
financiamiento del desarrollo

Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura

Oscar Cetrángolo

Carlos Grushka

Sección de Estudios del Desarrollo

Santiago de Chile, noviembre de 2008



CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Consultor de la Sección de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Assistance for the inclusion of the European “Nordic Model” in the debate on Reform of Social Protection Schemes in Latin America and the Caribbean”(SWE/05/001), ejecutado por CEPAL con el apoyo financiero de la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4197 ISSN versión electrónica 1680-8819

ISBN: 978-92-1-323248-4

LC/L.2972-P

N° de venta: S.OX.II.G.66

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Reforma de 1994, antecedentes y necesidad de reformulación	11
1.1 La previsión social argentina en una visión de largo plazo	11
1.2 Rasgos generales del sistema a partir de la reforma de 1994	13
1.3 Los primeros años del nuevo sistema (1994-2001)	15
1.4 Situación de las cajas provinciales	16
1.5 ¿Resolvió la reforma los problemas estructurales del sistema?	17
II. La extensión de la cobertura previsional	19
2.1 Las reformas posteriores a 2005	19
2.2 La cobertura previsional de los adultos mayores.....	22
2.3 El programa de pensiones no contributivas	25
III. Una aproximación a los rasgos centrales del futuro del sistema provisional	29
3.1 Limitaciones y oportunidad de las proyecciones de mediano y largo plazo	29
3.2 Bases técnicas y supuestos de la proyección de mediano plazo	32
3.3 Impacto fiscal esperado	34

3.4	Proyecciones de cobertura	38
IV.	Reflexiones finales	41
Bibliografía	.....	45
Anexos	.....	47
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados		55
Índice de cuadros		
Cuadro 1	Gasto Público Previsional Consolidado en términos del PIB, del Gasto Total y del Gasto Social	13
Cuadro 2	Beneficios Previsionales por Régimen en el SIJP	14
Cuadro 3	Transferencias a Cajas Provinciales por Convenio de Armonización	16
Cuadro 4	.....	22
	Población mayor de 65 años que recibe ingresos por jubilación o pensión, según edad y sexo	22
Cuadro 5	.....	23
	Cobertura de la población mayor de 65 años, según sexo y nivel educativo	23
	Aglomerados urbanos EPH, 1° trimestre de 2007.....	23
Cuadro 6	.....	24
	Definiciones alternativas de cobertura provisional	24
	Aglomerados urbanos EPH, 1° trimestre de 2007.....	24
Cuadro 7	.....	26
	Beneficios previsionales: casos y montos	26
	Diciembre 2007	26
Cuadro 8	.....	27
	Evolución del número de beneficios del Programa de Pensiones No Contributivas.....	27
Tabla 1	.....	49
	Situación financiera de largo plazo del sistema previsional nacional: Prestaciones y cargas sobre el salario para la previsión social	49
Tabla 2	.....	49
	Proporciones de actividad, desocupación y aporte, 2005-2015	49
Tabla 3	.....	50
	Prestaciones del SIJP según tipo de prestación	50
Tabla 4	.....	50
	Ingresos previsionales del SIJP según origen	50
Tabla 5	.....	51
	Necesidades fiscales de financiamiento del SIJP	51
Tabla 6	.....	51
	Ingresos "puros", prestaciones y déficit previsional,	51
	según escenarios alternativos. Argentina, 2005-2015.	51
Tabla 7	.....	52
	Beneficiarios del SIJP según marco legal	52
Tabla 8	.....	52
	Cobertura del SIJP para mayores de 65 años. Según tipo de prestación.....	52
Índice de gráficos		
Gráfico 1	EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO: EXCEDENTE INICIAL Y DÉFICITPRESTACIONES Y SU FINANCIAMIENTO, 1944-2006.....	12
Gráfico 2	COBERTURA PREVISIONAL DE MAYORES DE 65 AÑOS TOTAL AGLOMERADOS URBANOS EPH, MAYO/1ER SEMESTRE	24
Gráfico 3	EGRESOS DEL SIJP	35

