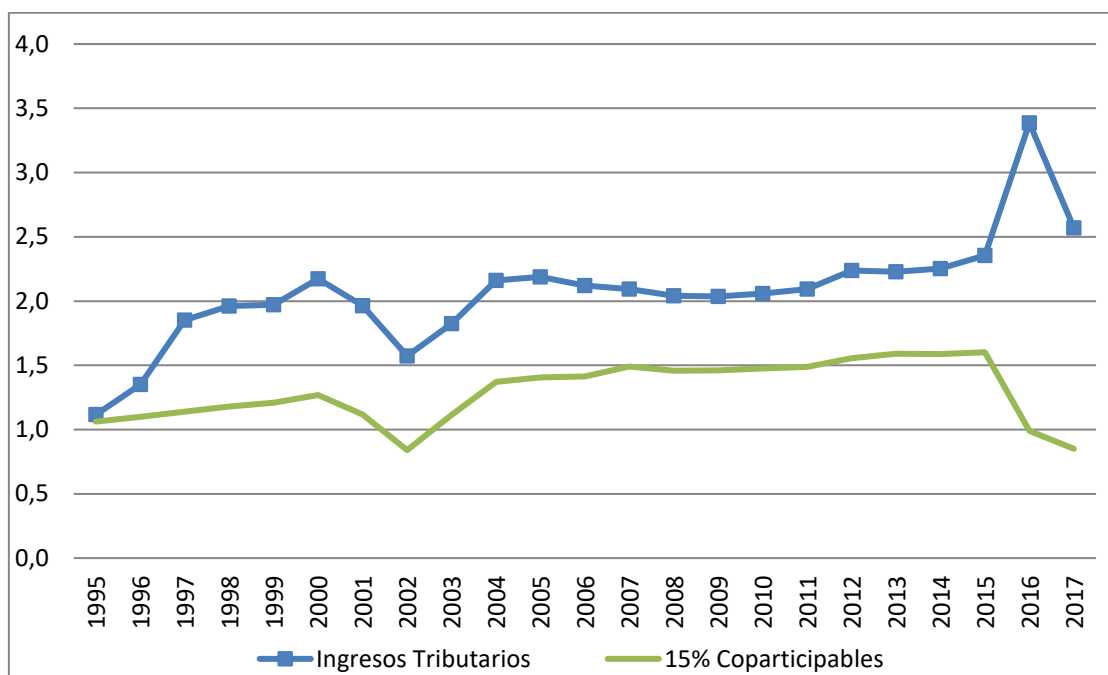
Posteriormente, la Ley N° 27.260 ratifica el Acuerdo entre el Estado Nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 23 de mayo de 2016, por el que el Estado Nacional se compromete a reducir el porcentaje retenido con destino al financiamiento de obligaciones previsionales a razón de 3 puntos porcentuales por año a partir de 2016.

Por su parte, la ley N° 24.977, en su Artículo 59° establece que el 70% producido del componente impositivo del Monotributo se destinará al financiamiento de las prestaciones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Por último, el sistema previsional cuenta con la afectación del producido del Régimen de Sinceramiento Fiscal previsto en la Ley N° 27.260.

Al tratarse de un tributo que grava la exteriorización de una riqueza en un momento dado, esta afectación no implica un financiamiento continuo a lo largo del tiempo.

Gráfico N° 28: Ingresos Tributarios y 15% de la masa coparticipable, destinados a la Administración Nacional de la Seguridad Social, en % del PBI. Años 1995-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 33: Impuestos afectados a la Administración Nacional de la Seguridad Social. Años 1995-2017.

Impuesto	Grado de afectación
IVA	11% (93,73% Nación - 6,27% Provincias)
Bienes Personales	100% (90% Nación - 10% P) hasta 1996. Luego sólo se afecta el 10% a Sistemas Previsionales Provinciales
Ganancias	20% + \$120 millones (hasta 2017 inclusive)
15% de coparticipables brutos	15% hasta 2015 (12% en 2016, 9% en 2017, 6% en 2018, 3% en 2019 y 0% desde 2020)
Combustibles líquidos	21%
Gasoil	100%
Monotributo Impositivo	70%
Sinceramiento fiscal	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente.

El tercer rubro destacado de los ingresos corrientes son las rentas de la propiedad que hacia el año 2016 alcanzaban al 0,9% del PBI.

Este tipo de recurso no presentó, dentro del período bajo estudio, valores significativos hasta el año 2006, inclusive.

Hasta entonces, contemplaba solamente la rentabilidad de las inversiones de excedentes financieros realizadas por la ANSES.

Vale recordar que la ANSES ha presentado resultados financieros después de contribuciones de signo positivo a partir del año 2003.

En el año 2007, por el Decreto 897/2007, se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, el que se integra con:

- a) Los recursos propios percibidos por la ANSES que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad una vez deducida la deuda exigible del organismo y que se hallen registrados como disponibilidades o como activos financieros.
- b) Los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3º del Decreto Nº 313/07, reglamentario de la Ley Nº 26.222.
- c) Las rentas provenientes de las inversiones que realice.
- d) Cualquier otro aporte que establezca el Estado Nacional mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período que se trate.

A partir de la Ley Nº 26.425 de creación del SIPA, que dispone la unificación del sistema previsional en un Régimen de Reparto Público, todos los activos acumulados en las cuentas del Régimen de Capitalización pasan a formar parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Por esta razón, a partir del año 2009 se puede observar que los ingresos por rentas de la propiedad adquieren mayor relevancia.

Finalmente, los ingresos de capital tuvieron cierta importancia como parte del financiamiento de las obligaciones previsionales en la primera mitad de la década de 1990, dada la afectación del 30% del producido de las privatizaciones, normada por la Ley Nº 23.966.

Por su parte, las erogaciones están dominadas por el gasto prestacional, cuyo principal componente es el de origen previsional.

En este sentido, en el gasto asociado a las prestaciones previsionales se incluyen las asignaciones familiares a pasivos y los complementos a las jubilaciones y pensiones.

De esta manera, el total del gasto previsional ascendió en promedio al 5,3% del PBI con un máximo de 7,7% en el año 2016 y un mínimo de 3,6% en el año 2005.

A lo largo del período analizado se fueron incorporando otras prestaciones, como ser el gasto previsional de las cajas provinciales transferidas a la Nación y las pensiones de los ex combatientes de la guerra de Malvinas.

A partir del año 2005, se suman también los beneficios de la jubilación anticipada y de la moratoria previsional de la Ley N° 25.994.

En el año 2014 se extiende la moratoria con la Ley N° 26.970 y en 2016, por la Ley N° 27.260, se establece la Prestación Universal del Adulto Mayor.

Todas estas extensiones del nivel prestacional implicaron el crecimiento de sus erogaciones, en términos del PBI, desde su mínimo en 2005 hasta su máximo en 2016.

Otro de los componentes del gasto prestacional que cobró vigor a partir del año 2009 fue el relacionado al pago de las asignaciones familiares, como consecuencia de la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto N° 1602/09) y de la Asignación por Embarazo para Protección Social (Decreto N° 446/11), así como de la incorporación de quienes perciben la AUH y asisten a un establecimiento educativo al universo de destinatarios de la Asignación Familiar por Ayuda Escolar Anual (Decreto N° 504/15).

A su vez, el Decreto N° 593/16 incorpora al cobro de las asignaciones familiares a los trabajadores que desarrollan su actividad laboral como inscriptos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributistas).

E. TENDENCIAS CENTRALES

En relación a los aspectos principales, de índole presupuestaria, que hacen al devenir de la seguridad social nacional en nuestro país, en las últimas décadas, merecen destacarse:

- a. El importante crecimiento registrado en las erogaciones correspondientes a la Finalidad Seguridad Social desde el año 2007, acorde al incremento en la cobertura previsional registrado desde entonces y apenas levemente superior a la media de incremento del gasto total de la Administración Pública Nacional observado en el período.
- b. El peso preponderante de la Administración Nacional de la Seguridad Social dentro de la citada finalidad, todo a lo largo de la etapa 1995-2018.
- c. La elevada significatividad del déficit previsional (diferencia entre la suma de la recaudación de aportes personas y contribuciones patronales destinados al sistema previsional y el total del gasto en jubilaciones y pensiones) y gran influencia sobre

el resultado financiero consolidado de la Administración Pública Nacional.

- d. La importancia de los recursos tributarios, que son una parte fundamental del financiamiento de la seguridad social y tienen entre sus principales componentes a un porcentaje de la recaudación del impuesto al valor agregado y al ingreso total del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente (hasta 2017, en vez del producido por dicho tributo se derivaba a la ANSES una porción de lo recaudado por el impuesto a las ganancias), además de otros impuestos de menor importancia cuantitativa, como los correspondientes a combustibles y cigarrillos.
- e. La afectación del 15% de la masa coparticipables a la seguridad social, que atraviesa un proceso de gradual desaparición, a razón de tres puntos porcentuales por año en 2016-2020.
- f. La recuperación, para la componente pública del sistema, de la totalidad de la recaudación de los aportes personales, luego de la unificación del sistema previsional, sin que se advierta, desde entonces, una variación real significativa de esta fuente de financiamiento, mientras que cambios normativos recientes, como la creación de mínimo no imponible referido a la base salarial de las contribuciones patronales, podrían afectarla negativamente.
- g. La novedosa relevancia de las rentas de la propiedad, dentro del conjunto de recursos de ANSES, desde el año 2007 (y en especial desde 2009), como consecuencia de la creación del FGS, que es su principal fuente. Esta tendencia se revertiría, a partir de 2019, por la utilización de parte del capital del FGS para el pago prestaciones, lo que implicaría una fuente financiera de importancia y una menor capacidad para generar rentas de la propiedad.

CONCLUSIONES

En el presente documento hemos repasado la historia previsional de la Argentina, que ha sido generosa en las variantes ensayadas para atacar y tratar de dar solución a las diferentes crisis financieras por las que ha atravesado el sistema previsional. A su vez determinadas por realidades sociales, económicas, demográficas y políticas diversas, pero que han fracasado en cuanto a conseguir el equilibrio de las cuentas públicas y asegurar mecanismos que permitan dar sostenibilidad financiera al sistema.

