

Estudio de Políticas Públicas: Seguridad Social 2000-2016

INDICE

1. Resumen ejecutivo	3
2. Introducción.....	5
3. Los Sistemas Previsionales	5
4. Triangulo previsional	8
5. La República Argentina.....	9
• Historia del Sistema Previsional.....	9
• Actualidad del Sistema Previsional Argentino	13
• Análisis Presupuestario	19
• Aspectos financieros de la función Seguridad Social (período 2000-2016).....	21
• Aspectos no financieros del Presupuesto Nacional	24
6. Otros países analizados	27
• Alemania	28
• Reino Unido	28
• Francia.....	28
• Suecia	29
• España	29
• Italia	29
• Estados Unidos de Norteamérica.....	29
7. Conclusiones	30
8. Bibliografía.....	32

1. Resumen ejecutivo

La política pública de Seguridad Social ostenta la mayor relevancia en términos de la asignación presupuestaria en la República Argentina. Es decir, los programas presupuestarios vinculados a dicha *función del gasto* representan la mayor parte del Presupuesto Nacional.

El presente estudio trata sobre esta política trascendental en términos fiscales, y también en cuanto a su impacto en el bienestar de una amplia franja de la población, desde la tercera edad con las jubilaciones y pensiones hasta los infantes con las pensiones universales por hijo para protección social.

Comprender las bases de la política de Seguridad Social permite en gran parte, entender un elemento vital del gasto público en la República Argentina. En este marco, se abordan los siguientes aspectos:

- Análisis normativo
- Entendimiento conceptual del Sistema Previsional
- Análisis situacional en la República Argentina
- Impacto presupuestario de la política de Seguridad Social

En cuanto a lo normativo, en la Argentina diversas leyes y normas fueron modificando el sistema previsional conforme a las distintas dinámicas políticas que transitaba el país, pasando de esquemas progresivos a regresivos.

Desde lo conceptual, es importante comprender que los sistemas previsionales deben sostenerse sobre tres pilares: la Sustentabilidad, la Cobertura y la Adecuación (triángulo previsional). El sistema perfecto podría concebirse como aquel que otorgue la más amplia cobertura de beneficios eficaces de manera auto sustentada.

En lo que refiere al estudio del impacto presupuestario, el análisis se enfocó a los aspectos financieros (gasto, relación del gasto con el presupuesto, relación del gasto con el PBI, tasas de crecimiento, etc.) y no financieros (programas presupuestarios, metas físicas e indicadores de resultados).

Como conclusión preliminar surge la necesidad de afrontar medidas que tornen viable al Sistema Previsional en la República Argentina, especialmente vinculadas a la fuente primordial de recursos de los que se nutre el sistema: el trabajo y aporte registrado.

Es decir, para alcanzar un Sistema Previsional inclusivo, universal y sólido financieramente, deben encararse desde el Estado Nacional acciones que postulen el combate al empleo no registrado y la reducción del “trabajo en negro”. De lo contrario, el Tesoro Nacional tendrá que detraer crecientes recursos públicos para sostener un sistema previsional que incluya a todos los adultos mayores.

Por otro lado, se mencionan en el informe las características de distintos países de Europa y Norteamérica, cuyos sistemas previsionales cuentan altos grados de cobertura y organización, aunque no se encuentran exentos de dificultades, especialmente en el financiamiento y la sostenibilidad de los mismos. Se trata, en general, de esquemas públicos basados en componentes mixtos: una asignación básica y otra complementaria que se adiciona a la anterior.

2. Introducción

Desde sus orígenes la seguridad social está vinculada a los conceptos de carestía, pobreza y/o escasez. La terminología propia de la previsión social acuña la palabra contingencia para referir estados de existencia demarcados por pérdida y necesidad sobreviniente que no puede ser satisfecha genuinamente (recursos propios del necesitado).

El proceso de industrialización gestado en la Europa del Siglo XIX y sus consecuencias sociales y económicas (migraciones, desempleo, innovación tecnológica y aparición de nuevas enfermedades del trabajo) puede tomarse como punto de partida en el desarrollo de la seguridad social tal como se la conoce en el presente, habida cuenta que con anterioridad la cuestión de la pobreza, y con ello el resto de las contingencias que suelen asociarse a la misma, ha sido históricamente considerada como un tema de índole privada o personal aunque pudiere atenderse en forma colectiva (por ejemplo los gremios medievales).

Resultó evidente que los trabajadores carecían de la capacidad y los recursos necesarios para blindarse contra las vicisitudes provocadas por la interrupción de su sustento, lo que provocó la presencia del Estado en la solución de dichos problemas.

Este Estado liberal se convierte entonces en un estado benefactor o social de derecho en tanto que la idea de pobreza como fenómeno puramente individual muta en una concepción social de la misma, desplazando la responsabilidad del individuo hacia el grupo social: **“Problema individual - Solución social”**.

3. Los Sistemas Previsionales

Lo expresado configura la idea subyacente a las primeras legislaciones en materia previsional: Un daño privado que se morigeraba desde el ámbito público a través de una atención que debería tender a la universalidad mediada por acciones que se sufragaban con fondos del estado.

Dicha atención se organizó de diferentes formas o modelos:

- Por un lado el Seguro Social frente a riesgos del trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez y muerte, caracterizado por ser en general de afiliación obligatoria y financiamiento obtenido a partir de la recaudación de cotizaciones explícitas al empleador y trabajador aunque el Estado contribuyere en forma de subsidios.
- Por el otro, surgieron los programas de Asistencia Social directamente financiados con fondos públicos en lugar de las cotizaciones de los afiliados que a su vez recibían prestaciones cuyo monto se ponderaba de acuerdo a los recursos con los que contara.

Estas prestaciones se destinaron primeramente a los ancianos para extenderse luego a enfermos, inválidos, veteranos y desempleados.

- Otras formas de organizar la seguridad social fueron las cajas de previsión que acreditan en cuentas individuales de los trabajadores cotizaciones provenientes de un sistema de ahorro obligatorio gestionado por el Estado o los planes de retiro desarrollado en las propias empresas del sector privado.

Puede observarse que básicamente cualquiera de las formas de organización de la seguridad social analizada representa, en mayor o menor medida, un esfuerzo grupal para contrarrestar las privaciones individuales sufridas a raíz de la merma o desaparición, temporal o definitiva, de su ingreso en razón de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez o muerte del sostén familiar.

La finalidad esencial de todo sistema previsional es resolver los problemas relativos a la cobertura del riesgo producido por las contingencias enumeradas previamente.

La idea de un estado tuitivo que de forma proactiva postula soluciones para la mejor calidad de vida de sus habitantes está indisolublemente ligada a nuestra actual concepción de la democracia y el derecho.

Las políticas públicas conllevan dicho carácter distintivo de tendencia al bien común. Los gobiernos diseñan su programa de bienestar social dentro del cual se agrupan el sistema previsional para las contingencias relacionadas a la vejez, la invalidez o la muerte, las asignaciones familiares aplicadas a la maternidad, escolaridad o cargas de familia, la protección contra el desempleo, la cobertura de salud y la protección contra accidentes del trabajo y/o enfermedades profesionales.

Es indudable que, en razón del universo de beneficiarios, su potencial rol de equidad y redistribución así como la gran cantidad de recursos públicos que absorbe, el sistema previsional es el elemento más relevante dentro de las herramientas estatales ideadas para el logro del bienestar social.

Existen diversos criterios para clasificar los diferentes sistemas previsionales. Resulta interesante un enunciado de dicha clasificación a fin de comprender los aspectos centrales de la discusión que gira en torno a la previsión social como política de Estado en la actualidad:

a) Sistemas voluntarios y sistemas obligatorios

Se definen a continuación los lineamientos de los sistemas voluntarios y los sistemas obligatorios previsionales:

- Los sistemas voluntarios son aquellos que carecen de obligación legal al cumplimiento de un criterio de ahorro y/o sostén frente a los riesgos emergentes de cualquier situación de contingencia estudiada.
- Los sistemas obligatorios son aquellos en los que la persona está legalmente obligada a la adopción de un plan previsional de acuerdo a las posibilidades establecidas en la misma legislación.