Gráfico 4	INGRESOS “PUROS” DEL SIJP	36
Gráfico 5	INGRESOS Y EGRESOS DEL SIJP, 2005-2015	36
Gráfico 6	PROYECCIÓN DE EGRESOS POR PRESTACIONES PREVISIONALES, SEGÚN ESCENARIO ALTERNATIVO. ARGENTINA, 2005-2015	37
Gráfico 7	PROYECCIÓN DEL “DÉFICIT PREVISIONAL”, SEGÚN ESCENARIO ALTERNATIVO. ARGENTINA, 2005-2015.....	38
Gráfico 8	BENEFICIARIOS DEL SIJP	39
Gráfico 9	POBLACIÓN MAYOR (65+) CON BENEFICIO SIJP	39

Índice de tablas

Tabla 1	SITUACIÓN FINANCIERA DE LARGO PLAZO DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL: PRESTACIONES Y CARGAS SOBRE EL SALARIO PARA LA PREVISIÓN SOCIAL	49
Tabla 2	PROPORCIONES DE ACTIVIDAD, DESOCUPACIÓN Y APORTE, 2005-2015 ...	49
Tabla 3	PRESTACIONES DEL SIJP SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN	50
Tabla 4	INGRESOS PREVISIONALES DEL SIJP SEGÚN ORIGEN.....	50
Tabla 5	NECESIDADES FISCALES DE FINANCIAMIENTO DEL SIJP	51
Tabla 6	INGRESOS "PUROS", PRESTACIONES Y DÉFICIT PREVISIONAL, SEGÚN ESCENARIOS ALTERNATIVOS. ARGENTINA, 2005-2015.....	51
Tabla 7	BENEFICIARIOS DEL SIJP SEGÚN MARCO LEGAL	52
Tabla 8	COBERTURA DEL SIJP PARA MAYORES DE 65 AÑOS. SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN.....	52

Resumen

Luego de pasar por una etapa inicial de importantes excedentes financieros (hasta mediados de los años sesenta) y una segunda etapa, relativamente más corta (hasta finales de los años setenta) de relativo equilibrio, el sistema previsional argentino comenzó a presentar importantes problemas financieros, así como insatisfacción de la población pasiva cubierta en relación con el nivel de los beneficios.

La profunda reestructuración que se dio en 1994 estableció un sistema mixto, con un pilar común y otro opcional entre el régimen público de reparto y uno de capitalización individual. Si bien, con el objetivo de atenuar el impacto fiscal, se establecieron mayores restricciones para acceder a las prestaciones, con el nuevo sistema se agravaron los problemas de solvencia al tiempo que aumentaba la proporción de población mayor sin cobertura previsional. Por otra parte, a partir de la crisis de fines de 2001 y la salida de la convertibilidad se dio un proceso inflacionario que afectó seriamente el poder adquisitivo de las prestaciones.

Entre 2005 y 2007, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas que, si bien no cambian la esencia del sistema dual instaurado en 1994 tras la incorporación del régimen de capitalización individual, permite remozar el régimen de reparto y utilizarlo como plataforma para alcanzar un mayor nivel de cobertura previsional.

El presente trabajo reseña la evolución del sistema previsional desde la reforma de 1994; analiza en detalle el alcance de los cambios recientes, discutiendo sus ventajas y limitaciones y evaluando el funcionamiento futuro del régimen público. Por último se analizan los desafíos implicados en la consolidación de un esquema de protección social para los mayores que logre amplios niveles de cobertura y sea sostenible financieramente.

Introducción

El sistema previsional argentino sufrió una profunda reestructuración a partir de la sanción de la Ley 24.241, que estableció un sistema mixto, con un pilar común y otro opcional entre el régimen público de reparto y uno de capitalización individual. Asimismo, con el objetivo de atenuar el impacto fiscal, se establecieron mayores restricciones para acceder a las prestaciones, aumentando la edad mínima a la jubilación y los años con aportes requeridos.

Al momento de la reforma (1994), la expectativa era que los mecanismos competitivos de mercado y los incentivos al ahorro llevaran a un aumento de la eficiencia del sistema en general, y que la propia dinámica del mercado conduciría a un sostenido proceso de mayor cumplimiento por parte de los afiliados (Packard, 2001). Sin embargo, el sistema no logró desarrollarse al nivel que se esperaba cuando se creó: las dificultades del mercado laboral se reflejaron en significativos aumentos del desempleo y de la informalidad, lo que generó un estancamiento en el número de aportantes y una caída de los mismos en términos de la población económicamente activa. Simultáneamente, la proporción de población mayor sin cobertura previsional fue aumentando año tras año, al no alcanzar los requisitos más exigentes establecidos por la reforma. Por otra parte, a partir de la crisis de fines de 2001 y la salida de la convertibilidad se dio un proceso inflacionario que afectó seriamente el poder adquisitivo de las prestaciones¹.