En nuestro país la cobertura previsional ha estado históricamente asociada con el empleo registrado o formal de la economía, quedando un significativo segmento de adultos mayores fuera de la misma, como consecuencia de su imposibilidad de acceder a los beneficios del sistema por no reunir la totalidad de los requisitos requeridos por la normativa o por haber permanecido en la economía informal durante su trayectoria laboral.

A la caída de la cobertura operada en el periodo 1995 - 2005, consecuencia tanto del incremento de los años de aporte requeridos como del deterioro del mercado de trabajo por diversas políticas de flexibilización laboral implementadas, le siguieron políticas tendientes a contrarrestar dicho proceso. Las mismas aumentaron la cobertura de la mano de moratorias que otorgaron beneficios previsionales a personas con pocos o directamente sin aportes realizados durante su vida activa y sin consideración de la situación socioeconómica del solicitante del beneficio, ni de si ya contaba con un beneficio previsional. Además, al ser fruto de una decisión discrecional del Poder Ejecutivo, resultaba esperable que el desempeño del mercado de trabajo condicione nuevamente el nivel de cobertura.

Respecto del objetivo de autofinanciamiento, cabe señalar que el mismo se ha dejado de cumplir desde hace ya cuatro décadas. Los estudios demográficos publicados recientemente auguran que en 2050 la Argentina tendría que afrontar un crecimiento significativo del gasto social, donde uno de los efectos más relevantes se generaría en la redistribución intergeneracional de recursos desde los jóvenes hacia los adultos mayores, producto de la reducción del gasto en educación y el necesario incremento de los recursos destinados a la Seguridad Social. En este contexto, no extraña que se haya abortado la posibilidad de que la institución PUAM, creada para dar parcial cobertura al colectivo de adultos mayores que alcanzando requisitos de edad para acceder a una jubilación carezcan de los años de aporte establecidos, desaliente a quienes se encuentran cercanos a la edad de retiro a efectuar aportes a la Seguridad Social, con el consiguiente efecto en el financiamiento del sistema. Dicha obturación se realizó mediante la reciente focalización de la PUAM.

Se evidencia que, dada la multiplicidad de objetivos que debe contemplar un Sistema de Seguridad Social, tanto en el diseño general como en las políticas parciales que se

implementan para su operación, se deben sopesar los costos asociados a tales objetivos (Barr y Diamond 2008), pues si bien el logro de los mismos requiere cubrir a la mayor cantidad de beneficiarios con prestaciones lo más altas posibles, esto opera en el marco de una restricción de recursos (OIT, 2011).

Cabe destacar, que todo régimen de jubilaciones y pensiones, llámese de reparto o de capitalización colectiva o individual está íntimamente relacionado con las cotizaciones de los trabajadores y con las contribuciones de los empleadores.

Ningún régimen público o privado puede garantizar a largo plazo beneficios generosos ni autofinanciamiento si hay bajas cotizaciones, producto de la informalidad e inestabilidad laboral o de políticas que condicionen la cuantía de tales recursos, dado que la informalidad y el nivel de empleo son problemas del mercado laboral y no del Sistema Previsional.

Por último, y a modo de conclusión se señalan a continuación algunas reflexiones finales:

- 1. El sistema previsional argentino vive en permanente tensión.** La causa más general de ello se asocia a su propia naturaleza y origen: esto es, ser una construcción política mediante la cual se institucionaliza y organiza la forma en que una parte de la población transfiere los recursos que le permiten subsistir a otra parte de ese conjunto. Esa tensión subsiste a pesar de que el derecho previsional es consagrado en la Constitución Nacional y en la legislación. Pero ese derecho no es del todo refrendado por la práctica de un Estado que sufre los vaivenes macro-políticos, macro-económicos y macro-sociales; a su vez en parte provocados y enfrentados por los distintos proyectos políticos que en su historia asumen su conducción.
- 2. El conflicto previsional se expresa en al menos dos dimensiones. Una estrictamente previsional,** que refiere a su vez a tres elementos distintivos: la extensión de la cobertura, la suficiencia de dicha cobertura y la necesidad de financiamiento del sistema. Esta disputa describe en la Argentina de las últimas décadas **un esquema pendular** que gira entre dos proyectos diferentes: por un lado, la consolidación de una organización previsional típica del “estado de bienestar” que colectiviza los riesgos previsionales sistémicos, mientras que, por otro, se promueve la fuga hacia un esquema de individualización -parcial o total- de dichos riesgos. **La segunda dimensión** refiere a que dichas necesidades financieras **compiten por espacio fiscal con otros “bienes públicos”** que los sucesivos gobiernos jerarquizan de distintas maneras. Los gobiernos tienen legitimidad para establecer el vector ordenador de sus prioridades de política. Pero es innegable que **un país que no encuentra una síntesis estratégica nacional** y que oscila entre proyectos políticos que cambian las reglas de juego entre alternativas polares, termina obstaculizando la generación de una inteligencia institucional que logre buenos estándares de cobertura, eficiencia y sustentabilidad previsional.

3. A la **consolidación del sistema nacional y generación de excedentes de los años 50/60** le siguió una época de incumplimiento de las promesas a su colectivo cubierto, con la consiguiente seguidilla de crisis sistémicas. Luego, en **la década de los '90**, se impulsó una nueva estructura institucional en pos de superar la crisis e ineficiencias del régimen público de reparto. En la práctica, dicha reforma se basó en el endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones y en el desarrollo de una opción por un régimen de capitalización individual con administración privada de la gestión previsional. Lo que en la praxis **le otorgó a la industria financiera -su controlante mayoritario- un espacio de valorización que le era históricamente ajeno**. La “conquista” de dicho espacio le significó la captura de recursos por unos u\$s8.000 millones con más el poder que le otorgaba la facultad de direccionar los recursos pensionales entre los distintos grupos económicos e instituciones públicas que competían por la recepción de dichos fondos. **Esa experiencia terminó disminuyendo la cobertura, provocando costos fiscales de magnitud, habilitando transferencias al sector privado que administraba las AFJP y compañías de seguros vinculadas, y dejando una estela de promesas incumplidas.**
4. Luego de la **crisis del 2001 y hasta el año 2015**, se abre un periodo en el que **se impulsaron políticas de aumento de la cobertura**, tanto en su extensión como en su intensidad para los sectores de menores haberes, así como la eliminación del mencionado régimen de capitalización, un giro copernicano al sistema instituido por la Ley Nº 24.241. En paralelo, aumentaron también otros componentes de la seguridad social (asignaciones familiares, prestaciones no contributivas). El corolario fue un aumento del gasto de la seguridad social de 4,5% PBI, por mayores casos e incremento en las prestaciones medidas en términos reales. Esos mayores gastos contaron también con mayores recursos, que en ese periodo aumentan en 4,2% PBI, por la vuelta de los aportes personales a las arcas del Estado, el crecimiento de la actividad económica, el aumento del empleo y la mayor formalidad.
5. Entre los años 2002 y 2008 el gobierno nacional **otorgó reajustes de haberes de manera discrecional**: diferenció fuertemente entre la movilidad para las jubilaciones mínimas y el resto. El presente trabajo calculó el potencial efecto fiscal que el Estado hubiere tenido en el caso de haberse otorgado la movilidad según el índice RIPTE para las prestaciones mayores a la mínima: los montos adicionales al gasto de la seguridad social hubieran significado un máximo anual de 0,47% PBI, cuantía que no hubiera comprometido las finanzas de la Seguridad Social, atento el superávit observado en 2004 - 2010. **Ello sugiere que la licuación parcial de haberes que generó dicha discrecionalidad no financió otras prestaciones de la seguridad social**, ni los aumentos de la jubilación mínima, ni la política de moratoria previsional. También muestra que en ese periodo **existía espacio fiscal para aplicar**

a la solución -al menos parcialmente- del problema de reajuste de haberes que se había generado en la población beneficiaria. **Dicha inacción ayudó a incrementar el tamaño de la deuda implícita asociada.**

6. Desde el punto de vista presupuestario, el sistema previsional en su conjunto, esto es, incluyendo, además de las Jubilaciones y Pensiones contributivas y semicontributivas del SIPA, las Pensiones no Contributivas, los regímenes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y otros regímenes particulares, presenta déficits en todo el período analizado. El mismo es cubierto parcialmente mediante la afectación de recursos tributarios entre 1995 y 2003. A partir de 2004 y hasta el año 2016 dicha afectación genera superávits, dando origen, a mediados del año 2007, al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Decreto N° 897/07).
7. **Las prestaciones previsionales administradas por ANSES en su componente estrictamente contributivo**, es decir, sin incluir las prestaciones originadas en la moratoria previsional y la PUAM, son financieramente deficitarias con una tendencia creciente entre 1995 y 2001 para revertir su trayectoria hasta hacerse superavitario entre los años 2010 y 2015. Dicha trayectoria decreciente del déficit es consecuencia de la licuación parcial del gasto previsional, del aumento de la actividad económica y de la formalidad, del aumento de las contribuciones patronales por la vía de la eliminación de las remuneraciones máximas imponibles para su determinación y, a partir de 2009, de los aportes personales antes destinados al régimen de capitalización.
8. **La fórmula de movilidad de las prestaciones** determinada por la Ley N° 26.417, en la práctica de los años 2009-2015 tuvo un efecto redistributivo a favor de la población beneficiaria; es decir, mejoró las prestaciones en términos reales y significó un aumento en términos de PBI. **Este “virtuosismo” de la movilidad previsional** puede contrastar con la suerte de otras políticas presupuestarias en al menos un sentido: ¿quién y por qué se decide la mejora relativa de un sector respecto de otro? **La mejora en la suficiencia de las prestaciones previsionales es un objetivo loable, pero el mecanismo automático puede hacer menos eficiente la redistribución.**
9. Las políticas previsionales que han venido siendo impulsadas por la Coalición Cambiemos, a lo largo del periodo 2016-2018, se pueden agrupar según los distintos objetivos que han buscado satisfacer:
 - a. **Políticas que segmentan o estratifican el universo de beneficiarios:** crea la PUAM para los trabajadores que no reúnen los requisitos del sistema contributivo (universo recientemente recortado a los sujetos de asistencia por su vulnerabilidad social) con un monto igual al 80% de la jubilación mínima y otras características más restrictivas; **garantiza el 82% del salario mínimo vital**

y móvil para los beneficios obtenidos sin moratoria previsional; **impulsa el Programa de Reparación Histórica** que otorga un reajuste para aquellos casos sin actualización de las remuneraciones que sirven para el cálculo del haber inicial (periodos 1991-1995 y 2002-2008).