Aun así, pueden existir variados mecanismos dentro de un esquema de ahorro voluntario a través de los cuales el Estado incentive o induzca conductas previsoras en la población para la vejez, como establecer deducciones impositivas para contribuyentes con ancianos a cargo, otorgar beneficios tributarios a empresas que articulen programas de retiros, subsidiar y/o regular el mercado del seguro (rentas vitalicias) y por último otorgar prestaciones no contributivas (en forma de subsidios) a los ancianos con menores recursos.

b) Sistemas con Aporte Definido y Sistemas con Beneficio Definido

En el Sistema Previsional de Aporte Definido, se establece un aporte mínimo periódico durante una cantidad determinada de años de la vida activa de la persona. En este sistema el haber previsional (monto del beneficio que recibe cada beneficiario individual) no está definido previamente sino surge o bien por la capitalización del ahorro que cada beneficiario destinó a su propia cuenta o por los recursos intergeneracionales que existan como resultado del aporte de la población activa presente.

En cambio, en el Sistema Previsional con Beneficio Definido, se asegura al beneficiario un determinado haber de acuerdo a una fórmula pre establecida (puede resultar de una tasa mínima de rendimiento asegurado o de reposición del salario, etc.).

c) Sistemas de Capitalización y Sistemas de Reparto

El Sistema de Capitalización, es un proceso a lo largo de la vida activa del beneficiario de acumulación de ahorro que se invierte en miras a la obtención de un rendimiento. Del resultado final de las inversiones realizadas con los ahorros provenientes de la cuenta individual del beneficiario dependerá finalmente su haber previsional.

En cambio, en el Sistema de Reparto los trabajadores activos presentes contribuyen a una gran cuenta única que se distribuye (reparte) entre la población pasiva beneficiaria del presente. Este sistema cuenta además con fondos provenientes de rentas o impuestos que direcciona el Estado en la medida que los aportes de los salarios actuales no cubran las necesidades de los beneficiarios.

En consecuencia, se trata de un sistema basado en la idea de “solidaridad intergeneracional” en la que los trabajadores actuales (aportantes o trabajadores activos) sostienen a los trabajadores del ayer (clase pasiva actual).

Este modelo supone la expectativa de los trabajadores actuales (aportantes activos registrados) de ser sostenidos mañana por los aportes de una nueva generación de trabajadores.

d) Administración Estatal y Administración Privada

Cualquiera sea el sistema previsional imperante, la administración y gestión de los fondos (aportes –beneficios) puede estar a cargo de empresas del sector privado de Organismos públicos.

e) Sistemas previsionales únicos y sistemas previsionales particionados

Desde un punto de vista jurisdiccional, los sistemas previsionales pueden vertebrarse en una estructura única nacional y centralizada o particionarse en estructuras descentralizadas para que cada jurisdicción sub nacional cuente con su propia agencia.

En resumen, los variados sistemas previsionales y sus formas de organización son:

- Sistemas voluntarios y sistemas obligatorios
- Sistemas con Aporte y Beneficio Definidos
- Sistemas de Capitalización y de Reparto
- Administración Estatal y Administración Privada
- Sistemas Únicos y Particionados

4. Triangulo previsional

De acuerdo a Rofman, Apella y Vezza (2014), es posible establecer tres criterios fundamentales para mensurar un sistema previsional. El primero resulta la Cobertura, es decir, las posibilidades y requerimientos para acceder a los beneficios de la previsión social (Contributivos y/o no contributivos). El segundo es la Adecuación de los beneficios lo que resulta de evaluar que tan idóneo o eficaz es el beneficio como para cumplir sus fines. Por último, cobra relevancia la Sustentabilidad, entendida como la capacidad real del Estado y la Sociedad en su conjunto de cumplir fiscal y financieramente con los beneficios comprometidos. Estos tres criterios podrían visualizarse como un “triángulo previsional” en el que cualquier alteración de uno de los vértices traería aparejado consecuencias en el resto:

Los tres componentes del sistema previsional



En palabras de los citados autores:

“Estos tres criterios compiten entre sí, en tanto no es posible aumentar la cobertura o los beneficios (adecuación) sin afectar las necesidades financieras (sustentabilidad) de los esquemas de protección de ingresos.”

El sistema perfecto podría concebirse como aquel que otorgue la más amplia cobertura de beneficios eficaces en forma auto sustentada. Diversos escenarios políticos, sociales y económicos tornan ello en una utopía. Aun así, la Administración Pública debería enfrentar el desafío de vertebrar un sistema previsional que equilibre de la mejor manera los tres vértices mencionados.

5. La República Argentina

• Historia del Sistema Previsional

A continuación se propone un breve repaso de la historia del sistema previsional en la República Argentina. Pero antes es necesario establecer con claridad los elementos que deben ser tenidos en cuenta al momento de analizar las bondades de un sistema determinado o planificar políticas públicas de previsión social.

Es indudable que la asistencia social, especialmente la de los grupos más afectados o de menores recursos, es un deber indeclinable del Estado. Pero también lo es que dicha asistencia requiere la aplicación de recursos, a través de una planificación financiera viable.

De nada sirve una proclama que enuncie los más altos estándares de compromiso tuitivo sin la disposición de los recursos que la sostengan. Esto establece una “tensión” entre el criterio de equidad social, reducción de la desigualdad y redistribución del ingreso que se persigue, por un lado, y la estabilidad económica general mediada por una racional administración de los recursos provenientes de las finanzas públicas, por el otro.

Es por ello que resulta imprescindible en la evaluación de un sistema previsional, ponderar tanto su sustrato ideológico, nivel y alcance de su cobertura (impacto en relación a la equidad buscada) como así también el esquema de financiamiento (recursos) que lo sustenta.

Puede vincularse el punto de partida de la previsión social en Argentina a la sanción de la primera legislación de derechos sociales que reguló el trabajo de mujeres y niños, estableció el descanso hebdomadario y la reducción de la jornada laboral. Esta legislación aparece a principios del siglo XX como resultado de la lucha de los primeros sindicatos, surgidos a finales del siglo XIX.

Sin embargo, existen antecedentes normativos que pueden rastrearse hacia finales del siglo XIX. En este sentido, la Ley Nº 870 de cobertura a magistrados sancionada en el año 1877 puede entenderse como el primer hito en lo que a este tipo de legislación se refiere. Posteriormente se sancionó la Ley Nº 1.090 para docentes nacionales en el año 1886 y la Ley Nº 2.219 para trabajadores del estado con 35 años de servicios en el año 1887.

Las primeras cajas de jubilación se crean entre 1904 y 1930. Comienzan con las de empleados de la Administración Pública (1904) y ferroviarios (1905) para expandirse al resto de los trabajadores de los sectores públicos y bancarios, compañías de seguro. Periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos se suman a fines de la década del treinta.

Conceptualmente, se trató de cajas previsionales regidas por un sistema de capitalización individual, es decir, el trabajador y el empleador aportaban y contribuían a un fondo destinado a financiar el beneficio una vez el trabajador se retirara. El sistema en sí era fragmentado (multiplicidad de cajas) y desigual (notables diferencias en los beneficios de acuerdo a las distintas actividades).

Indisolublemente ligado a la irrupción del peronismo, entre 1944 y 1955, se produce un fenómeno de universalización de la cobertura a través de la creación de nuevas cajas: Empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). Se trata de cajas autónomas financiadas con recursos propios de la actividad y administradas en forma independiente.

A partir de este fenómeno, la diferencia en razón de la actividad en principio desaparece y el acceso al beneficio jubilatorio se vincula únicamente a que el trabajador tenga un empleo registrado. El trabajo formal representa garantía de cobertura previsional.

Con la sanción de la Ley N° 14.370 el sistema adopta el modelo de reparto y deja de lado la lógica de capitalización individual. Ello implica en primer lugar la adopción de un criterio redistributivo en relación a la fijación del monto de los beneficios.

Por otra parte, el financiamiento del sistema, al no estar estrictamente vinculado el beneficio con el ahorro previo del trabajador, se vertebra sobre un esquema de solidaridad intergeneracional en el que, como se ha dicho, los trabajadores de hoy sostienen a los trabajadores del ayer bajo la expectativa de ser sostenidos mañana por los aportes de una nueva generación de trabajadores.

Como elemento adicional es importante resaltar que la ley estableció un elemento mayor de redistribución y equidad social al reconocer una tasa de sustitución del salario (porcentaje que del beneficio previsional percibido respecto del salario medio aportante al sistema) más alta a trabajadores de menos ingresos y viceversa.

Al tratarse de cajas previsionales recientes, muchos aportantes sostenían a pocos jubilados, lo que marcó un excedente que el Estado, a través de emisión y colocación de bonos en los fondos previsionales, utilizó para financiar el gasto público.