¹ Entre diciembre de 2001 y julio de 2008, el dólar aumentó 203%, el índice de precios mayoristas 249% y el índice de precios al consumidor 118%. Respecto del índice de salarios, en el sector privado registrado se verificó un incremento del 202% y en el nivel general un aumento del 108% (www.indec.gov.ar).

Atento a este diagnóstico se dieron tres pasos fundamentales. En primer lugar, se estableció una recuperación diferenciada de las prestaciones: entre fines de 2001 y julio de 2008, el haber mínimo se incrementó 360%, mientras que los haberes inferiores a \$1.000 aumentaron 79% y los haberes superiores a \$1.000, sólo 63%. En segundo término, se flexibilizaron los requisitos a través del establecimiento de una moratoria, que permitió el alta de más de un millón de beneficiarios. Finalmente, se introdujo la opción para volver al régimen de reparto, en algunos casos de manera automática.

El presente trabajo reseña la evolución del sistema previsional desde la reforma de 1994; analiza en detalle el alcance de los cambios recientes, discutiendo sus ventajas y limitaciones, y, por último, evalúa el funcionamiento futuro del régimen público. El objetivo último que aquí se persigue es la evaluación de los desafíos implicados en la consolidación de un esquema de protección social para los mayores que logre amplios niveles de cobertura y sea sostenible financieramente.

I. Reforma de 1994, antecedentes y necesidad de reformulación

1.1 La previsión social argentina en una visión de largo plazo

El sistema previsional argentino sufrió un proceso de maduración y crisis durante el siglo XX, que ya fuera descrito en numerosas publicaciones². En lo esencial, se trató de uno de los sistemas pioneros de la región que, organizado bajo un esquema de reparto intergeneracional prometía a quienes se jubilaban un nivel de beneficios que tempranamente resultó difícil de cumplir. A ello habían contribuido: el agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo (al ser destinado al financiamiento del estado en funciones diferentes a la previsión social), la creciente informalidad laboral, los graduales descensos de fecundidad y mortalidad (aumento de la esperanza de vida) y el consiguiente envejecimiento de la población, además de otros factores macroeconómicos.

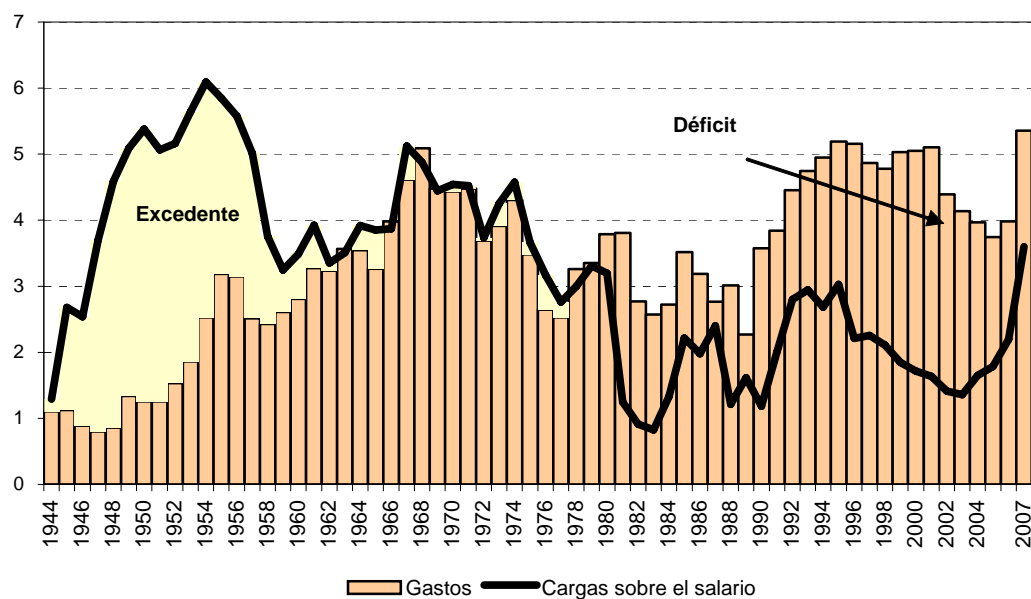
Luego de los primeros signos de agotamiento del esquema, la rápida y descontrolada extensión de la cobertura (hacia sectores que no acreditaban una historia contributiva establecida como requisito), manteniendo un beneficio definido con un nivel relativamente alto de sustitución del salario, agravó la situación. Si bien se intentó asignar