- b. **Políticas que cambian la cuantía del haber previsional**, es decir que afectan la tasa de sustitución del salario: modifica la fórmula de movilidad definiéndola como un mix entre inflación (70%) y evolución salarial (30%); y en el arranque omite indexar un trimestre completo, teniendo la incorporación del IPC dos aristas: el deseo de **eliminar el efecto redistributivo automático antes mencionado** y el interés por asociar la movilidad a la evolución de precios de una canasta de bienes representativa del consumo de la población total, más allá de la canasta de la población adulto mayor.
- c. **Políticas que imprimen otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad**: como el financiamiento del mencionado PRHJP por cuenta del FGS, que llevan a que el Estado Nacional haya proyectado su práctica desaparición de aquí a 20 años.
- d. **Políticas tendientes a modificar la composición de los recursos de la Seguridad Social**. Hacia fines de 2017 se impulsó una reducción gradual de las contribuciones patronales, que hacia 2022 se calcula en torno al 40% de la alícuota vigente a 2017. También se eliminó el impuesto a las ganancias como fuente de financiamiento y se incorporó la totalidad de lo recaudado por el impuesto al cheque. En esta reingeniería subyace también el fallo de la CSJN en torno a la eliminación del destino al sistema previsional del 15% de la masa de impuestos coparticipables, que regía desde el acuerdo entre Nación y provincias del año 1992.

10. El carácter contributivo del sistema resultó jaqueado por sus ingentes necesidades de financiamiento. Desde la década de 1980 se sumaron cuantiosos recursos de origen tributario que tampoco bastaron para equilibrar sus finanzas. En los años '90 cambia la composición al reducirse las contribuciones patronales y derivarse los aportes personales a capitalización, a la vez, que, en paralelo, se aumentaba la afectación de recursos tributarios a la seguridad social. Pero además se requirió enfrentar los efectos reductores de recursos fiscales derivados del desempleo, la precarización laboral y el estancamiento del valor agregado. Ello enfatiza el **vínculo entre la evolución macroeconómica y los recursos del sistema previsional**. Entre 1974 y 2017, la informalidad ascendió desde un 24% a un 33% del total del empleo. Entre 2011 y 2015, la argentina reconoce una reducción de su valor agregado per cápita y entre 2015 y 2019, según las previsiones presupuestarias, en su valor agregado bruto. **Esta relación resulta clave para entender la sustentabilidad de la previsión social.**

11. Al año 2018, el 55% de los beneficios y el 36% del gasto previsional se destinan a atender las prestaciones derivadas de las moratorias previsionales. Esta circunstancia se vincula de la decisión política de otorgar cobertura de forma prácticamente universal. El resultado social más palpable de ello resulta su efecto en la pobreza, que para los adultos mayores se mantiene en 6,9%, con una indigencia del 0,8% según datos del INDEC correspondientes al primer semestre de 2018. Allí existe un doble efecto: en la reducción de las tasas y en la brecha de la pobreza (Banco Mundial, 2014). Pero esto también pone de relieve una problemática central: la importancia del sector informal de la economía y del trabajo no remunerado, con colectivos laborales que no logran reunir los estrictos requisitos para acceder al sistema contributivo. Así, las moratorias previsionales y luego la PUAM representan las formas en que el Estado argentino enfrentó los efectos previsionales de una realidad caracterizada por la precarización laboral.
12. **El haber medio jubilatorio en proporción al índice RIPTE** (proxi de la tasa de sustitución del salario) fue 42% en 2017, valor ubicado entre la insuficiencia de recursos y el umbral de independencia económica del adulto mayor. **Ello parece estar lejos de la idea sostenida por organismos internacionales referida a que la tasa de reemplazo es alta en la Argentina.** El sistema contributivo sigue asociado al mercado laboral, con el **Estado** en un rol redistribuidor.
13. También hay una problemática asociada a la “dispersión” en los montos de los beneficios, vinculado a por lo menos dos situaciones:
- la capacidad de ciertos grupos con mayor poder de negociación que logran concretar mejores condiciones respecto del resto, más allá de la heterogeneidad de los colectivos laborales;
 - la fenomenal litigiosidad previsional, fruto fundamentalmente de los incumplimientos del Estado al derecho previsional instaurado y a la “inacción” del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo para resolver la cuestión de la movilidad. Esa litigiosidad obligó al poder judicial a expedirse en materias que eran resorte de otros poderes. Ello generó casos de altos haberes disociados de las generales de la ley.
14. **Pero la cuestión de la litigiosidad y la mencionada inacción de ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo),** tuvo y tendrá costos adicionales sobre la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, la CSJN determinó que la actualización de las remuneraciones que componen el haber inicial, en los casos anteriores al 2009, deben calcularse conforme la aplicación del ISBIC en lugar del RIPTE. Es claro que dicha cuestión habría implicado un menor costo social de haberse ocupado el Poder Legislativo de tratar la cuestión luego de la crisis del 2001.

- 15.** El sistema previsional argentino acepta y necesita la revisión de sus institutos. Se mencionan algunas temáticas:
- a. La existencia de reglas no del todo consistentes en relación a la posibilidad de tener más de un beneficio (jubilación y pensión), solo restringido por el tope en el monto a percibir por el beneficiario aplicado a la suma de las prestaciones. Ello es visible, por ejemplo, en la posibilidad de obtener, a lo largo de la vida múltiples pensiones por fallecimiento.
 - b. El análisis de la edad de retiro tomando en cuenta la tendencia al aumento de la esperanza de vida de la población vis a vis los problemas para generar empleo registrado, en especial para la población joven.
 - c. La inclusión de las problemáticas de género que inciden en las dificultades adicionales que las mujeres tienen para cumplimentar los requisitos del sistema contributivo, en presencia de discriminación laboral, segmentación ocupacional y reparto desigual de las tareas de cuidado, entre otras cuestiones.
 - d. La cuestión de las cajas provinciales que no han sido transferidas, que presentan mejores condiciones de acceso y de cálculo de las prestaciones que el sistema nacional y cuyos déficits son financiados, al menos parcialmente, por el Estado Nacional.
 - e. La pérdida en el poder adquisitivo de las prestaciones, derivada de tener una movilidad asociada al IPC general y no a un índice de precios referido a la canasta representativa del consumo de los adultos mayores.
- 16.** El principal desafío de la sociedad para encontrar un camino sustentable a su previsión social no es otro que el del aumento de su productividad agregada y el consenso político social para distribuir el fruto de dichos recursos. Esos han sido los pilares de la construcción de la Seguridad Social y sigue siendo la respuesta central ante las problemáticas mencionadas. Así, la reducción de la tasa de sostenimiento (activos/pasivos) observada pasa a segundo término, si se acepta la posibilidad de abandonar la lógica de la contributividad como principal fuente de financiamiento y mecanismo central de acceso a las prestaciones.

Lograr una macroeconomía para la Seguridad Social y un sistema de Seguridad Social que genere sinergias al conjunto, es la manera de resolver la problemática de su sustentabilidad. Ello obtura pensar el largo plazo con las restricciones del presente.

Resulta impensable el diseño de un tipo de reforma que solucione de una vez y en forma permanente los problemas presentes y futuros de la previsión social, pero sin dudas es importante la definición de una visión estratégica, que surja de un consenso político y social, que permita el diseño e implementación de políticas que conlleven al logro de

los objetivos planteados, que mejoren las variables del Sistema, que impulsen la formalidad de los mercados laborales y coordinen los mecanismos no contributivos de protección social en pos de consensuar la forma que adoptará su financiamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ain, L. (2008): "El principio de universalidad en la cobertura: estudio de su cumplimiento en Argentina a través de la moratoria previsional". Máster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Salamanca.

Alvarez, M.; Bulay, P.; Mónaco, M.; Perren, D. y Tasca, A. (2006): "Políticas de Seguridad Social implementadas por el Gobierno actual desde el año 2005: Prestación Adelantada por Desempleo y Programa de Inclusión Previsional". Universidad de Buenos Aires (UBA).

Amico, F. (2015). "Los salarios reales en el largo plazo: surgimiento de un nuevo piso estructural de las remuneraciones en Argentina". Documento de Trabajo N° 67 del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo Argentino (CEFIDAR).

ANSES (2006): "Informe de Moratoria Previsional". Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

ANSES (2011). "Análisis de la cobertura previsional del SIPA". ANSES.

ANSES (2013). "Inclusión vs. Privilegios". ANSES.

Anapios, L. (2013). "La ley de jubilaciones de 1924 y la posición del anarquismo en la Argentina". Revista de Historia del Derecho, N° 46.

Andrenacci, L.; Falappa, F. y Lvovich, D. (2005): "Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955)". En Bertranou, J.; Palacio, J. y Serrano, G. (Comps.) (2005): "En el país del no me acuerdo: Des-memoria institucional e historia de la política social en la Argentina". Prometeo.

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2005): "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". En: Molina, C. (ed.) (2005): "Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Arza, C. (2010). "La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". En: Torrado, S. (edit.) (2010). "El costo social del ajuste (1976-2002)". Edhasa.

Arza, C. (2012). "Who gets what? Distributive principles and impacts of the argentine pension system". The Perspective of the World Review, v.4 n.2.

Bertranou, F. (2003): "Protección social, pensiones y género". En: Bertranou, F. y Arenas de Mesa, A. (ed.) (2003): "Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile". Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Bertranou, F; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011). “Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina. Reformas, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones”. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y OIT.

Beveridge, W. (1942). “Social Insurance and Allied Services”. Her Majesty's Stationery Office.

Bonari, D.; Curcio, J. y Goldschmitch, A. (2009). “Cuenta de la Seguridad Social en la Argentina”. En: Cetrángolo, O. (ed.) (2009). “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”. CEPAL.

Boudou, A.; D' Elia, V. y Lo Valvo, E. (2007): “El Plan de Inclusión Previsional: un Primer Análisis de sus Resultados”. ANSES.

Braunstein, J. (2008). “Muchos caciques y pocos indios. Conceptos y categorías del liderazgo indígena chaqueño”. En: Braunstein, J. y Meichtry, N. (Eds.) (2008): “Liderazgo: representatividad y control social en el Gran Chaco”. Universidad Nacional del Nordeste.