En el año 1958 se sanciona la Ley N° 14.499 que instala un beneficio equivalente al 82 por ciento móvil de la remuneración que correspondería al beneficiario en la vida activa. Estableciendo un estándar universal de tasa de sustitución del salario el elemento progresivo enunciado en el párrafo anterior desapareció. A su vez, en esta etapa comienzan a evidenciarse situaciones deficitarias en cajas que o bien presentaban niveles de evasión alto o gran cantidad de trabajadores en edad de retiro.

Con el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) y mediante las Leyes N° 18.037 y 18.038 se reformó nuevamente el sistema previsional en el año 1969. La reforma unificó el universo de cajas existentes en tres: Autónomos, Estatales e Industriales, todas ellas controladas por el estado. Adicionalmente, se elevó la edad requerida para acceder al beneficio (55/60 años para relación de dependencia y 62/65 años para autónomos).

Por último y más importante, se vuelve a asociar el haber con la historia laboral del beneficiario a través de un algoritmo que representaba entre el 70% y el 82% del salario mensual promedio de los tres mejores años entre los diez, continuando de esta forma las desigualdades distributivas de la vida activa en la pasividad.

Al unificarse las cajas, las deficitarias se equilibraron con cajas de menos historia y por ello superavitarias, aunque la conjunción referida anteriormente de trabajo informal y madurez ocupacional (cantidad de trabajadores que llegan a la edad de acogerse al beneficio) profundizó la tendencia al déficit ya presente.

Durante la dictadura militar (1976-1983) se eliminan las contribuciones patronales y se financia el sistema con la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. Esta modificación altera completamente la lógica previsional ya que transfiere los costos de su financiamiento a la Sociedad entera al sustentarse en un impuesto atado al consumo y pagado por todos, trabajadores formales e informales y aún desocupados o jubilados. Adicionalmente, cualquier merma en la recaudación del fisco afectaría gravemente la sustentabilidad del sistema, lo que actuó como catalizador del colapso sufrido tras la recuperación de la democracia.

En el afán de revertir la situación heredada, el gobierno democrático (1983) restablece las contribuciones patronales aunque continúa abasteciendo al sistema con recursos fiscales (nuevos impuestos sobre el gas, la electricidad y los servicios telefónicos). Aun así, el crecimiento de la informalidad laboral y la merma en la recaudación a causa de la evasión fiscal redundó en una incapacidad del Estado por cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones, situación agravada por un contexto económico de alta inflación que redujo aún más el valor real del beneficio.

Quienes hayan vivido este período recordarán la situación de conflictividad permanente entre el poder ejecutivo y los jubilados. El sistema previsional dejó de ser confiable y este contexto abrió la puerta a una nueva reforma.

Para entender los cambios ocurridos, es importante tener presente que la nueva política previsional estaría en consonancia con el nuevo paradigma económico que surge en abril del año 1991 con el plan de Convertibilidad. La sociedad en general observó con cierta simpatía (y apoyo electoral) el fenómeno de achicamiento del estado, dejándose permear por un discurso político que adjudicaba al Estado la responsabilidad tanto del fracaso de la economía como del colapso previsional.

Creada a través de la sanción de la Ley Nº 24.241 (1994), la reforma previsional incorpora y patrocina el esquema de capitalización individual como elemento fundamental, a los fines de tender a la sustentabilidad del sistema y también al saneamiento de las arcas estatales deficitarias.

A fin de entenderlo con claridad, existen tres maneras de introducir al sector privado en el sistema previsional: En primer lugar puede sustituirse o reemplazarse completamente el sistema público por uno privado. En segundo lugar puede darse un esquema en el que ambos sistemas coexistan competitivamente. En tercer lugar, existen modelos mixtos que integran un sistema público que garantiza una prestación básica conjuntamente con un sistema privado que complementa el beneficio.

En el caso de la República Argentina, la ley establece un sistema mixto: El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) formado a su vez por un sistema público estatal de reparto administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) y un sistema privado de capitalización administrado por empresas de objeto único denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Por otro lado es importante advertir que en todos los

casos el Estado tomaría a su cargo algunas prestaciones como la Prestación Básica Universal (PBU) y la Prestación Compensatoria (PC).

Analizar en perspectiva la reforma requiere visualizar el marco económico y social en el que tuvo lugar. La década del noventa estuvo signada por un programa de achicamiento del estado y abandono de sus más elementales deberes de asistencia. Es imposible deslindar la realidad previsional de la realidad del empleo.

En este sentido, los avatares de la economía causaron un período de altísimo nivel de desocupación, informalidad laboral y precarización del trabajo. Esta es una de las causas de la disminución en la cobertura que presentó el nuevo esquema.

Quienes impulsaban la reforma pregonaban un impacto positivo en la economía a través del crecimiento del mercado y la reducción del déficit del Estado, es decir, la privatización de una parte importante de la seguridad social solucionaría el déficit estatal.

Pero lo cierto es que los resultados fueron sensiblemente diferentes. Por un lado, el Estado transfirió gran cantidad de recursos a las AFJP. Por el otro, en el afán de paliar la situación crítica del desempleo, se redujeron las contribuciones patronales tal como lo estableció la Ley Nº 25.250 de Reforma Laboral sancionada en mayo del año 2000, la que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción de hasta el cincuenta por ciento. Por último, el Estado Nacional asumió las deudas de las cajas provinciales deficitarias.

En resumen, el esquema de la privatización de la Seguridad Social mostró nuevamente la necesidad de políticas públicas que desarrollen un régimen de reparto inclusivo, tendiente a la equidad y la redistribución justa de los beneficios, soportado en un modelo de solidaridad intergeneracional.

Existe una gran variedad de autores que han investigado el tema y cada uno de ellos adopta una división diferente en relación a las etapas del desarrollo del sistema previsional argentino. Entre ellos Basualdo (2009) y Piffano (2009) coinciden en demarcar una suerte de ciclo de vida previsional que puede representarse en etapas de nacimiento-desarrollo-consolidación-crisis-colapso.

A los fines de este trabajo, se han dejado de lado las denominaciones y sólo se ha procedido a un desarrollo histórico desde los inicios (1900) hasta la Reforma Previsional de la Ley 24.241(1994) en el afán de aportar los antecedentes, especialmente el régimen mixto con el que Argentina entra al Siglo XXI, que permitan comprender tanto la necesidad de recuperar la seguridad social como deber del Estado como el funcionamiento actual de la misma.

- **Actualidad del Sistema Previsional Argentino**

A partir de la salida de la convertibilidad, el escenario de desfinanciamiento, endeudamiento del estado y colapso económico, tornó imperativo una profunda modificación de la política económica en general y con ello el sistema previsional.

Dos modificaciones sin embargo resultaron ser las de mayor significación y ocurrieron en los años 2007 y 2008. La primera fue el dictado de la Ley 26.222 de 2007, concomitante con la decisión de reconocer una moratoria previsional de alta cobertura. La segunda, fue el dictado la Ley 26.425 de 2008, que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y elimina el régimen de capitalización.

Los puntos más sobresalientes de la contrarreforma introducida por la Ley 26.222 son los siguientes:

- Establecía una facultad de cambiar de régimen cada cinco años (con ciertas limitaciones en razón de la edad). Los trabajadores ingresantes al sistema podían optar por el Régimen de Reparto o de Capitalización dentro de los noventa días del inicio de sus actividades.
- Aquellos trabajadores del Sistema de Capitalización que contaran con un saldo inferior a los veinte mil pesos (250 MOPRE) en su cuenta individual de capitalización fueron trasladados automáticamente al Sistema de Reparto.
- Idéntica solución se estableció para ciertos trabajadores aportantes a regímenes jubilatorios especiales como ser docentes no universitarios, jueces, diplomáticos e investigadores.
- Se duplicó Prestación Adicional por Permanencia (PAP) pasando de 0,85% a 1,5% por cada año de servicios con aportes realizados al Sistema de Reparto, estableciéndose un tope de 35 años.
- Se modificaron las comisiones percibidas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y se equipararon los aportes previsionales para ambos sistemas.
- Se estableció un haber mínimo jubilatorio garantizado.

Así como la Ley Nº 24.241 patrocinaba el sistema de capitalización a través de mecanismos que hicieren más tentador su elección antes que el sistema de reparto, la Ley Nº 26.222 evidencia claramente una intención contraria, empujando a los trabajadores al retorno a un sistema público de reparto.

En consonancia con lo dicho, existe una serie de regulaciones que fueron pensadas desde el Estado para favorecer el sistema de reparto y agrandar la base de aportantes, en un intento por darle viabilidad y sustentabilidad al sistema.