² Véase, por ejemplo, Feldman, Golbert e Isuani (1986), Schulthess y Demarco (1993), Cetrángolo y Machinea (1993), Bertranou, Grushka y Rofman (2003) y Cetrángolo y Grushka (2004).

recursos no contributivos al sostenimiento del sistema³, cuando no alcanzaron, se incumplió la promesa de proporcionalidad, derivando en una creciente pérdida de prestigio del sistema.

Con el objeto de permitir una relectura de la historia previsional argentina que, a la luz de lo sucedido recientemente, ayude al diseño de reformas futuras tanto en Argentina como en otros países con problemas similares, se ha encarado un complejo trabajo de reconstrucción de las series históricas del sistema previsional nacional. Como resultado, en el gráfico 1, se puede apreciar el rasgo central de esta historia que había sido muchas veces señalado pero nunca ilustrado adecuadamente. Allí se presenta la evolución del gasto en prestaciones, el financiamiento contributivo y el déficit (o financiamiento del Tesoro y recursos tributarios adicionales). Se puede evaluar la existencia de tres grandes períodos: uno largo de excedente inicial, uno de relativo equilibrio y el último de fuerte desequilibrio. El excedente inicial del sistema creció desde principios de los años cuarenta (cuando los aportantes eran apenas el 7% de la PEA) hasta mediados de los años sesenta. Por ese entonces, la introducción de “moratorias previsionales” logró cierto incremento en los recursos que más tarde se tradujeron en aumentos del gasto y agravaron la fuerte caída posterior de la tasa de sostenimiento que llevó a los desequilibrios crecientes que se observan a partir de fines de los años setenta. A partir de julio de 1994, la reforma que determinó la vigencia de un nuevo régimen, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), desembocó en necesidades adicionales de financiamiento, aún cuando las proyecciones de largo plazo tendían a un potencial equilibrio.

GRÁFICO 1
EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO: EXCEDENTE INICIAL Y DÉFICIT
PRESTACIONES Y SU FINANCIAMIENTO, 1944-2006
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Tabla 1 del Anexo.

³ Con anterioridad a los años noventa, y en diferentes períodos, se incluyeron como recursos no contributivos fundamentalmente, los provenientes del Tesoro y de la asignación específica de una porción del IVA e impuestos internos sobre combustibles, gas y teléfonos.

Los datos del gráfico precedente corresponden al sistema nacional de previsión social. En cambio, considerando la situación del consolidado de Nación, provincias y municipios se puede apreciar que el gasto público en pensiones en 1980 representaba el 5,2% del PIB, en 1995 alcanzó el 8,4%, para luego descender hasta 7,9% en 2000 y 6,4% en 2006 (Cuadro 1). El gasto previsional, medido tanto como porcentaje del PIB como del gasto público consolidado, experimentó un importante crecimiento durante las décadas de los ochenta y noventa pero disminuyó en la última década. Por su parte, la participación del gasto previsional en el gasto social total está disminuyendo desde 1990. Esa evolución del gasto no solo ha estado determinada por la propia maduración del sistema sino también por los vaivenes de la situación macroeconómica argentina (en especial los cambios en precios relativos, en general, y los haberes reales, en particular) y la reforma previsional.

CUADRO 1
GASTO PÚBLICO PREVISIONAL CONSOLIDADO ^{a/}
EN TÉRMINOS DEL PIB, DEL GASTO TOTAL Y DEL GASTO SOCIAL

Año	% del PIB	% del gasto público consolidado	% del gasto público social
1980	5,2	19,0	40,9
1985	5,5	19,7	42,4
1990	7,9	28,4	49,0
1995	8,4	27,6	44,1
2000	7,9	25,1	41,4
2006	6,4	21,4	34,7

Fuente: Basado en datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

^{a/} Consolidado: nación, provincias y municipios.