Castiñeira, R. (2007): “El Impacto Fiscal de la Reforma Previsional”. Informe Especial N° 376 de Econometría S.A.

Cesaratto, S. (2005). “Pension Reform and Economic Theory”. Edward Elgar Publishing.

Cetrángolo, O. (2014). “Límites y virtudes de revisar la política fiscal de largo plazo”. En: Banco Mundial (edit.). “Los años no vienen solos”.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). “Sistema Previsional Argentino: Crisis, Reforma y Crisis de la Reforma”. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 151 de la CEPAL.

CIFRA (2009). “Evolución del Sistema Previsional Argentino”. Documento de Trabajo N° 2 del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) (2011). “Protecciones y Desprotecciones. La Seguridad Social en la Argentina 1990-2010”. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Di Costa, V. (2011): “Política previsional argentina. En torno al Plan de Inclusión Previsional (2004-2007). Oportunidades y limitaciones asociadas”. Universidad Nacional de Cuyo.

Dvoskin, Nicolás (2010). “La seguridad social en los años desarrollistas (1957-1968)”. Universidad Nacional de Moreno (UNM).

Dvoskin, Nicolás (2017). “La reforma previsional del macrismo en clave histórica. El retorno de la estigmatización”. Revista Épocas, N° 3.

Fantini, J. (2013). “Nuevas reflexiones sobre el caso “Ellif”. ¿Es necesario un nuevo pronunciamiento de la Excma. CSJN?”. Biblioteca Jurídica Online eldial.com

Feldman, J; Golbert, L e Isuani, E. (1986). “Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino”. Boletín Informativo Techint N° 240.

Filgueira, F. (2007): “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”. Serie Políticas Sociales N° 135 de la CEPAL.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). “El ciclo de la ilusión y el desencanto”. Critica.

Gimenez, D. (2004): “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina”, en Marco, F. (org.) (2004): “Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género”. CEPAL.

Golbert, L. (2010). “De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Graña, J. y Kennedy, D. (2017). “Rezago productivo y sus fuentes de compensación. La vigencia de los limitantes estructurales del ciclo económico argentino al comienzo del siglo XXI”. Cuadernos del CENDES, año 34, N° 95. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).

Grushka, C. (2001). “La cobertura previsional argentina a fines del Siglo XX”. Revista Latinoamericana de Política Social, N°4.

Grushka, C.; Gaiada, J. y Calabria, A. (2016). “Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción”. Documento de Trabajo 1601 de la ANSES.

Isuani, E. (1985): “Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina”. Centro Editor de América Latina.

Isuani, E. y San Martino, J. (1993): “La Reforma Previsional Argentina Opciones y Riesgos”. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

Itzcovich, S. (2011): “Ahorro voluntario previsional. La economía del comportamiento”. En: Itzcovich, S. y Bertin, H. (2011): “Ahorro Voluntario”. UBA.

Jauregui, G. (1991). “Crisis y reformulación del régimen previsional argentino”. Cuaderno N° 15 del Instituto de Estudios de Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

Jauregui, G. y Romero, E. (2013). “La movilidad previsional legal y la movilidad judicial. Algunas incoherencias”. Revista de Jubilaciones y Pensiones, N° XXII.

JGM (2018). Informe a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación N° 108. Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

Lacchini, C. y Zuccotti, G. (2010): “Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina”. OIT.

Martinez, C. (2006): “Alternativas para ampliar la base de seguridad social para la población adulta mayor”. Ponencia presentada en el 3° Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS).

Martínez, C. (2012): “La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995-2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Martinez, C. y Dinerstein, N. (2017): “De un diagnóstico erróneo a una política inadecuada de asistencia social a la pobreza en la tercera edad: del Sistema de canastas de consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Pensión Universal para el Adulto Mayor”. Ponencia del II Congreso de Economía Política para la Argentina. Universidad Nacional de Avellaneda.

Maurizio, R. (2015). “Transitions to Formality and Declining Inequality: Argentina and Brazil in the 2000s”. *Development and Change*, 46(5).

Mesa-Lago, C. (2004). “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144 de la CEPAL.

MTESS (2003). “Libro Blanco de la Previsión Social”. MTESS.

Myles, J. (1988). “Old Age in the Welfare State”. University of Kansas.

OIT (1984). “Introducción a la Seguridad Social”. OIT.

Orszag, P. y Stiglitz J. (1999). “Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social”. Banco Mundial.

Piffano, H. (Coord.) (1996). “Un análisis económico de los sistemas previsionales: Aspectos Comparados”. Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

Piffano, H. (2009). “El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada”. Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Roca, E.; Golbert, L. y Lanari, M. (2012). “Piso o Sistema Integrado de Protección Social. Una mirada desde la experiencia argentina”. MTESS.

Roca, E. (2005) "Mercado de trabajo y cobertura de la Seguridad Social". MTESS.

Rodríguez, A. y Zappietro, E. (1999): "Historia de la Policía Federal Argentina a las puertas del tercer milenio. Génesis y desarrollo desde 1580 hasta la actualidad". Editorial Policial.

Schulthess, W. y Demarco, G. (1993). "Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma". CEPAL.

Schulthess, Walter (1994): "El desafío del Siglo XXI: Innovar y adaptar los sistemas de seguridad social a los cambios económicos, sociales y demográficos de las Américas". Ponencia presentada en la 6ª Conferencia Regional Americana de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Schvarzer, J. (2008). "Moneda, Magia y Especulación". Manantial.

Standing, G. (2013). "El precariado. Una nueva clase social". Ediciones de pasado y presente.

Suriano, J. (1999). "Estado y conflicto social: el caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912". En: Lucita, E. (1999). "La patria en el riel". Colihue.

Villagra, K. (2010): "Guía Práctica Profesional: Sistema Informático para Contribuyentes Autónomos y/o Monotributistas (SICAM)". Editorial Estudio.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro N° 26: Gasto de la Función Seguridad Social por Servicio Administrativo Financiero
Millones de pesos corrientes

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ANSES	15.020	16.284	16.303	16.377	16.584	16.699	15.972
IAF	1.174	1.178	1.178	1.184	1.200	1.174	1.094
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal	591	544	548	574	574	571	549
Gendarmería	163	164	165	165	170	167	162
Prefectura	100	99	102	102	107	106	106
Servicio Penitenciario	64	71	76	80	83	87	85
Desarrollo Social	504	503	577	569	563	673	756
Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)	0	0	0	0	0	0	0
Consejo de la Magistratura	15	15	14	13	12	12	10
Parques Nacionales	0	0	0	1	1	1	1
Resto	4	3	3	0	4	5	20
Total	17.635	18.861	18.967	19.065	19.298	19.496	18.754

Cuadro N° 26: Gasto de la Función Seguridad Social por Servicio Administrativo Financiero (Continuación)
Millones de pesos corrientes

SAF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ANSES	16.194	17.858	21.033	24.763	31.607	49.830	65.184
IAF	1.136	1.396	1.433	1.448	1.461	1.681	1.943
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal	538	730	742	827	971	1.196	1.462
Gendarmería	164	206	214	209	206	244	291
Prefectura	108	133	135	141	146	171	203
Servicio Penitenciario	89	119	128	139	172	210	266
Desarrollo Social	645	728	1.047	1.328	2.005	3.225	4.669
Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)	0	0	0	0	0	0	0
Consejo de la Magistratura	9	9	9	10	10	11	13
Parques Nacionales	1	1	1	0	1	2	2
Resto	4	53	4	1	1	1	1
Total	18.889	21.232	24.746	28.867	36.580	56.570	74.033

Cuadro Nº 26: Gasto de la Función Seguridad Social por Servicio Administrativo Financiero (Continuación)
Millones de pesos corrientes

SAF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ANSES	86.133	113.988	150.536	200.723	265.753	357.051	516.130
IAF	2.360	2.795	3.275	4.595	7.046	10.581	14.393
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal	2.053	3.210	3.928	5.041	6.408	8.580	11.609
Gendarmería	374	672	910	1.099	1.354	1.566	2.111
Prefectura	277	414	546	716	893	1.158	1.515
Servicio Penitenciario	334	560	898	1.283	1.533	1.993	2.708
Desarrollo Social	6.851	9.964	14.950	23.018	31.809	44.329	62.495
Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)	0	0	0	0	0	0	491
Consejo de la Magistratura	14	17	20	27	33	44	62
Parques Nacionales	2	2	7	7	16	25	34
Resto	1	0	0	0	0	0	0
Total	98.399	131.623	175.070	236.509	314.845	425.326	611.547

Cuadro Nº 26: Gasto de la Función Seguridad Social por Servicio Administrativo Financiero (Continuación)
Millones de pesos corrientes

SAF	2016	2017	2018
ANSES	755.743	1.026.454	1.296.101
IAF	20.453	30.102	33.650
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal	15.948	22.110	25.262
Gendarmería	3.757	5.786	6.257
Prefectura	2.785	4.206	4.604
Servicio Penitenciario	3.682	4.838	5.793
Desarrollo Social	80.051	102.035	121.490
Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)	587	0	0
Consejo de la Magistratura	87	111	177
Parques Nacionales	53	73	67
Resto	0	1	1
Total	883.144	1.195.717	1.493.400

Cuadro N° 27: Participación porcentual de los gastos por SAF en el Gasto de la Función SS

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ANSES	85,2	86,3	86,0	85,9	85,9	85,7	85,2	85,7	84,1	85,0
IAF	6,7	6,2	6,2	6,2	6,2	6	5,8	6,0	6,6	5,8
Caja de Policía	3,3	2,9	2,9	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	3,4	3,0
Resto fuerzas de seguridad	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	1,9	1,9	2,2	1,9
Resto	2,9	2,8	3,1	3,1	3,0	3,5	4,2	3,5	3,7	4,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Cuadro N° 27: Participación porcentual de los gastos por SAF en el Gasto de la Función SS (Continuación)

SAF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ANSES	85,8	86,4	88,1	88,0	87,5	86,6	86,0	84,9	84,4	83,9
IAF	5	4,0	3,0	2,6	2,4	2,1	1,9	1,9	2,2	2,5
Caja de Policía	2,9	2,7	2,1	2,0	2,1	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0
Resto fuerzas de seguridad	1,7	1,4	1,1	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1
Resto	4,6	5,5	5,7	6,3	7,0	7,6	8,6	9,7	10,1	10,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Cuadro N° 27: Participación porcentual de los gastos por SAF en el Gasto de la Función SS (Continuación)

SAF	2015	2016	2017	2018
ANSES	84,4	85,6	85,8	86,8
IAF	2,4	2,3	2,5	2,3
Caja de Policía	1,9	1,8	1,8	1,7
Resto fuerzas de seguridad	1	1,2	1,2	1,1
Resto	10,2	9,1	8,5	8,1
Total	100	100	100	100

Cuadro N° 28: Gasto previsional por SAF.
En millones de \$ corrientes.