En este sentido, son relevantes las Leyes Nº 25.865 de Moratoria Previsional y Nº 25.994 de Jubilación Anticipada, una solución que precipitó el ingreso de gran cantidad de beneficiarios al sistema, que posibilita al trabajador sin los aportes requeridos gozar de las prestaciones que les correspondieran en forma simultánea al pago de las cuotas de su deuda reconocida.

La Ley de Prestación Previsional Anticipada permitió a las mujeres de más de 55 años y a los hombres de más de 60 con 30 años de aportes recibir un beneficio anticipado, equivalente a la mitad del haber correspondiente a beneficiarios con la edad mínima (60/65), si al 30 de noviembre de 2004 estaban desocupados.

Para tener una idea cabal de lo que significaron estas dos leyes en términos de inclusión y cantidad de beneficiarios, si bien es cierto que la expansión del empleo registrado luego de la recuperación de la crisis redundó en mayor cantidad de aportantes al sistema, Basualdo (2019) apunta que fue la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y la moratoria previsional las que sumaron un millón seiscientos mil nuevos beneficios entre diciembre de 2005 y el diciembre de 2007.

Por otra parte, para completar el esquema, la Ley Nº 26.970 del año 2014 estableció una nueva Moratoria previsional destinada a aquellos trabajadores autónomos inscriptos o no en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y los monotributistas, que hayan cumplido antes del mes de Agosto de 2016 la edad mínima requerida para acogerse al beneficio jubilatorio a fin de que regularicen sus deudas previsionales de acuerdo a un régimen establecido en la ley.

En octubre de 2008 se sanciona la Ley Nº 26.417 de Movilidad Jubilatoria que establece un mecanismo de ajuste del haber dos veces al año (marzo y septiembre) por un índice elaborado en base a los fondos existentes y la evolución del salario.

Este indicador de incremento a tener en cuenta se determina en partes iguales en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y en base al incremento semestral de los salarios de la población activa según el que registre un incremento mayor entre el índice general de salarios (IGS) del INDEC o el índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables (RIPTE).

Cabe destacar que este índice de movilidad de los haberes previsionales debe cotejarse con la variación de los recursos totales de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), con la respectiva ponderación del número de beneficiarios, ya que a fin de establecer el incremento de la prestación se tomará siempre el que arroje un aumento menor.

A fin de tener una idea cabal del alcance de la Ley y su impacto en la calidad de vida de los beneficiarios, desde su sanción la jubilación mínima se incrementó en un promedio anual (considerando los aumentos de marzo y septiembre) del 15% en el año 2008; 19,9% en el año 2009, 26,50% en el año 2010, 37,06% en el año 2011, 31,05 % en el año 2012, 31,78% en el año 2013, 30,47% en al año 2014; 33,03% en el año 2015 y durante el año 2016 ha registrado un primer incremento superior al 15%.

Pero el acontecimiento de mayor importancia es sin duda la sanción de la Ley 26.425 (diciembre de 2008) que derogó del sistema de capitalización y plantea el retorno a un sistema nacional público de reparto basado en una lógica similar a la imperante en el sistema previsional argentino con anterioridad a la Reforma de 1994.

La ley crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) sustentado en un sistema de reparto y solidaridad intergeneracional, unificando en el mismo a todo el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

El Estado debe garantizar a los beneficiarios del desaparecido régimen de capitalización la misma cobertura que brindaba en el régimen de reparto.

Asimismo, el Estado debe garantizar iguales o mejores beneficios a los afiliados, es decir, el nuevo sistema no debe representar merma en las prestaciones de los beneficiarios.

Considera los servicios prestados en relación de dependencia o autónomos como prestados al régimen público

Los recursos que integran las cuentas de capitalización de cada afiliado a la AFJP deben transferirse a la ANSeS, los que pasan a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto otorga autonomía financiera a la ANSeS sujeta control de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social.

Debe tenerse en cuenta que la lógica binaria “capitalización-reparto” ha sido superada por una en que la totalidad de los recursos integra la cuenta con la que ANSeS paga los beneficios. Esto trae aparejado un beneficio ya que los fondos pueden financiar por un lado crecimiento a través de proyectos de inversión a largo plazo y por el otro respaldar políticas anti cíclicas. En este sentido, el Decreto Nº 897/2007 crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad con el “fin prioritario de asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo”.

Este fondo representa una cartera compuesta por diversos tipos de activos (títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, tenencias de plazos fijos, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión, valores representativos de deuda emitidos en el marco de fideicomisos y

cédulas hipotecarias), La Ley N° 26.425 completa el marco creando la Comisión Bicameral encargada de su supervisión.

En resumen, en la actualidad la ANSeS, como agencia única responsable de la seguridad social en la República, tiene a su cargo:

- El otorgamiento y pago de Jubilaciones y Pensiones.
- El pago de Asignaciones Familiares a trabajadores en actividad, desempleados, jubilados y pensionados.
- La gestión y liquidación de la Prestación por Desempleo.
- La gestión y liquidación de la Asignaciones para Protección Social: Universal por Hijo (incorporada mediante Decreto N° 1602/2009 y Embarazo).

De acuerdo a datos oficiales de ANSeS¹, las mencionadas asignaciones representan una suma mensual fija, destinada a grupos familiares que no perciben ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas; trabajadores no registrados que se desempeñen en la economía informal, percibiendo un salario menor al Salario Mínimo Vital y Móvil, trabajadores inscriptos en los planes “Argentina Trabaja / Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social o “Programa de Trabajo Autogestionado” “Jóvenes con Más y mejor Trabajo”, “Programa Promover la igualdad de Oportunidades”; “Programa de Inserción Laboral” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico.

Asimismo se incluyen los trabajadores de temporada en relación de dependencia que se encuentren con reserva de puesto de trabajo a mes completo y que no perciben ninguna suma de dinero durante ese período, personas que se encuentren privados de su libertad, incluyendo a aquellos que desempeñen tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscriptas dentro del “Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)”, y dentro del “Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba”

- La gestión de los Programas tendientes a cubrir necesidades detectadas ampliando la cobertura previsional de los ciudadanos.
- La implementación de políticas nacionales para la inclusión y la equidad social.
- La administración del mencionado Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

El último acontecimiento relevante en la materia ha sido la sanción de la Ley N° 27.260 (junio de 2016) por la que se crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y

¹ Portal de la ANSES.

Pensionados, con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar determinadas deudas previsionales.

Como elementos sobresalientes pueden mencionarse la creación del Consejo de Sustentabilidad Previsional en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (art.12) a fin de elaborar, dentro de un plazo de tres años, un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto para su debate en el Congreso de la Nación y la institución de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (art.13) de carácter vitalicio y no contributivo, atendida con fondos provenientes de rentas generales, para todas las personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más, que cumplan con determinados requisitos:

- Ser ciudadano argentino nativo, por opción o naturalizado, en éste último caso con una residencia legal mínima en el país de diez (10) años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio, o ser ciudadanos extranjeros, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años, de los cuales diez (10) deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del beneficio.
- No ser beneficiario de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo.
- No encontrarse percibiendo la Prestación por Desempleo prevista en la ley 24.013.
- Mantener la residencia en la República Argentina.

Por último, la Ley ratifica el acuerdo suscripto en el mes de mayo de 2016 entre el Estado nacional y las provincias en relación a los fondos coparticipables que el Estado destina a la Seguridad Social. Este evento se representa como una respuesta del Estado nacional a un reclamos de las provincias argentinas, conforme a la pretendida devolución de los aportes coparticipables (15% de la masa) acordados al momento del esquema de capitalización individual.

Debe recordarse que La Ley Nº 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos dispuso un criterio de distribución primario de los recursos entre las diversas provincias no obstante el cual, conforme las Leyes Nº 24.130 y Nº 26.078 el Estado nacional retiene el quince por ciento de la masa de impuestos coparticipables para la atención del pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.

A partir de la sanción de la Ley Nº 27.260 (mediados del año 2016) se dispone un esquema de eliminación gradual en razón de tres puntos por año del porcentaje del quince por ciento retenido, recomponiendo la situación presupuestaria anterior a la “privatización o administración privada” del esquema previsional argentino, tanto para las provincias como para el Estado nacional.

Además, y como punto fundamental a considerar en el análisis, esta normativa persigue como objetivo primordial la solución a la litigiosidad imperante en el sistema previsional, por parte de

los jubilados que reclamaban la actualización de sus aportes y, por consiguiente, de sus haberes que eran liquidados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).

Adicionalmente, la República Argentina cuenta con un programa de pensiones no contributivas relevante administrado desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este programa otorga beneficios por vejez, por invalidez, pensiones graciales, para madres de siete o más hijos, excombatientes de la guerra de Malvinas y por leyes especiales como los beneficios otorgados a detenidos y a familiares de desaparecidos durante la dictadura militar.