Dada la magnitud del gasto previsional (más de \$40 mil millones anuales), así como la cantidad de personas involucradas (8 millones de aportantes y 4 millones de beneficiarios)⁴, es importante reflexionar sobre las consecuencias que tiene una transformación tan profunda como la que implicó el SIJP.

1.2 Rasgos generales del sistema a partir de la reforma de 1994

Tras la reforma aprobada por la Ley 24.241, el SIJP es un sistema de dos pilares. El primero de ellos es de “reparto”, administrado por el Estado y otorga una prestación muy similar para cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (PBU). El segundo pilar otorga a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes:

(i) de reparto con beneficios definidos administrado por el Estado que otorga una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP); o

(ii) de capitalización individual, con contribución definida, gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas con esa única y específica finalidad⁵.

⁴ Fuente: SSS (2008). El tipo de cambio US\$1 = \$1 estuvo vigente desde la sanción de la Ley de Convertibilidad en marzo de 1991 hasta diciembre de 2001. En diciembre de 2007, el tipo de cambio era US\$1 = \$3,1.

⁵ Si bien se trata, en general, de empresas privadas, la ley establece la creación de una AFJP pública, en manos del Banco de la Nación Argentina.

También a cargo del Estado, se brinda un pago compensatorio por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen. Este pago se denomina Prestación Compensatoria (PC) y, al igual que la PBU, corresponde a todos los trabajadores que cumplen con los requisitos de edad y años con aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del SIJP (Cuadro 2).

CUADRO 2
BENEFICIOS PREVISIONALES POR RÉGIMEN EN EL SIJP

Opción del Trabajador		Administración
Régimen de Reparto	Régimen de Capitalización (o régimen mixto)	
PBU	PBU	Estado
PC	PC	Estado
PAP		Estado
	JO	AFJP

Fuente: elaboración propia.

Glosario:

PBU: Prestación Básica Universal

PAP: Prestación Adicional por Permanencia

PC: Prestación Compensatoria

JO: Jubilación Ordinaria (prestación derivada de la Cuenta de Capitalización Individual)

AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (predominantemente privadas, aunque la legislación establece la existencia de una pública, hoy en manos del Banco de la Nación Argentina).

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

El financiamiento del SIJP es similar al del antiguo sistema, con aportes por parte del trabajador, contribuciones a cargo del empleador y asignaciones específicas de recursos impositivos. Para quienes optaron por el régimen de capitalización individual, los aportes personales pasan íntegramente a las cuentas individuales de capitalización, descontándose las comisiones que cobran las AFJP, que incluyen los gastos de operación y la prima del seguro de invalidez y muerte⁶. La recaudación total de aportes y contribuciones está a cargo del Estado.

Junto con el cambio de esquema se introdujeron tres modificaciones paramétricas de importancia. En primer lugar, se aumentaron las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas gradualmente a 60 años para las mujeres y 65 para los varones, lo que permitiría elevar la tasa de sostenimiento.

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

⁶ Cabe señalar que, a partir de enero de 2008, el seguro colectivo fue reemplazado por un fondo de aportes mutuales (FAM) financiado no desde los aportes sino desde los propios fondos de jubilaciones y pensiones (detrayendo del valor cuota, es decir de la rentabilidad, un valor uniforme para todas las AFJP).

Por último, y con un impacto seguramente más significativo, se eleva gradualmente de veinte a treinta los años requeridos de aportes para acceder al beneficio. Como se verá, esta reforma produjo una reducción importante en el número de nuevos beneficiarios, dejando sin cobertura a una importante parte de la población.

1.3 Los primeros años del nuevo sistema (1994-2001)

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

Aún cuando no fuera reconocido originalmente, con el objeto de asegurar la solvencia fiscal de largo plazo se comprometió seriamente la de corto. Teniendo en cuenta que las nuevas prestaciones se agregaron al pago de las correspondientes al sistema viejo, la reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas que (a diferencia del caso chileno) presentaban ya serios problemas de solvencia. Si el sistema no podía cumplir con la promesa de beneficios del 82% del salario antes de la reforma, mucho menos podría hacerlo en el período posterior a la misma con recursos reducidos por el traspaso creciente de aportantes al nuevo sistema de capitalización⁷.