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ANSES	13.338	14.468	14.662	14.705	14.672	14.736	14.112
Jubilaciones y/o Retiros	9.301	10.097	10.556	10.183	10.121	10.175	9.701
Pensiones	4.037	4.371	4.106	4.522	4.552	4.561	4.411
IAF	1.166	1.171	1.171	1.177	1.194	1.168	1.089
Jubilaciones y/o Retiros	1.166	1.171	839	845	856	784	741
Pensiones	0	0	333	332	337	384	347
Caja de Policía	584	537	541	551	566	563	544
Jubilaciones y/o Retiros	447	406	424	432	411	411	395
Pensiones	137	131	117	119	155	152	149
Gendarmería	163	164	165	165	170	167	162
Jubilaciones y/o Retiros	134	133	133	127	132	132	125
Pensiones	30	31	32	37	37	35	37
Prefectura	100	99	101	101	107	106	105
Jubilaciones y/o Retiros	71	71	72	71	76	75	75
Pensiones	28	28	30	30	31	31	30
Servicio Penitenciario	63	70	75	79	82	86	85
Jubilaciones y/o Retiros	50	53	57	60	69	72	71
Pensiones	13	17	18	19	13	14	14
Desarrollo Social	504	497	567	551	547	654	740
Pensiones	504	497	567	551	547	654	740
Consejo Magistratura	15	15	14	13	12	12	10
Jubilaciones y/o Retiros	12	13	12	10	9	8	7
Pensiones	3	2	3	3	3	3	3
Parques Nacionales	0	0	0	1	1	1	1
Jubilaciones y/o Retiros	0	0	0	1	1	1	1
Resto	1	1	1	0	0	5	0
Jubilaciones y/o Retiros	1	1	1	0	0	5	0
Total Gasto Prestacional Previsional	15.934	17.023	17.298	17.344	17.351	17.498	16.849

Cuadro Nº 28: Gasto previsional por SAF. (Continuación)
En millones de \$ corrientes.

SAF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ANSES	13.860	15.568	17.806	20.127	26.375	43.935	55.616
Jubilaciones y/o Retiros	9.783	10.686	11.801	13.027	17.446	32.267	41.390
Pensiones	4.078	4.882	6.005	7.100	8.929	11.668	14.226
IAF	1.131	1.390	1.428	1.441	1.453	1.671	1.930
Jubilaciones y/o Retiros	764	961	1.003	1.012	1.022	1.190	1.142
Pensiones	368	430	425	429	430	481	787
Caja de Policía	533	725	735	820	962	1.182	1.443
Jubilaciones y/o Retiros	389	528	568	653	743	860	1.033
Pensiones	144	197	167	167	219	322	410
Gendarmería	164	206	214	209	206	244	291
Jubilaciones y/o Retiros	125	153	122	110	112	140	173
Pensiones	39	53	93	99	94	104	118
Prefectura	107	131	134	141	146	170	202
Jubilaciones y/o Retiros	76	82	65	71	75	98	120
Pensiones	32	50	69	70	70	72	82
Servicio Penitenciario	88	118	127	137	170	208	263
Jubilaciones y/o Retiros	71	96	105	114	145	174	217
Pensiones	17	21	22	23	25	34	46
Desarrollo Social	633	716	1.034	1.317	1.990	3.211	4.656
Pensiones	633	716	1.034	1.317	1.990	3.211	4.656
Consejo Magistratura	9	9	9	10	10	11	13
Jubilaciones y/o Retiros	6	5	5	5	5	5	6
Pensiones	4	4	4	5	5	6	7
Parques Nacionales	1	1	1	0	1	2	2
Jubilaciones y/o Retiros	1	1	1	0	1	2	2
Resto	0	0	1	1	1	1	1
Jubilaciones y/o Retiros	0	0	1	1	1	1	1
Total Gasto Prestacional Previsional	16.527	18.865	21.489	24.204	31.314	50.634	64.416

Cuadro Nº 28: Gasto previsional por SAF. (Continuación)

En millones de \$ corrientes.

SAF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ANSES	70.903	88.358	122.009	168.715	222.972	295.607	433.432
Jubilaciones y/o Retiros	53.159	66.470	92.003	127.150	168.337	222.689	332.676
Pensiones	17.744	21.887	30.006	41.565	54.634	72.919	100.756
IAF	2.342	2.773	3.247	4.560	7.002	10.529	14.323
Jubilaciones y/o Retiros	1.604	1.929	2.299	3.278	4.448	7.417	9.604
Pensiones	738	844	948	1.282	2.553	3.112	4.718
Caja de Policía	2.021	3.167	3.887	4.995	6.354	8.515	11.520
Jubilaciones y/o Retiros	1.490	2.194	2.669	2.993	4.123	5.477	7.492
Pensiones	532	973	1.218	2.001	2.231	3.037	4.028
Gendarmería	374	672	910	1.099	1.354	1.566	2.111
Jubilaciones y/o Retiros	183	358	522	582	824	1.122	1.376
Pensiones	192	315	388	517	529	444	735
Prefectura	275	411	541	712	888	1.151	1.488
Jubilaciones y/o Retiros	136	140	194	273	398	471	628
Pensiones	139	272	347	439	490	679	860
Servicio Penitenciario	329	553	887	1.274	1.522	1.973	2.682
Jubilaciones y/o Retiros	275	495	776	1.128	1.335	1.713	2.117
Pensiones	54	58	110	146	188	260	566
Desarrollo Social	6.831	9.938	14.911	22.969	31.731	44.166	62.266
Pensiones	6.831	9.938	14.911	22.969	31.731	44.166	62.266
Consejo Magistratura	14	17	20	27	33	44	62
Jubilaciones y/o Retiros	6	7	9	12	17	20	30
Pensiones	8	10	11	15	17	24	32
Parques Nacionales	2	2	7	7	16	25	34
Jubilaciones y/o Retiros	2	2	7	7	16	25	34
Resto	1	0	0	0	0	0	0
Jubilaciones y/o Retiros	1	0	0	0	0	0	0
Total Gasto Prestacional Previsional	83.092	105.892	146.418	204.357	271.872	363.574	527.917

Cuadro N° 28: Gasto previsional por SAF. (Continuación)
En millones de \$ corrientes.

SAF	2016	2017	2018
ANSES	603.990	845.202	1.074.528
Jubilaciones y/o Retiros	468.140	650.252	816.733
Pensiones	135.850	194.950	257.795
IAF	20.358	29.986	33.512
Jubilaciones y/o Retiros	13.859	17.808	23.587
Pensiones	6.499	12.178	9.924
Caja de Policía	15.830	21.952	25.044
Jubilaciones y/o Retiros	10.254	13.672	18.519
Pensiones	5.576	8.280	6.525
Gendarmería	3.757	5.786	6.220
Jubilaciones y/o Retiros	2.481	3.753	3.861
Pensiones	1.276	2.034	2.359
Prefectura	2.779	4.193	4.593
Jubilaciones y/o Retiros	1.124	1.838	2.058
Pensiones	1.655	2.355	2.536
Servicio Penitenciario	3.650	4.793	5.752
Jubilaciones y/o Retiros	2.966	3.994	4.649
Pensiones	684	800	1.103
Desarrollo Social	79.942	101.844	120.828
Pensiones	79.942	101.844	120.828
Consejo Magistratura	87	111	177
Jubilaciones y/o Retiros	44	52	88
Pensiones	42	59	89
Parques Nacionales	53	73	67
Jubilaciones y/o Retiros	53	73	67
Resto	0	1	1
Jubilaciones y/o Retiros	0	1	1
Total Gasto Prestacional Previsional	730.446	1.013.941	1.270.722

Cuadro N° 29: Participación del gasto en jubilaciones y pensiones por SAF.

En %

SAF	1995	2000	2005	2010	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ANSES	83,7	85,0	84,8	84,8	84,5	84,2	83,7	83,8	82,5	82,9
IAF	7,3	6,9	6,8	6,8	6,9	6,7	6,5	6,8	7,4	6,6
Caja de Policía	3,7	3,2	3,1	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,8	3,4
Gendarmería	1	1,0	1,0	1,0	1,0	1	1,0	1,0	1,1	1,0
Prefectura Naval	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6
Servicio Penitenciario	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Desarrollo Social	3,2	2,9	3,3	3,2	3,2	3,7	4,4	3,8	3,8	4,8
Consejo Magistratura	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Parques Nacionales	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Gasto Prestacional Previsional	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Cuadro N° 29: Participación del gasto en jubilaciones y pensiones por SAF. (Continuación)

En %

SAF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ANSES	83,2	84,2	86,8	86,3	85,3	83,4	83,3	82,6	82,0	81,3
IAF	6	4,6	3,3	3,0	2,8	2,6	2,2	2,2	2,6	2,9
Caja de Policía	3,4	3,1	2,3	2,2	2,4	3	2,7	2,4	2,3	2,3
Gendarmería	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
Prefectura Naval	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Servicio Penitenciario	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Desarrollo Social	5,4	6,4	6,3	7,2	8,2	9,4	10,2	11,2	11,7	12,1
Consejo Magistratura	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Parques Nacionales	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Gasto Prestacional Previsional	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Cuadro N° 29: Participación del gasto en jubilaciones y pensiones por SAF. (Continuación)

En %

SAF	2015	2016	2017	2018
ANSES	82,1	82,7	83,4	84,6
IAF	2,7	2,8	3	2,6
Caja de Policía	2,2	2,2	2,2	2
Gendarmería	0,4	0,5	0,6	0,5
Prefectura Naval	0,3	0,4	0,4	0,4
Servicio Penitenciario	0,5	0,5	0,5	0,5
Desarrollo Social	11,8	10,9	10	9,5
Consejo Magistratura	0,0	0,0	0	0
Parques Nacionales	0,0	0,0	0	0
Resto	0,0	0,0	0	0
Total Gasto Prestacional Previsional	100	100	100	100

Cuadro N° 30: Ingresos por aportes y contribuciones (AyC); en Jubilaciones, Retiros y Pensiones (JRP) y resultado, por SAF.