El análisis de la historia previsional argentina puede encararse bajo dos enfoques que si bien están íntimamente relacionados, arrojan explicaciones complementarias de las características del sistema y sus fluctuaciones a la largo de los años.

Por un lado, en relación al financiamiento o, como se ha expresado anteriormente, la sustentabilidad del sistema, la República Argentina experimentó una evolución desde una condición superavitaria inicial (de 1944 hasta la década del sesenta) caracterizada por el ingreso de una gran cantidad de trabajadores aportantes, luego pasa por un equilibrio fiscal hasta la década del ochenta y termina en una crisis de más de cuarenta años de duración.

Por el otro, cada reforma al sistema ha significado avances y retrocesos en cuanto a la progresividad o la regresividad de los modelos adoptados. Por ejemplo, la irrupción del peronismo (1945) o la implementación de las medidas regresivas en materia previsional que se tomaron durante la dictadura militar (1976).

Por último, es importante destacar que el déficit previsional instalado en la República Argentina hasta la actualidad, es atribuible a diversos factores que se relacionen con los dos aspectos enunciados. Por un lado, la historia del sistema sigue una lógica que parte de un excedente y se diluye el mismo a partir del aumento de la expectativa de vida y con ello el consecuente envejecimiento poblacional (mayor cantidad de jubilados por más tiempo).

Asimismo, a ese factor debe sumarse un mercado del trabajo con desempleo e informalización (alterando la tasa de dependencia del sistema) así como la desconfianza institucional generada por el uso arbitrario de los recursos del sistema.

- **Análisis Presupuestario**

Los programas relativos a la Seguridad Social forman parte de la Finalidad Servicios Sociales del Presupuesto Nacional. En términos de magnitudes del gasto, la Seguridad Social explica el 45,6% del gasto público de la Administración Pública Nacional² (valores vigentes en el ejercicio 2016).

² Datos del Sistema de Seguimiento Físico-Financiero que publica en internet la Oficina Nacional de Presupuesto. Al primer trimestre del ejercicio 2016.

El gasto de la función Seguridad Social se compone de distintos conceptos, destacándose los siguientes:

- Prestaciones Previsionales a cargo de la ANSES
- Transferencias de la ANSES a ex cajas provinciales
- Prestaciones de Seguridad Social como Seguro de Desempleo, Asignaciones Familiares y Asignación Universal por Hijo para Protección Social
- Prestaciones Previsionales de las Fuerzas de Seguridad, Fuerzas Armadas y Otros regímenes
- Pensiones no Contributivas
- Otros gastos de la función Seguridad Social

En lo que respecta a la evolución presupuestaria, **las distintas modalidades del Sistema Previsional tuvieron diferentes impactos presupuestarios**, tanto en lo referido a los recursos públicos como al gasto o las erogaciones públicas. Es decir, los cambios en las políticas gubernamentales, especialmente de aquellos conceptos de magnitud como la Seguridad Social, se reflejan fuertemente a través de impactos directos en el Presupuesto Nacional (sus programas presupuestarios, sus asignaciones financieras o sus magnitudes físicas asociadas, entre otros conceptos).

En ese sentido, cada uno de esos cambios, adecuaciones o modificaciones sustanciales que tuvieron lugar a partir de los primeros años de la década de 2000 (lapso temporal sujeto de estudio para este informe), trajo aparejadas consecuencias significativas en la gestión presupuestaria nacional en general, y en los aspectos presupuestarios/financieros de la Seguridad Social en particular.

En consecuencia, el estudio de las **distintas políticas públicas previsionales** aplicadas en los últimos quince años en la República Argentina, y del impacto presupuestario que ello conlleva será la línea primordial de análisis del presente apartado. A continuación, de forma sintética y resumida, se expone un cuadro que refleja los impactos de las distintas etapas del Sistema Previsional en el Presupuesto Nacional (PN), desde el año 2000 a la fecha:

Hitos de la Seguridad Social e impacto presupuestario

Concepto	Impacto en el PN
Régimen de capitalización individual (“sistema privado”)	<ul style="list-style-type: none"> - El presupuesto nacional continuó afrontando las jubilaciones de los pasivos, previéndose la paulatina disminución del gasto por efecto de las jubilaciones privadas. - Ante la merma de aportes y contribuciones subyacente en el cambio de régimen, se incorporó al Presupuesto Nacional el 15% de la masa

	coparticipable, antes de la distribución primaria entre Nación y Provincias.
Ampliación de la cobertura previsional (moratorias y jubilación anticipada)	- Incremento de los gastos en jubilaciones y pensiones, por aumento de la cantidad de pasivos en el Sistema.
Implementación del régimen público de reparto	<ul style="list-style-type: none"> - Suba de los ingresos de la ANSES por ingreso de aportes y contribuciones de los trabajadores activos - Suba patrimonial del Estado por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del sistema previsional (capital más intereses) - Aumento del gasto por los nuevos jubilados a partir del ejercicio 2009, tanto del propio de la ANSES como del Tesoro Nacional - Discusión y traspaso a las provincias del 15% coparticipación

(*) Conforme a lo establecido en la Ley Nº 27.260 de reconocimiento histórico para jubilados y pensionados, es de esperarse una mayor caudal de gastos de los programas presupuestarios relativos a Jubilaciones y Pensiones, a partir del ejercicio fiscal 2016 y también fuertemente desde el ejercicio 2017. Por su parte, para el Estado nacional supone el reconocimiento de deudas (pasivos) acumulados que se solucionarían gradualmente a partir de 2016.

- **Aspectos financieros de la función Seguridad Social (período 2000-2016)**

En lo que respecta a la evolución de las erogaciones vinculadas a la Seguridad Social en la República Argentina, se presenta una serie con el gasto anual en valores corrientes (miles de millones de pesos):

Gasto en Seguridad Social

2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
19,5	18,8	18,9	21,2	24,7	28,9	36,6	56,6	74,0	98,4	131,6	175,1	236,5	314,8	425,3	611,5	716,1

Del cuadro precedente se desprenden algunas conclusiones interesantes:

- En términos corrientes (sin considerar la inflación del período), puede apreciarse que el gasto público nacional referido a Seguridad Social se multiplicó por casi 36 veces en el

período analizado, pasando de \$19.500 millones (año 2000) a \$716.100 millones (en el año 2016³).

- En los primeros años de la década del 2000 se produjo una leve caída del gasto en Seguridad Social, encuadrándose en procesos de ajuste presupuestario como ser la baja de las jubilaciones y pensiones en el ejercicio fiscal 2001, al cierre del programa económico de Convertibilidad.
- Desde mediados de la década de 2000 el gasto en Seguridad comienza a mostrar un crecimiento sostenido, conforme a la mayor cobertura previsional y también a los procesos de subas de los haberes, mayores programas sociales (como la AUH) y los aumentos tanto en términos reales como en términos nominales por la inflación del período.

Por su parte, a los fines de la comparación entre valores relativos, se expone a continuación la evolución de la participación de la Seguridad Social en términos del gasto corriente y de capital del Presupuesto Nacional.

Porcentaje del gasto en Seguridad Social en el Presupuesto Nacional

2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
39,6%	39,1%	41,9%	37,4%	38,5%	33,2%	34,5%	39,7%	38,4%	39,4%	40,0%	38,9%	42,1%	41,9%	37,5%	42,7%	45,6%

De los guarismos expuestos en el gráfico precedente pueden extraerse distintas conclusiones:

- Con excepción del año 2002, durante la década de los 2000 el gasto en Seguridad Social resultó inferior al 40% del Presupuesto Nacional
- Se verifica un mínimo de la serie en el ejercicio fiscal 2005, cuando el gasto en Seguridad Social alcanzó el 33,2% del Presupuesto Nacional. No obstante, desde el ejercicio 2005 se configuró un escenario de sostenida suba de la participación de la función sobre el gasto público nacional, conforme a las políticas de aumento de la cobertura previsional y de instauración del régimen público de reparto para las jubilaciones y pensiones en la República Argentina.
- A partir del ejercicio 2010, la participación del gasto en Seguridad Social respecto al gasto total presupuestario promedió el 41,2% con un máximo en el ejercicio 2016 del 45,6%.
- El ejercicio 2014 resultó un año de caída de la preponderancia de la función Seguridad Social sobre el gasto presupuestario, a partir del gasto extraordinario que significó la

³³ Datos del Presupuesto Nacional, Crédito Vigente al cierre del primer trimestre de 2016.

compra de las acciones de YPF por parte del Estado nacional. Esta erogación no habitual mermó la incidencia de las funciones de gasto en detrimento de la función Energía. Por ello, se considera que dicho ejercicio no importa un cambio de tendencia en el comportamiento del gasto en Seguridad Social.