Cuando se observa lo sucedido con el SIJP durante sus primeros años debe tenerse en cuenta que, rápidamente, se realizaron cambios que afectaron tanto la situación financiera como el alcance de las prestaciones. Entre esos cambios se cuentan algunos que responden a la necesidad de corregir parcialmente los efectos fiscales de la reforma, otros que reflejan la presión del funcionamiento de la economía y otros producidos por negociaciones políticas que superan la lógica previsional.

En primer lugar, en el año 1995, a escasos nueve meses de inaugurado el sistema reformado, y preocupado por los crecientes desequilibrios del sector, el gobierno nacional impulsó la “ley de solidaridad previsional”⁸, por la que el Estado Nacional dejó de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional. En adelante las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que le destine el presupuesto de cada año.

En segundo lugar, se eliminó la movilidad en las prestaciones y se reemplazó el mecanismo endógeno de ajuste establecido por la reforma. De acuerdo con ésta, la PBU evolucionaba según la trayectoria de los salarios de los aportantes al definirse como un múltiplo (2,5) del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). Este índice fue reemplazado por el MOPRE (Modulo Previsional) de determinación discrecional anualmente junto con la aprobación presupuestaria y, en la práctica, congelado en \$80 nominales desde abril de 1997.

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

Por último, en el marco de los conflictos y negociaciones entre el gobiernos nacional y los provinciales, se acordó la transferencia a la Nación de las cajas provinciales de aquellas jurisdicciones que así lo solicitaran, como se detalla en la sección siguiente.

⁷ Este tema fue desarrollado en Cetrángolo y Grushka (2004).

⁸ Ley 24.463, Boletín Oficial del 30 de marzo de 1995.

1.4 Situación de las cajas provinciales

Más allá de que el objeto de este documento sea el análisis del sistema de pensiones a cargo de la Nación, se debe mencionar que existe una buena cantidad de cajas de jubilaciones a cargo de los gobiernos provinciales. Hasta las reformas de los años noventa, la totalidad de las provincias argentinas se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública. Su cobertura alcanzaba al personal de la administración central, de los organismos descentralizados, de las empresas públicas, de los bancos oficiales y de las administraciones municipales. En algunos casos, dependiendo de las situaciones legales de cada provincia, existen municipios que también crearon sus propias cajas de previsión social.

A inicios de los años noventa, dos acuerdos entre la Nación y las provincias modificaron la situación. El primero, firmado en agosto de 1992 (“Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”) estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional. El segundo, firmado un año más tarde (“Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, de agosto de 1993), estableció el “compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social”. Como consecuencia de ese acuerdo, entre los años 1994 y 1996 fueron transferidas a la Nación un conjunto de cajas correspondientes a once provincias, analizadas en detalle en diversos trabajos⁹.

Luego, a partir de 1999, se inició un nuevo período de negociación entre la Nación y algunas provincias que no habían transferido sus cajas destinada a definir la armonización de sus esquemas por el adoptado por la Nación. Frente a ese compromiso, la Nación aseguraría el financiamiento de sus desequilibrios (aunque su determinación no deje de ser controvertida). Durante los últimos diez años, si bien no se han mostrado avances sustantivos en la armonización de los sistemas, se acordó el financiamiento por parte del estado nacional de una porción de los desequilibrios de un grupo creciente de cajas provinciales, como se muestra en el cuadro 3. Este financiamiento representó entre 2004 y 2006 cerca del 20% del gasto previsional de las provincias beneficiadas.

CUADRO 3
TRANSFERENCIAS A CAJAS PROVINCIALES POR CONVENIO DE ARMONIZACIÓN
(En millones de pesos corrientes)

Provincia	2003	2004	2005	2006	2007 ^a	2008
Buenos Aires	-	300	650	250	365	300
Cordoba	108	339	559	550	310	448
Corrientes	-	-	-	0	-	40
Chaco	-	-	51	-	187	51
Entre Rios	-	60	100	110	97	70
Formosa	-	-	45	50	7	45
La Pampa	4	7	7	0	32	31
Misiones	-	-	-	0	0	15
Santa Cruz	38	50	70	0	252	160
Santa Fe	90	90	90	0	-	90
Total	240	846	1,572	960	1,249	1,249

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

^a Los datos de 2007 corresponden a la ejecución provisoria y los de 2008 al crédito presupuestario.