En millones de pesos corrientes.

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ANSES	-4.810	-7.672	-7.521	-7.880	-8.939	-9.279	-10.488
AyC	9.439	7.906	8.087	7.719	6.750	6.518	4.745
JRP	14.250	15.578	15.608	15.599	15.688	15.797	15.233
IAF	-865	-870	-854	-868	-894	-867	-811
AyC	301	301	317	310	300	302	278
JRP	1.166	1.171	1.171	1.177	1.194	1.168	1.089
Caja de Policía	-467	-416	-423	-432	-444	-445	-429
AyC	117	120	118	119	123	118	115
JRP	584	537	541	551	566	563	544
Gendarmería	-135	-133	-132	-131	-132	-131	-128
AyC	29	32	33	34	37	37	34
JRP	163	164	165	165	170	167	162
Prefectura	-71	-73	-73	-71	-77	-74	-76
AyC	28	26	28	30	30	32	29
JRP	100	99	101	101	107	106	105
Servicio Penitenciario	-46	-53	-60	-62	-66	-71	-69
AyC	17	17	15	17	17	15	16
JRP	63	70	75	79	82	86	85
Desarrollo Social	-504	-497	-567	-551	-547	-654	-740
Pensiones	504	497	567	551	547	654	740
Consejo Magistratura	-15	-15	-14	-13	-12	-12	-10
AyC		0	0	0	0		0
JRP	15	15	14	13	12	12	10
Parques Nacionales	0	0	1	0	1	1	1
AyC	0	0	1	1	1	1	1
JRP	0	0	0	1	1	1	1
Resto	-1	-1	-1	0	-4	-5	-5
AyC		0	0	0	0		0
JRP	1	1	1	0	4	5	5
Total Déficit Prestacional Previsional	-6.914	-9.732	-9.646	-10.008	-11.113	-11.536	-12.755

Cuadro N° 30: Ingresos por aportes y contribuciones (AyC); en Jubilaciones, Retiros y Pensiones (JRP) y resultado, por SAF. (Continuación)
En millones de pesos corrientes.

SAF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ANSES	-9.371	-10.384	-10.750	-10.850	-12.412	-15.024	-22.215
AyC	5.689	6.628	8.750	10.930	16.006	31.445	37.456
JRP	15.060	17.012	19.500	21.781	28.417	46.469	59.672
IAF	-806	-877	-938	-919	-926	-1.142	-1.366
AyC	325	514	489	522	526	529	564
JRP	1.131	1.390	1.428	1.441	1.453	1.671	1.930
Caja de Policía	-415	-543	-539	-611	-745	-902	-1.139
AyC	118	182	197	210	217	280	304
JRP	533	725	735	820	962	1.182	1.443
Gendarmería	-124	-151	-157	-144	-139	-170	-213
AyC	40	55	58	64	67	73	78
JRP	164	206	214	209	206	244	291
Prefectura	-74	-84	-87	-92	-96	-119	-150
AyC	34	47	48	49	49	51	52
JRP	107	131	134	141	146	170	202
Servicio Penitenciario	-72	-93	-100	-108	-138	-175	-227
AyC	16	25	27	29	31	33	36
JRP	88	118	127	137	170	208	263
Desarrollo Social	-633	-716	-1.034	-1.317	-1.990	-3.211	-4.656
Pensiones	633	716	1.034	1.317	1.990	3.211	4.656
Consejo Magistratura	-9	-9	-9	-10	-10	-11	-13
AyC	0	0	0		0	0	0
JRP	9	9	9	10	10	11	13
Parques Nacionales	1	1	1	0	1	2	4
AyC	1	1	1	0	3	4	6
JRP	1	1	1	0	1	2	2
Resto	-4	-3	-4	-1	-1	-1	-1
AyC	0	0	0		0	0	0
JRP	4	3	4	1	1	1	1
Total Déficit Prestacional Previsional	-11.507	-12.859	-13.616	-14.054	-16.456	-20.752	-29.975

Cuadro N° 30: Ingresos por aportes y contribuciones (AyC); en Jubilaciones, Retiros y Pensiones (JRP) y resultado, por SAF. (Continuación)

En millones de pesos corrientes.

SAF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ANSES	-20.371	-21.773	-29.266	-44.504	-60.179	-89.465	-154.347
AyC	55.895	73.651	99.376	132.664	174.087	221.342	302.080
JRP	76.266	95.425	128.642	177.168	234.265	310.807	456.427
IAF	-1.775	-2.129	-2.445	-3.234	-4.291	-6.399	-8.620
AyC	567	644	802	1.326	2.711	4.130	5.702
JRP	2.342	2.773	3.247	4.560	7.002	10.529	14.323
Caja de Policía	-1.613	-2.376	-2.827	-3.550	-4.678	-5.658	-7.366
AyC	408	791	1.061	1.445	1.677	2.856	4.154
JRP	2.021	3.167	3.887	4.995	6.354	8.515	11.520
Gendarmería	-223	-159	-287	-290	-270	187	221
AyC	151	514	622	809	1.084	1.753	2.332
JRP	374	672	910	1.099	1.354	1.566	2.111
Prefectura	-163	-166	-230	-302	-379	-154	0
AyC	112	245	311	409	509	997	1.488
JRP	275	411	541	712	888	1.151	1.488
Servicio Penitenciario	-267	-423	-683	-1.077	-1.280	-1.624	-2.036
AyC	63	129	203	197	242	349	646
JRP	329	553	887	1.274	1.522	1.973	2.682
Desarrollo Social	-6.831	-9.938	-14.911	-22.969	-31.731	-44.166	-62.266
Pensiones	6.831	9.938	14.911	22.969	31.731	44.166	62.266
Consejo Magistratura	-14	-17	-20	-27	-33	-44	-62
AyC	0		0	0	0	0	
JRP	14	17	20	27	33	44	62
Parques Nacionales	6	9	7	12	8	7	-1
AyC	8	11	14	19	24	31	34
JRP	2	2	7	7	16	25	34
Resto	-1	0	0	0	0	0	0
AyC	0		0	0	0	0	
JRP	1	0	0	0	0	0	0
Total Déficit Prestacional Previsional	-31.251	-36.973	-50.663	-75.941	-102.833	-147.316	-234.476

Cuadro N° 30: Ingresos por aportes y contribuciones (AyC); en Jubilaciones, Retiros y Pensiones (JRP) y resultado, por SAF. (Continuación)

En millones de pesos corrientes.

SAF	2016	2017	2018
ANSES	-247.487	-379.879	-504.354
AyC	392.249	509.527	625.374
JRP	639.736	889.406	1.129.728
IAF	-12.332	-17.933	-19.562
AyC	8.026	12.053	13.949
JRP	20.358	29.986	33.512
Caja de Policía	-10.275	-13.360	-15.550
AyC	5.555	8.592	9.494
JRP	15.830	21.952	25.044
Gendarmería	-364	-1.474	-1.277
AyC	3.393	4.312	4.944
JRP	3.757	5.786	6.220
Prefectura	-708	-1.467	-1.652
AyC	2.071	2.725	2.941
JRP	2.779	4.193	4.593
Servicio Penitenciario	-2.730	-3.547	-4.346
AyC	920	1.247	1.406
JRP	3.650	4.793	5.752
Desarrollo Social	-79.942	-101.844	-120.828
Pensiones	79.942	101.844	120.828
Consejo Magistratura	-87	-111	-177
AyC	0		
JRP	87	111	177
Parques Nacionales	-13	-15	24
AyC	39	58	91
JRP	53	73	67
Resto	0	-1	-1
AyC	0		
JRP	0	1	1
Total Déficit Prestacional Previsional	-353.937	-519.630	-667.722

Cuadro N° 31: Déficit prestacional previsional por Servicio Administrativo Financiero

En % del PBI.

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ANSES	1,7	2,6	2,4	2,4	2,9	3,0	3,6	2,8	2,5	2,2
IAF	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Caja de Policía	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gendarmería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prefectura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicio Penitenciario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desarrollo Social	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Consejo Magistratura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Parques Nacionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Déficit Prestacional Previsional	2,5	3,3	3,0	3,1	3,6	3,7	4,4	3,4	3,2	2,8

Cuadro N° 31: Déficit prestacional previsional por Servicio Administrativo Financiero (Continuación)
En % del PBI.

SAF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ANSES	1,9	1,7	1,7	1,9	1,6	1,3	1,3	1,7	1,8	2,0
IAF	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Caja de Policía	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gendarmería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prefectura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicio Penitenciario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desarrollo Social	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	0,9	1,0
Consejo Magistratura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Parques Nacionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Déficit Prestacional Previsional	2,4	2,3	2,3	2,6	2,5	2,2	2,3	2,9	3,1	3,2

Cuadro N° 31: Déficit prestacional previsional por Servicio Administrativo Financiero (Continuación)

En % del PBI.