- En síntesis, **se verifica desde mediados de la década de los 2000 una importante suba de la asignación presupuestaria para los gastos inherentes a la Seguridad Social en la República Argentina.** Esto denota la mayor importancia de la temática previsional y social en la agenda pública.

Es menester aclarar que el gasto público de la Seguridad Social, además de su crecimiento en términos del Presupuesto Nacional también comenzó **una etapa de crecimiento respecto al Producto Bruto Interno (PBI)**. Esta situación encuadra en la suba sostenida de la participación del gasto público en el producto en la Argentina. En consecuencia, se verifica una situación de mayor relevancia fiscal de la Seguridad Social desde dos vías:

- Suba de la participación del gasto previsional social en el Presupuesto Nacional, superando el 40% e incluso, en los últimos ejercicios, rondando el 45% promedio.
- Suba de la participación del gasto público en relación al Producto Interno Bruto, dando, por ende, mayor dimensión del crecimiento de la Seguridad Social en el gasto presupuestario.

Por su parte, y en consecuencia, en lo que respecta a la evolución del gasto previsional (Seguridad Social) respecto al producto en la República Argentina, se observa:

Gasto en Seguridad Social como porcentaje del PBI

2.000	2.004	2.008	2.011	2.013	2.015
6,6%	5,1%	6,4%	8,0%	9,4%	10,5%

Como conclusiones de la serie expuesta se esgrimen:

- A lo largo de la serie se aprecia una tendencia creciente de la participación del gasto en Seguridad Social respecto al producto bruto interno (PBI), con mínimos en el ejercicio 2004 (5,1%) y un máximo en el ejercicio 2015 (10.5%).
- El gasto en Seguridad Social disminuye en 2004, desde el 6,6% del PBI en el 2000 al 5,1% del PBI para el ejercicio 2004. 2015. Conforme a los periodos seleccionados, en 2008 comenzó una suba sostenida en materia del gasto en Seguridad Social, en línea con las mayores políticas previsionales.

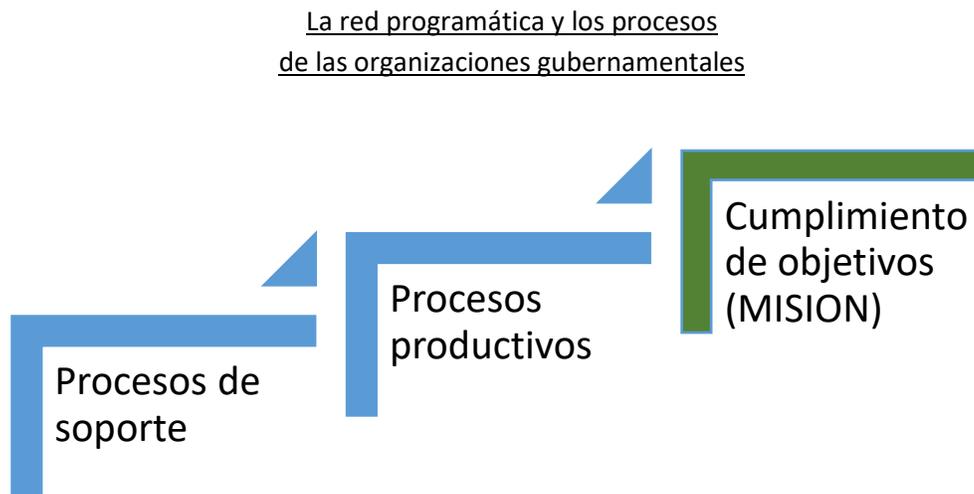
- Desde el ejercicio 2011, sube notablemente la participación de la Seguridad Social en el PBI. Por su parte, en 2015 por primera vez en la serie el gasto representa un valor mayor al 10% del PBI.

- **Aspectos no financieros del Presupuesto Nacional**

Antes de analizar los aspectos no financieros del Presupuesto Nacional, y como introducción a dicha temática específica, conviene referirse someramente al concepto de **programa presupuestario**. Para el caso de la Seguridad Social, el período analizado se acortará respecto a estudio de la faceta financiera/presupuestaria (ver apartado d), circunscribiéndose a los últimos 5 años.

La técnica del Presupuesto por Programas identifica las relaciones insumo-producto que se generan al interior de las dependencias públicas, ya los fines de la producción de bienes o servicios finales por parte del Estado nacional, con destino a la ciudadanía. Es a través de la interacción de los programas presupuestarios (verdaderas unidades de gestión pública), que se desarrollan e implementan las políticas públicas que se financian a través del Presupuesto Nacional,

En ese sentido, la red programática debe ser una expresión fidedigna de los procesos que las instituciones organizan para cumplir su misión, dándole fundamental importancia los responsables de la producción de los bienes y/o servicios:



En lo que atañe a las políticas gubernamentales de Seguridad Social y su medición física asociada, los principales programas presupuestarios que se destacan en el presupuesto de esta función son:

e.1) Programa de Prestaciones Previsionales: Se trata de los gastos relativos a jubilaciones y pensiones que realiza la Administración Nacional de Seguridad Social, conforme a la transferencia dineraria a las clases pasivas para el cobro de sus haberes previsionales. Resulta, además, el gasto más emblemático del Presupuesto Nacional, representando cerca del 35% de los gastos corrientes y de capital de la Administración Pública.

e.2) Asignaciones Familiares: Abarca las ayudas financieras que realiza la Administración Nacional de la Seguridad Social a las familias y ciudadanos conforme al pago de asignaciones por hijo, hijo con discapacidad, ayuda escolar por hijo y asignación universal por hijo para protección social (AUH) entre otras transferencias que se llevan a cabo por el programa.

e.3) Pensiones no contributivas (PNC): Presupuestariamente este gasto se imputa en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En cuando al **análisis no financiero del Presupuesto Nacional**, el mismo se refiere a la producción de los programas presupuestarios, es decir, las metas físicas de seguimiento que se llevan a cabo por las dependencias públicas. A continuación se exponen las metas físicas más emblemáticas de los programas presupuestarios seleccionados, para el quinquenio 2011-2015 (último ejercicio cerrado conforme a la Cuenta de Inversión 2015), a saber:

Programas Seguridad Social y metas representativas

En magnitudes físicas

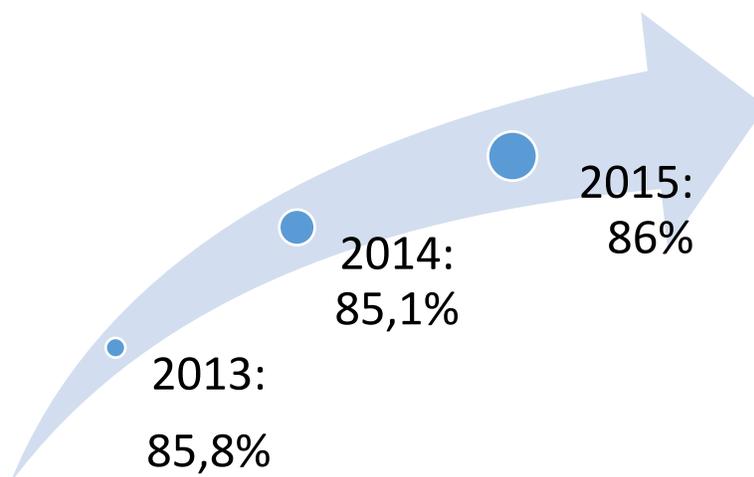
Programa	Meta	2011	2012	2013	2014	2015
Prestaciones Previsionales	Jubilado	4.072.386	4.109.392	4.144.586	4.186.891	4.646.624
Prestaciones Previsionales	Pensionado	1.447.269	1.476.707	1.499.858	1.516.532	1.528.112
Asignaciones Familiares (AUH)	Beneficiario	3.530.480	3.407.035	3.339.492	3.421.038	3.560.704
Pensiones no Contributivas	Pensionado	1.099.486	1.237.499	1.351.378	1.452.612	1.469.501

- A partir del ejercicio 2011 se incrementó la cantidad de beneficiarios (jubilados, pensionados, beneficiarios AUH o pensionados no contributivos), **sumando casi 1 millón de personas en las metas físicas seleccionadas.**
- En lo que respecta los jubilados y pensionados, el ejercicio 2015 representó un salto considerable del 15% en el período analizado, superando el estimado de crecimiento poblacional.
- La cantidad de beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo ascendió 30.000 personas desde 2011, denotando una cierta estabilidad en la cantidad de beneficiados en ese concepto.