⁹ Véase, entre otros, Cetrángolo y Grushka (2004), Cetrángolo y Curcio (2005) y SAFJP (2005).

En consecuencia, como resultado de estas dos etapas de reformas en la relación entre el sistema nacional y los provinciales de jubilaciones y pensiones se pueden distinguir tres situaciones:

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

b) diez provincias se encuentran en proceso de armonización (total o parcial) de sus sistemas al nacional y, en consecuencia, están recibiendo transferencias de fondos desde la Nación, como se mostró en el cuadro 3: las provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa), del Noreste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y una patagónica (Santa Cruz);

c) sólo tres provincias patagónicas no reciben transferencias desde la Nación para atender los gastos de sus cajas: Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.

1.5 ¿Resolvió la reforma los problemas estructurales del sistema?

Las reformas paramétricas que acompañaron la introducción del régimen de capitalización determinaron una mejora en las expectativas fiscales de mediano plazo. No obstante, los mismos elementos que produjeron esa mejora derivaron en nuevas presiones sobre la sostenibilidad de largo plazo de las cuentas públicas. Los nuevos requisitos para acceder a los beneficios (mayores cantidad de aportes y edad de retiro) determinaron una caída importante en la cobertura del sistema que, por un lado, afectó la equidad de la PBU al reducir sus beneficiarios potenciales y, simultáneamente, generó presiones para la introducción de prestaciones asistenciales para los que no cumplan los requisitos establecidos por la reforma.

Pese al dictado de la denominada Ley de Solidaridad Previsional y las restricciones impuestas a la movilidad de los haberes, el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente a 3,3% del PIB en el año 2000. Este déficit puede atribuirse a la pérdida de los aportes transferidos al régimen de capitalización (1,5%), a la reducción de contribuciones patronales (1,3%) y al déficit de las cajas provinciales transferidas (el restante 0,5% del PIB)¹⁰.

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

Volviendo la mirada al gráfico 1, se observa el importante aumento del gasto previsional durante los primeros años de la década de los noventa y la pérdida de importancia de los impuestos sobre la nómina en el financiamiento de las prestaciones. Durante los tres últimos años de vigencia de la convertibilidad (1999-2001), casi el 70% del gasto previsional fue financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal que caracterizaron la crisis de principios del presente siglo.

¹⁰ Véase Cetrángolo y Grushka (2004). Ese mismo año, el déficit de las cuentas consolidadas del Sector Público No Financiero fue de exactamente la misma cifra: 3.3% del PIB, lo que marca la importancia del desequilibrio previsional.

Los efectos financieros de la reforma pueden desdoblarse en dos. En el corto plazo, conocido como período de transición, hay un cambio significativo en el financiamiento de la clase pasiva, que ya no cuenta con los aportes personales (11% sobre el salario) de quienes optaron por el régimen de capitalización (en desmedro del Tesoro Nacional). Otros efectos sólo se reflejarán con mayor fuerza en el largo plazo, cuando los beneficios ya sean financiados en parte importante por los ahorros acumulados en las cuentas individuales. Debe destacarse que al momento de puesta en vigencia del SIJP, existía un conjunto muy importante de jubilados y pensionados que por mucho tiempo seguirán participando de la masa de personas pasivas, aunque gradualmente irán siendo reemplazados por jubilados y pensionados del nuevo marco legal.

Si bien existe un cambio en el financiamiento, es necesario tener presente que los recursos propios del régimen (aportes y contribuciones sobre los salarios), desde hace ya un considerable tiempo no alcanzaban para financiar la totalidad de las prestaciones previsionales, recurriéndose a otras fuentes tales como impuestos con afectación específica, otros recursos fiscales, apoyo directo del Tesoro de la Nación o adelantos en descubierto del Banco Central (estos últimos hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991)¹¹.