SAF	2015	2016	2017	2018
ANSES	2,6	3,0	3,6	4,1
IAF	0,1	0,2	0,2	0,2
Caja de Policía	0,1	0,1	0,1	0,1
Gendarmería	0,0	0,0	0,0	0,0
Prefectura	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicio Penitenciario	0,0	0,0	0,0	0,0
Desarrollo Social	1,0	1,0	1,0	1,0
Consejo Magistratura	0,0	0,0	0,0	0,0
Parques Nacionales	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Déficit Prestacional Previsional	3,9	4,3	4,9	5,4

Cuadro Nº 32

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Corrientes	14.815	13.927	16.152	16.285	15.105	15.513
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	11.682	9.902	10.238	9.916	9.027	8.816
Aportes Personales	2.234	1.697	1.535	1.158	1.027	1.184
Contribuciones Patronales	7.576	6.584	6.969	7.023	6.329	6.028
INSSJyP	1.871	1.620	1.734	1.735	1.671	1.604
Ingresos No Tributarios	4	6	3	4	16	5
Ingresos Tributarios	3.121	3.987	5.879	6.351	6.060	6.690
Bienes personales	282	458	30	48	34	39
Adicional Cigarrillos	0	0	0	66	265	493
Monotributo Impositivo	0	0	0	0	0	245
Régimen de Sinceramiento Fiscal Ley Nº 27.260	0	0	0	0	0	0
Combustibles Líquidos	0	257	2.031	1.828	1.733	1.677
Internos Unificados	0	0	0	290	178	108
IVA	1.596	1.907	2.149	2.217	1.999	2.031
Ganancias	1.243	1.365	1.669	1.902	1.851	2.096
Impuesto al Cheque	0	0	0	0	0	0
Rentas de la Propiedad	8	32	32	14	3	1
Transferencias Corrientes	0	0	0	0	0	0
Gastos Corrientes	17.684	18.972	18.927	18.935	19.046	19.159
Actividades Centrales	212	308	222	302	240	214
Seguridad Social	201	173	135	227	236	212
Deuda Pública	11	135	86	75	4	2
Prestaciones Previsionales	13.718	14.111	13.284	13.271	13.263	13.337
Atención Ex-Cajas Provinciales	0	1.009	1.973	2.007	2.021	1.980
Atención Pensiones Ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley Nº26.913	0	0	0	0	0	0
Pensión Universal para el Adulto Mayor	0	0	0	0	0	0
Complementos a las Prestaciones Previsionales	0	0	0	0	0	0
Asignaciones Familiares Pasivos	0	0	0	0	0	0
Asignaciones Universales para Protección Social	0	0	0	0	0	0
Asignaciones Familiares Activos	378	381	418	462	607	695

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Asignaciones Familiares Sector Público Nacional</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Seguro de Desempleo</i>	376	402	317	226	286	302
<i>Transferencias y Contribuciones a Instituciones de la Seguridad Social y Organismos Descentralizados</i>	3.000	2.761	2.713	2.667	2.630	2.631
Salud (incluye PAMI 95-97)	2.479	2.229	2.193	2.059	2.078	2.086
Promoción y asistencia social	0	0	0	327	314	336
Seguridad Social (incluye AFIP 95 - 2001)	521	376	325	281	238	209
Trabajo	0	156	195	0	0	0
<i>Educación y Cultura</i>	0	0	0	0	0	0
Asistencia financiera al Programa Conectar Igualdad	0	0	0	0	0	0
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR	0	0	0	0	0	0
Resultado Económico	-2.868	-5.044	-2.775	-2.649	-3.941	-3.646
Ingresos de Capital	344	99	209	87	63	83
Gastos de capital	3	7	9	14	7	5
<i>Seguridad Social</i>	3	7	9	14	7	5
<i>Educación y Cultura</i>	0	0	0	0	0	0
Resultado Financiero antes de contribuciones	-2.528	-4.953	-2.575	-2.576	-3.884	-3.568
Contribuciones Figurativas	3.343	6.116	4.171	5.418	6.813	6.244
<i>15% coparticipados</i>	2.967	3.246	3.617	3.818	3.713	3.911
<i>Otros</i>	376	2.871	554	1.600	3.100	2.333
<i>Programa Conectar-Igualdad y PROGRESAR</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Restitución Coparticipados Ley 27.260</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Contribuciones para financiar gastos de capital</i>	0	0	0	0	0	0
Gastos Figurativos	2.128	2.125	2.111	2.335	2.387	2.353
<i>IAF.</i>	873	879	851	884	898	869
<i>Caja de Policía</i>	402	403	407	421	436	432
<i>Gendarmería</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Prefectura</i>	0	0	0	71	76	75
<i>Servicio Penitenciario Federal</i>	50	54	59	62	66	70
<i>Desarrollo Social (1995 incluye PNC)</i>	512	548	537	571	618	650
<i>Ministerio de Trabajo</i>	0	20	34	179	144	109

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Ministerio de Salud</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Procuración General de la Nación</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Jefatura de Gabinete</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Secretaría de Cultura y Comunicación</i>	0	0	0	0	0	1
<i>Secretaría General</i>	0	0	2	1	0	0
<i>Tesorería General de la Nación</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Ministerio de Defensa</i>	206	204	205	127	132	132
<i>Ministerio del Interior</i>	84	18	17	18	16	15
<i>Dirección Nacional de Vialidad</i>	0	0	0	0	0	0
Resultado Financiero	-1.312	-962	-515	506	541	323

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Corrientes	13.648	13.308	15.162	20.159	25.305	33.561
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	7.885	7.972	7.696	9.634	12.481	18.082
Aportes Personales	869	649	847	1.109	1.478	2.565
Contribuciones Patronales	5.547	5.743	6.508	8.524	11.003	15.517
INSSJyP	1.469	1.579	341	0	0	0
Ingresos No Tributarios	41	5	29	32	33	14
Ingresos Tributarios	5.721	5.327	7.435	10.483	12.752	15.177
Bienes personales	30	31	100	104	113	144
Adicional Cigarrillos	224	176	241	336	403	402
Monotributo Impositivo	210	165	198	349	529	608
Régimen de Sinceramiento Fiscal Ley Nº 27.260	0	0	0	0	0	0
Combustibles Líquidos	1.545	1.787	1.797	1.996	2.212	2.355
Internos Unificados	109	18	72	52	61	42
IVA	1.608	1.428	2.100	3.199	3.831	4.893
Ganancias	1.995	1.721	2.927	4.446	5.603	6.734
Impuesto al Cheque	0	0	0	0	0	0
Rentas de la Propiedad	0	5	2	11	39	287
Transferencias Corrientes	0	0	0	0	0	0
Gastos Corrientes	18.038	18.303	18.891	21.733	25.537	32.607
Actividades Centrales	182	210	254	290	441	595
Seguridad Social	182	210	254	290	441	595
Deuda Pública	0	0	0	0	0	0
Prestaciones Previsionales	12.887	12.291	13.687	15.838	17.877	23.760
Atención Ex-Cajas Provinciales	1.786	1.704	1.883	1.936	2.050	2.304
Atención Pensiones Ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley Nº26.913	0	0	0	36	202	312
Pensión Universal para el Adulto Mayor	0	0	0	0	0	0
Complementos a las Prestaciones Previsionales	0	494	440	615	374	512
Asignaciones Familiares Pasivos	0	238	360	361	491	513
Asignaciones Universales para Protección Social	0	0	0	0	0	0
Asignaciones Familiares Activos	617	477	483	551	1.118	1.459

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Asignaciones Familiares Sector Público Nacional</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Seguro de Desempleo</i>	354	472	237	190	206	339
<i>Transferencias y Contribuciones a Instituciones de la Seguridad Social y Organismos Descentralizados</i>	2.213	2.416	1.548	1.915	2.779	2.814
Salud (incluye PAMI 95-97)	2.031	1.912	985	717	789	1.017
Promoción y asistencia social	0	199	54	0	0	0
Seguridad Social (incluye AFIP 95 - 2001)	181	305	509	1.198	1.990	1.796
Trabajo	0	0	0	0	0	0
Educación y Cultura	0	0	0	0	0	0
Asistencia financiera al Programa Conectar Igualdad	0	0	0	0	0	0
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR	0	0	0	0	0	0
Resultado Económico	-4.390	-4.995	-3.729	-1.573	-232	954
Ingresos de Capital	5	4	1	2	2	2
Gastos de capital	4	2	6	18	15	18
<i>Seguridad Social</i>	4	2	6	18	15	18
<i>Educación y Cultura</i>	0	0	0	0	0	0
Resultado Financiero antes de contribuciones	-4.390	-4.992	-3.733	-1.589	-245	939
Contribuciones Figurativas	6.425	7.462	7.435	6.646	8.187	10.116
<i>15% coparticipados</i>	3.254	2.846	4.545	6.646	8.187	10.116
<i>Otros</i>	3.172	4.616	2.890	0	0	0
<i>Programa Conectar-Igualdad y PROGRESAR</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Restitución Coparticipados Ley 27.260</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Contribuciones para financiar gastos de capital</i>	0	0	0	0	0	0
Gastos Figurativos	2.247	2.125	2.555	3.028	3.478	4.484
<i>IAF.</i>	802	803	915	916	926	935
<i>Caja de Policía</i>	431	425	560	554	612	751
<i>Gendarmería</i>	0	125	155	155	144	138
<i>Prefectura</i>	75	76	84	87	92	96
<i>Servicio Penitenciario Federal</i>	69	73	94	101	108	139
<i>Desarrollo Social (1995 incluye PNC)</i>	627	622	729	1.047	1.330	1.991
<i>Ministerio de Trabajo</i>	116	0	0	150	240	349

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Ministerio de Salud</i>	0	1	7	18	25	57
<i>Procuración General de la Nación</i>	0	0	0	0	1	0
<i>Jefatura de Gabinete</i>	0	0	0	0	1	2
<i>Secretaría de Cultura y Comunicación</i>	1	0	0	0	0	0
<i>Secretaría General</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Tesorería General de la Nación</i>	0	0	0	0	0	24
<i>Ministerio de Defensa</i>	126	0	0	0	0	0
<i>Ministerio del Interior</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dirección Nacional de Vialidad</i>	0	0	11	0	0	0
Resultado Financiero	-211	345	1.147	2.029	4.464	6.571

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos Corrientes	53.996	66.983	97.293	126.911	169.271	223.683
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	34.538	42.365	63.358	83.896	112.490	147.138
Aportes Personales	13.321	13.152	27.833	29.429	45.369	56.777
Contribuciones Patronales	21.217	29.213	35.525	54.467	67.121	90.362
INSSJyP	0	0	0	0	0	0
Ingresos No Tributarios	21	27	43	99	138	147
Ingresos Tributarios	18.775	23.471	25.405	34.201	45.605	59.049
Bienes personales	0	0	0	0	0	0
Adicional Cigarrillos	447	550	659	771	1.013	1.229
Monotributo Impositivo	733	947	1.084	1.463	2.086	2.673
Régimen de Sinceramiento Fiscal Ley Nº 27.260	0	0	0	0	0	0
Combustibles Líquidos	2.651	3.200	3.778	4.848	5.603	8.117
Internos Unificados	88	50	27	113	112	121
IVA	6.368	7.987	8.754	11.741	15.229	19.314
Ganancias	8.489	10.736	11.103	15.264	21.562	27.594
Impuesto al Cheque	0	0	0	0	0	0
Rentas de la Propiedad	662	1.117	8.487	8.715	11.039	17.349
Transferencias Corrientes	0	2	1	1	0	0
Gastos Corrientes	51.410	67.154	88.591	116.995	155.077	207.260
Actividades Centrales	834	1.255	2.220	3.202	4.476	5.605
Seguridad Social	834	1.255	2.220	3.202	4.476	5.605
Deuda Pública	0	0	0	0	0	0
Prestaciones Previsionales	40.807	51.659	65.676	81.976	113.506	157.512
Atención Ex-Cajas Provinciales	2.715	3.456	4.612	5.635	7.477	9.799
Atención Pensiones Ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley Nº26.913	416	510	614	747	1.025	1.404
Pensión Universal para el Adulto Mayor	0	0	0	0	0	0
Complementos a las Prestaciones Previsionales	146	1.049	1.495	2.261	390	344
Asignaciones Familiares Pasivos	766	985	1.322	1.642	1.870	2.063
Asignaciones Universales para Protección Social	0	0	323	6.340	9.037	11.169
Asignaciones Familiares Activos	2.305	3.748	6.201	8.449	10.598	11.154