Por su parte, en lo que atañe a los indicadores de resultados, que se acoplan a las mediciones físicas dentro del Presupuesto Nacional, se analizará la **tasa de cobertura del Sistema Previsional (SIPA)**⁴, representativo de uno de los objetivos de política pública trazados en los últimos años para la República Argentina.

Es menester aclarar que los indicadores de resultados intentan medir el impacto de corto plazo del accionar de los programas presupuestarios, en términos de mejorar una situación inicial o revertir una circunstancia no deseada. En cuanto a la tasa de cobertura previsional del SIPA, el Organismo postuló como objetivo prioritario la inclusión en materia previsional y de seguridad social, con la consecuente suba de la tasa de cobertura. El aludido indicador muestra la relación entre los adultos mayores que cuentan con un beneficio previsional del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la población en edad jubilable, es decir, los hombres de 65 años y más y las mujeres de 60 años y más. Este indicador de resultados, confeccionado y medido bajo la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), se vincula con el gasto presupuestario de dicho organismo (transferencias corrientes) y con las metas más relevantes (cantidad de jubilados y pensionados), y muestra la siguiente evolución en el periodo 2013-2015:

Indicador de resultados: Tasa de cobertura del SIPA



Fuente: Tomo II de la Cuenta de Inversión 2013, 2014 y 2015. Apartado de Indicadores de Resultado.

⁴ Indicador de resultados correspondientes a la ANSES, programas 16 – Prestaciones Previsionales y 19 – Atención ex Cajas Provinciales. Incorporado al Sistema de Seguimiento físico – financiero en 2013 (cuenta de Inversión 2013). Fuente: Cuenta Inversión del Ejercicio 2015, apartado de Indicadores de Resultados (tomo II)

Los datos del gráfico únicamente atañen a la cobertura previsional financiados con los programas presupuestarios de la ANSES. En caso de considerarse todo el Sistema Previsional Argentino (ANSES, provincias, regímenes especiales, otros regímenes), **la tasa de cobertura en la República Argentina se estima en niveles superiores al 95% en el ejercicio fiscal 2015.**

Es menester aclarar que según datos del Banco Mundial⁵, la tasa de cobertura en Argentina alcanzaba a 68,1% en el ejercicio 2004, mientras que creció paulatinamente hasta el aludido 95% en 2015.

6. Otros países analizados

A fin de establecer una comparación con la experiencia internacional en materia previsional, tanto de los países “centrales” (Europa y Estados Unidos de América) como de los países de la región, es conveniente hacer un repaso de los conceptos utilizados en la caracterización de un sistema de previsión social.

Existe para ello una “tipología” de los sistemas de pensiones desarrollada por el Banco Mundial a través de sus propios estudios comparativos, en la que se trabaja con tres componentes denominados “pilares” (dos de ellos) y un tercero configurado por contribuciones voluntarias como puede ser el caso de un seguro de retiro contratado en forma privada por un trabajador en miras a complementar sus ingresos luego de jubilarse.

Los pilares obligatorios responden por un lado a un concepto redistributivo y por el otro a un seguro obligatorio, destinado el primero a garantizar un piso de prestación mínima y el segundo a recomponer en lo posible el nivel de vida del beneficiario con posterioridad a su retiro.

- Pilar redistributivo
- Pilar seguro obligatorio vejez
- Contribuciones voluntarias

El pilar redistributivo existe como componente del sistema previsional de la mayoría de los países. Este es el aspecto de la previsión social que recepta las ideas fundacionales de solidaridad y justicia ya que se basa en un esquema de transferencias inter (los activos en favor de los pasivos) e intra (las pensiones más altas en favor de las más bajas) generacionales. Puede darse el caso de un beneficio uniforme, un beneficio que focalice su alcance a un sector identificado como de mayor vulnerabilidad o un beneficio mínimo en relación a un piso de ingreso asegurado.

⁵ Banco Mundial (2014), “Más allá de las Pensiones Contributivas, 14 experiencias en América Latina.

Resulta interesante, entonces, un relevamiento algunos países europeos ya que generalmente ostentan una larga historia previsional a la que se suma una población con altos índices de envejecimiento lo que les ha obligado a arbitrar los mecanismos de resolución de las dificultades financieras asociadas a ello. Completa el cuadro de los países europeos una mención del sistema previsional norteamericano.

Prevalecerá, en los casos expuestos a continuación, un criterio de síntesis que pretende rescatar los rasgos más elocuentes de los sistemas previsionales en otros países y regiones.

- **Alemania**

La seguridad social alemana se vertebra a través de tres aspectos: Los seguros sociales destinados a las contingencias de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez y desempleo. La Compensación social y la asistencia social en la que se incluyen los beneficios a estudiantes en formación, protección familiar o promoción del acceso a la vivienda. El seguro obligatorio está destinado a todas las actividades desempeñadas a cambio de un salario en una relación laboral. Se excluyen a los funcionarios públicos por estar bajo un régimen especial de protección.

En la actualidad el **Sistema Público de Pensiones** alemán se basa en un esquema de Puntos de Pensión en el que un año de contribución para un ingreso promedio representa un punto. Existe asimismo una red de asistencia social en paralelo. Los beneficios se perciben desde los 65 años de edad con cinco años de contribuciones y desde los 63 años con 35 años de aportes.

- **Reino Unido**

En el sistema previsional británico se compone de una **jubilación básica más un beneficio adicional** en relación a los ingresos del beneficiario, lo que significa un ingreso mínimo garantizado con la posibilidad de un beneficio mayor que se ajusta según el incremento de los precios luego del retiro.

Este **sistema público** busca acompañar las condiciones de vida de los jubilados y resguardar el poder adquisitivo ante un eventual proceso inflacionario.

- **Francia**

El esquema francés **incluye varios regímenes para distintos grupos profesionales**, entre ellos el general aplicado a trabajadores de la industria, el comercio y otras categorías asimiladas, el agrario para trabajadores rurales no autónomos, los especiales de ferroviarios, mineros y empleados públicos y, por último, los regímenes para trabajadores autónomos.

Estos regímenes conforman la llamada "seguridad social legal" a la que deben adicionarse los regímenes complementarios de jubilación, las prestaciones complementarias de enfermedad, la cobertura ante contingencia de desempleo y la Asistencia Social

En concordancia con el británico, el sistema francés se basa en un sistema público relacionado con ingresos y contemplativo de un beneficio mínimo, combinado con esquemas ocupacionales basados en puntos.

- **Suecia**

El sistema de seguridad social sueco cuenta con una **pensión básica y una asignación complementaria**. La prestación básica universal está destinada a todos los habitantes que cuenten con 40 años de residencia y 30 años de trabajo e incluye una prestación universal completa que se financia con el presupuesto general de la Administración pública.

Existe una pensión complementaria completa (basada en Cuentas Nocionales), para aquellos que cuenten con 30 años de trabajo, calculada en función de los mejores 15 (aunque se contempla un tope máximo) y financiadas con contribuciones patronales.

- **España**

España cuenta con un **régimen general en convivencia con un conjunto de regímenes especiales por sector** (agrarios, minería, marítimo) o actividad (autónomos, estudiantes, empleados públicos o servicio doméstico).

El **sistema de pensiones público de España se basa en un beneficio único** relacionado con los ingresos que va en aumento de acuerdo a un esquema en relación a los años de aporte, además de garantizar un beneficio mínimo sujeto a prueba de ingresos.

La edad de retiro es de 65 años para trabajadores de ambos sexos que cuenten con un mínimo de 15 años de aportes.

- **Italia**

Italia cuenta con un nuevo sistema basado íntegramente en cuentas nocionales. De acuerdo a ello, las contribuciones ganan una tasa de retorno relacionada con el crecimiento del Producto bruto interno (la tasa de interés nocional es un promedio móvil de cinco años del crecimiento del PIB).

Las aludidas cuentas nocionales se fondean con el treinta y tres por ciento de los ingresos.

- **Estados Unidos de Norteamérica**

El sistema público norteamericano de seguridad social “*Old Age and Survivors Insurance (OASI)*”, conocido como Seguridad Social se basa en un esquema **de beneficios progresivos y contempla un nivel de beneficio mínimo sujeto a prueba y evaluación de recursos.**

La edad promedio de retiro es de 65 años y existe una jubilación anticipada con menores beneficios a partir de los 62, requiriéndose un mínimo de 10 años de aportes. Se habla de un sistema de beneficios progresivos porque la tasa de reemplazo del ingreso varía según una escala que va del 90 por ciento al quince según el rango de ingreso.