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Asignaciones Familiares Sector Público Nacional</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Seguro de Desempleo</i>	413	499	734	683	582	575
<i>Transferencias y Contribuciones a Instituciones de la Seguridad Social y Organismos Descentralizados</i>	3.008	3.992	5.395	6.057	5.820	6.999
Salud (incluye PAMI 95-97)	1.622	2.021	2.547	3.164	4.373	6.045
Promoción y asistencia social	0	0	0	0	0	0
Seguridad Social (incluye AFIP 95 - 2001)	1.386	1.971	2.847	2.893	1.446	954
Trabajo	0	0	0	0	0	0
Educación y Cultura	0	0	0	3	296	636
Asistencia financiera al Programa Conectar Igualdad	0	0	0	3	296	636
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR	0	0	0	0	0	0
Resultado Económico	<u>2.587</u>	<u>-171</u>	<u>8.703</u>	<u>9.916</u>	<u>14.195</u>	<u>16.423</u>
Ingresos de Capital	<u>46</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>1</u>
Gastos de capital	<u>42</u>	<u>52</u>	<u>90</u>	<u>237</u>	<u>3.432</u>	<u>787</u>
<i>Seguridad Social</i>	42	52	90	161	128	145
<i>Educación y Cultura</i>	0	0	0	77	3.303	643
Resultado Financiero antes de contribuciones	<u>2.590</u>	<u>-220</u>	<u>8.614</u>	<u>9.679</u>	<u>10.764</u>	<u>15.637</u>
Contribuciones Figurativas	<u>13.379</u>	<u>16.754</u>	<u>18.242</u>	<u>24.579</u>	<u>34.752</u>	<u>41.563</u>
<i>15% coparticipados</i>	13.379	16.754	18.242	24.503	32.436	41.041
<i>Otros</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Programa Conectar-Igualdad y PROGRESAR</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Restitución Coparticipados Ley 27.260</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Contribuciones para financiar gastos de capital</i>	0	0	0	77	2.316	522
Gastos Figurativos	<u>6.229</u>	<u>8.685</u>	<u>15.470</u>	<u>16.557</u>	<u>22.933</u>	<u>33.290</u>
<i>IAF.</i>	1.151	1.373	3.591	2.151	2.493	3.095
<i>Caja de Policía</i>	909	1.154	3.308	2.425	2.877	3.589
<i>Gendarmería</i>	172	210	216	172	287	290
<i>Prefectura</i>	119	150	163	166	230	302
<i>Servicio Penitenciario Federal</i>	176	228	267	423	700	1.078
<i>Desarrollo Social (1995 incluye PNC)</i>	3.212	4.656	6.831	9.938	14.911	22.969
<i>Ministerio de Trabajo</i>	359	715	851	959	959	1.253

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Ministerio de Salud</i>	100	141	207	294	451	693
<i>Procuración General de la Nación</i>	1	1	2	2	3	5
<i>Jefatura de Gabinete</i>	4	15	0	0	0	0
<i>Secretaría de Cultura y Comunicación</i>	0	0	0	0	2	2
<i>Secretaría General</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Tesorería General de la Nación</i>	25	43	36	27	21	15
<i>Ministerio de Defensa</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Ministerio del Interior</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dirección Nacional de Vialidad</i>	0	0	0	0	0	0
Resultado Financiero	9.740	7.848	11.386	17.701	22.583	23.910

Cuadro Nº 32 (Continuación)

SAF	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Corrientes	290.750	390.008	529.972	800.657	974.259
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	193.103	248.231	336.011	449.978	591.744
Aportes Personales	73.901	95.043	129.633	172.436	226.792
Contribuciones Patronales	119.202	153.188	206.379	277.542	364.952
INSSJyP	0	0	0	0	0
Ingresos No Tributarios	177	283	624	973	1.091
Ingresos Tributarios	74.597	103.110	140.156	277.236	271.148
Bienes personales	0	0	0	0	0
Adicional Cigarrillos	1.332	1.985	2.916	4.188	5.626
Monotributo Impositivo	3.099	2.941	3.969	4.810	7.282
Régimen de Sinceramiento Fiscal Ley Nº 27.260	0	0	0	103.531	44.811
Combustibles Líquidos	8.522	12.017	13.604	18.972	28.160
Internos Unificados	160	151	596	990	1.296
IVA	24.907	32.722	43.272	58.260	74.728
Ganancias	36.576	53.295	75.798	86.486	109.246
Impuesto al Cheque	0	0	0	0	0
Rentas de la Propiedad	22.873	38.384	53.181	72.470	110.277
Transferencias Corrientes	0	0	0	0	0
Gastos Corrientes	273.878	368.019	538.700	786.538	1.065.667
Actividades Centrales	6.768	9.006	11.883	14.134	23.348
Seguridad Social	6.768	9.006	11.883	14.134	23.348
Deuda Pública	0	0	0	0	0
Prestaciones Previsionales	209.172	277.843	410.069	572.659	803.484
Atención Ex-Cajas Provinciales	11.955	15.360	19.903	26.502	32.353
Atención Pensiones Ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley Nº26.913	1.845	2.404	3.460	4.811	6.394
Pensión Universal para el Adulto Mayor	0	0	0	18	2.970
Complementos a las Prestaciones Previsionales	646	816	2.250	5.902	1.210
Asignaciones Familiares Pasivos	2.660	3.727	5.223	8.152	11.370
Asignaciones Universales para Protección Social	15.805	22.115	34.035	50.475	60.116
Asignaciones Familiares Activos	14.671	20.184	25.160	46.243	66.816

Cuadro N° 32 (Continuación)

SAF	2013	2014	2015	2016	2017
Asignaciones Familiares Sector Público Nacional	329	998	1.224	2.758	3.609
<i>Seguro de Desempleo</i>	<i>508</i>	<i>430</i>	<i>319</i>	<i>1.636</i>	<i>3.370</i>
Transferencias y Contribuciones a Instituciones de la Seguridad Social y Organismos Descentralizados	9.241	12.267	17.701	43.780	42.469
Salud (incluye PAMI 95-97)	7.988	10.657	15.523	21.692	31.623
Promoción y asistencia social	0	0	0	0	0
Seguridad Social (incluye AFIP 95 - 2001)	1.254	1.610	2.179	22.088	10.845
Trabajo	0	0	0	0	0
Educación y Cultura	278	2.869	7.472	9.467	8.157
Asistencia financiera al Programa Conectar Igualdad	278	511	604	422	0
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR	0	2.358	6.868	9.045	8.157
Resultado Económico	16.872	21.989	-8.728	14.119	-91.408
Ingresos de Capital	0	2	0	5	1
Gastos de capital	3.980	3.839	2.173	2.258	567
Seguridad Social	141	199	424	364	567
Educación y Cultura	3.839	3.639	1.749	1.894	0
Resultado Financiero antes de contribuciones	12.892	18.152	-10.901	11.866	-91.973
Contribuciones Figurativas	56.713	95.500	152.891	289.591	374.280
<i>15% coparticipados</i>	<i>53.288</i>	<i>72.676</i>	<i>95.366</i>	<i>81.136</i>	<i>89.845</i>
<i>Otros</i>	<i>0</i>	<i>19.840</i>	<i>55.191</i>	<i>168.927</i>	<i>203.003</i>
<i>Programa Conectar-Igualdad y PROGRESAR</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>18.388</i>	<i>23.178</i>
<i>Restitución Coparticipados Ley 27.260</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>20.284</i>	<i>57.258</i>
<i>Contribuciones para financiar gastos de capital</i>	<i>3.425</i>	<i>2.984</i>	<i>2.335</i>	<i>856</i>	<i>997</i>
Gastos Figurativos	44.978	60.915	84.400	110.817	144.918
IAF.	4.198	6.274	8.519	12.019	17.596
<i>Caja de Policía</i>	<i>4.658</i>	<i>5.599</i>	<i>7.520</i>	<i>10.397</i>	<i>13.337</i>
<i>Gendarmería</i>	<i>270</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>101</i>	<i>1.474</i>
<i>Prefectura</i>	<i>333</i>	<i>110</i>	<i>90</i>	<i>708</i>	<i>1.467</i>
<i>Servicio Penitenciario Federal</i>	<i>1.281</i>	<i>1.604</i>	<i>2.037</i>	<i>2.730</i>	<i>3.624</i>
Desarrollo Social (1995 incluye PNC)	31.731	44.178	62.259	79.942	101.852
Ministerio de Trabajo	1.533	1.827	2.156	2.606	2.606

Cuadro N° 32 (Continuación)

SAF	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Ministerio de Salud</i>	955	1.310	1.806	2.296	2.942
<i>Procuración General de la Nación</i>	6	9	12	18	8
<i>Jefatura de Gabinete</i>	0	0	0	0	0
<i>Secretaría de Cultura y Comunicación</i>	5	5	2	0	12
<i>Secretaría General</i>	0	0	0	0	0
<i>Tesorería General de la Nación</i>	8	1	0	0	0
<i>Ministerio de Defensa</i>	0	0	0	0	0
<i>Ministerio del Interior</i>	0	0	0	0	0
<i>Dirección Nacional de Vialidad</i>	0	0	0	0	0
Resultado Financiero	24.627	52.737	57.590	190.639	137.389