Adicionalmente, las personas solteras de más de 65 años califican para una prestación anual suplementaria y todo contribuyente en edad de jubilarse accede a ciertos beneficios fiscales (deducciones impositivas).

7. Conclusiones

Se presentó una **política pública de fuerte relevancia social, cultural y también fiscal.** Esta situación se explica por la circunstancia de que diversos programas presupuestarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) ostentan más de un tercio de las erogaciones presupuestarias en la República Argentina.

Los sistemas se basan en tres aspectos: Sustentabilidad, Cobertura y Adecuación. El sistema perfecto postula alta cobertura, altos beneficios y sustentabilidad fiscal (autofinanciamiento, por ejemplo). Es un desafío de la Administración Pública moderna equilibrar estos vértices del sistema previsional.

En diversos países de Europa y en Estados Unidos, se intenta que la cobertura del sistema alcance un óptimo previsional, asegurando un ingreso mínimo pero con mayores beneficios conforme a los aportes realizados (España, EEUU, Suecia, Francia por citar algunos casos). Esto contribuye a la sustentabilidad financiera del Sistema, cuyos costos fiscales tienden a crecer. Por ejemplo, en Italia el sistema absorbe un tercio de los recursos públicos, denotando su peso financiero.

El Sistema Previsional (pilar fundamental de la Seguridad Nacional) ha sido sujeto de diversas reformas y modificaciones a lo largo de los últimos 15 años en la Argentina. Esas adecuaciones han tenido impactos sustanciales en el Presupuesto Nacional.

Por otra parte, a comienzos de la década del 2000 el Sistema Previsional estaba estructurado a partir de un régimen de capitalización individual, donde cada aportante activo (trabajador registrado) financiaba su propio retiro, nutriendo durante toda su vida laboral los aportes a un fondo administrado por compañías privadas especializadas. Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), tenían como mandato la custodia y administración de esos fondos hasta el momento de la efectiva jubilación del aportante.

A mediados de la década del 2000, con posterioridad a la caída del modelo económico de Convertibilidad, el Sistema Previsional empezó a evidenciar signos de cambio, con una **política de fuerte incorporación de jubilados y pensionados** que no contaban con el requisito de los respectivos aportes y contribuciones previsionales. Esto comenzó a provocar un cargo fiscal creciente sobre las arcas estatales. Las normas estudiadas de **Ley de Jubilación Anticipada y Moratoria Previsional** (varias en el periodo 2000-2016) son un ejemplo de esa política gubernamental de expansión de la cobertura y del gasto público de seguridad social.

Se sumaron al Sistema Previsional distintas personas que no habían realizado aportes o tenían inconvenientes de discontinuidad laboral y/o insuficiencia de dichos aportes.

Todas estas acciones incrementaron la tasa de cobertura previsional, cumpliéndose el objetivo gubernamental establecido. Es menester aclarar que esta política pública sigue vigente en la actualidad, es decir, fue sostenida en el tiempo en pos de obtener los objetivos gubernamentales trazados.

En otro orden, a fines de la década 2000-2010, el gobierno nacional impulsó una nueva reforma del Sistema Previsional, mediante la abolición del régimen privado de capitalización individual y la **vuelta a un régimen de reparto**, basado en el aporte de los activos y su solidaridad con los jubilados y pensionados actuales. Como fue expuesto, la cobertura previsional en la República Argentina alcanza al menos el 95% de la población en edad jubilable hacia el ejercicio 2016 (datos estimados).

En resumen, los puntos centrales tratados en el presente informe y relativos a las políticas públicas de la Seguridad Social resultan:

- a) Régimen de AFJP
- b) Aumento de la tasa de Cobertura Previsional
- c) Vuelta al régimen estatal de reparto

Desde el plano de las finanzas públicas, la combinación de la mayor tasa de cobertura previsional (sin aportes previos en muchos casos), **obligó a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) a destinar crecientes erogaciones para el pago de jubilaciones y pensiones nacionales**. Asimismo, se configura en la actualidad un escenario de desfinanciamiento del Sistema Previsional que obliga a la intervención con fondos públicos del Tesoro Nacional.

Este desfinanciamiento del sistema, al menos con fondos propios, obedece a que la expansión de la cobertura no tuvo su correlato con la disponibilidad de recursos por aporte de trabajadores. Es decir, mientras se acrecentó la cobertura (cantidad) y el valor de las jubilaciones por movilidad (efecto precio), no se resolvió la **cuestión del trabajo en negro en la República Argentina**,

dejando al Sistema Previsional por fuera del financiamiento que surge del aporte propio de los trabajadores.

Es por ello que desde el punto de vista fiscal **se fue incrementando la brecha entre las necesidades de financiamiento del Sistema Previsional y la recaudación propia por aportes y contribuciones**. Esa brecha la afronta, crecientemente, el Tesoro Nacional, obligándose en muchos casos a postergar las múltiples demandas ciudadanas que se plantean en la actualidad (seguridad, igualdad de derechos, ecología, inversión pública, educación, entre otras).

Surge como incógnita la sostenibilidad y sustentabilidad del Sistema Previsional en la República Argentina, al menos en el mediano y largo plazo; llegándose a la conclusión final de que resulta imperioso atender la problemática del trabajo no registrado para fortalecer el financiamiento del Sistema Previsional.

Asimismo, es importante tomar las recomendaciones de Organismos Internacionales (Banco Mundial) y la experiencia internacional, considerando algunos aspectos claves que podrían aplicarse en la República Argentina:

- En la experiencia internacional existe mayor segmentación en cuanto a la composición de los beneficios jubilatorios, donde se asegura un ingreso mínimo y se adicionan complementos “no uniformes” a todos los beneficiarios.
- Resulta relevante que aquellos que aportaron al Sistema puedan acceder a un diferencial en el monto de la jubilación respecto a quienes no aportaron (por desempleo o trabajo en negro). Este esquema permite combatir la informalidad de algunos sectores laborales y premia el cumplimiento previsional.
- Un desafío de cara al futuro consiste en fomentar una cultura de previsión para los trabajadores y empresas, que se traduzca en mayores aportes y trabajo registrado a los fines de la sustentabilidad del sistema. Esto además redundaría en menores costos de litigio por la menor informalidad.
- La adecuada administración de Estado y de las arcas públicas también es un punto a considerar, dado que es creciente la necesidad de afrontar los gastos con rentas generales, al menos en períodos de baja de los aportes, lo que dificulta el pretendido desfinanciamiento del Sistema. Los ahorros fiscales sostenidos permiten afrontar estos déficit de las cajas previsionales sin mayor presión impositiva sobre los contribuyentes.

8. Bibliografía

a) Bibliografía básica

Basualdo, Eduardo (año 2009), “La evolución del sistema previsional argentino”, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Contaduría General de la Nación y Oficina Nacional de Presupuesto, Cuentas de Inversión de los ejercicios 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, Tomo II – Evaluación de los Resultados de la Gestión Gubernamental

Cohan, Luciano, Diaz Frers, Luciana y Levy Yeyati, Eduardo (año 2010), “Lineamientos para una reforma Previsional”, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Oficina Nacional de Presupuesto, Informe Seguimiento Físico Financiero de la Administración Pública Nacional (trimestral)

Piffano, Horacio (2009). “El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada”

Reporte del Banco Mundial (2014), Ignacio Apella, Rafael Rofman y Evelyn Vezza, “Más allá de las Pensiones Contributivas, 14 experiencias en América Latina.

b) Normativa

Decreto 897/2007.

Decreto 1602/2009.

Ley 14.370.

Ley 14.499.

Ley 18.037.

Ley 18.038.

Ley 24.241 de Reforma Previsional.

Ley 25.865 de Moratoria Previsional.

Ley 26.222

Ley 25.994 de Jubilación Anticipada.

Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria.

Ley 26.425.

Ley 26.970 de Moratoria Previsional.

Ley 27.260

c) Páginas web

www.economía.gob.ar (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas)

www.desarrollosocial.gob.ar (Ministerio de Desarrollo Social)

www.anses.gob.ar (Administración Nacional de la Seguridad Social)

<http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/> (Sitio del Ciudadano de la Secretaría de Hacienda)

<http://www.economia.gob.ar/onp/html/index.html> (Oficina Nacional de Presupuesto)

<http://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/> (Contaduría General de la Nación)

<http://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.htm> (Cuenta de Inversión anual)