Esos cambios en el financiamiento hacen difícil hablar de “déficit del sistema”, pues por ejemplo queda el interrogante de cómo deberían tratarse los impuestos con afectación específica, además de las reducciones en la alícuota de las contribuciones patronales, política fuertemente desarrollada a fines de los años noventa. El sistema previsional no se autofinancia desde hace décadas y una parte creciente de las erogaciones es financiada con recursos que no provienen de cargas sobre el salario. Es por ello que resulta pertinente hacer la aclaración de que en este trabajo, cuando se refiere al resultado “puro” o al “déficit previsional” se están considerando las necesidades fiscales de financiamiento considerando sólo los recursos provenientes de las cargas sobre los salarios.

El sistema previsional argentino fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado formal de empleo. Sin embargo, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales y la creciente informalidad laboral (que generó beneficiarios cada vez más selectos) constituyeron un problema muy importante. La reforma aprobada en 1993 tenía, como uno de sus objetivos, profundizar la relación entre los aportes realizados y los beneficios por percibir, como mecanismo de promoción de la formalización. Un argumento similar fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, pero el efecto de estos incentivos fue menor al esperado. La recesión desde 1998 y la crisis de 2001/02 profundizaron este problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones previsionales y deteriorarse la capacidad adquisitiva de los adultos mayores con o sin ingresos formales.

¹¹ El primer año en el que las prestaciones del sistema previsional nacional superaron los aportes y contribuciones fue 1963, situación que se repitió en algunos años posteriores hasta que se hizo permanente desde 1978.

II. La extensión de la cobertura previsional

2.1 Las reformas posteriores a 2005

En el período posterior a la crisis del 2001 ocurrieron importantes cambios políticos, así como en el funcionamiento de la economía, que generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones y, en general, de los programas públicos destinados a la población mayor. Un ejemplo de la importancia de esos debates fue la presentación del denominado “Libro Blanco de la Seguridad Social” (Secretaría de Seguridad Social, 2003).

Recién entre 2005 y 2007, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional vigente que, si bien no cambian la esencia del sistema dual instaurado en 1994 tras la incorporación del régimen de capitalización individual, permite remozar el régimen de reparto y utilizarlo como plataforma para alcanzar un mayor nivel de cobertura previsional.

La principal herramienta destinada a lidiar con los problemas de cobertura fue la denominada “moratoria previsional” (Decreto PEN N° 1454/05, modificatorio de la Ley 24.476) que implicó básicamente otorgar la posibilidad de acceder a un haber jubilatorio a toda persona que tenía edad para jubilarse pero que no cumplía con la exigencia de 30 años de aportes acumulados.

Esta medida benefició a 1,5 millones de personas, magnitud que elevaría la cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65

años con beneficio del sistema previsional) a más del 80% en 2007, superando holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) alcanzando el máximo en toda Latinoamérica (donde se destacan Uruguay, Brasil y Chile).

A su vez, a la moratoria se sumó la reforma instrumentada mediante la Ley 26.222, que, entre otras cosas, otorga al trabajador la libre opción de régimen (capitalización o reparto) de manera permanente (cada cinco años), impulsando fuertemente la opción por reparto y estableciendo un tope en la comisión que cobran las administradoras privadas.

La reforma previsional también implicó pasar desde el régimen de capitalización al régimen de reparto a más de un millón de afiliados que estaban próximos a cumplir la edad de jubilarse (menos de 10 años) y cuyos saldos en sus respectivas cuentas de capitalización individual no les permitiría alcanzar el haber mínimo que provee el Estado desde el régimen de reparto.

Si bien el traspaso puede parecer un beneficio que permite aumentar los ingresos futuros, queda sujeto al cumplimiento del requisito de 30 años de aporte. Como se señaló más arriba, para solucionar los problemas de cobertura de los que al momento de esta reforma no podían jubilarse por falta de aportes se ideó una moratoria previsional. La (alta) posibilidad de que las futuras generaciones no accedan a los beneficios del sistema por insuficientes años de aporte (en un grupo que ya mostró dificultades para aportar) deja abierta la posibilidad a nuevas futuras moratorias destinadas a evitar la existencia de importantes grupos poblacionales sin posibilidad de percibir prestación alguna.

A su vez, el compromiso que asumió el gobierno en el corto y mediano plazo, implica un costo fiscal no menor, que aspira a compensarse con otros elementos de la reforma previsional, principalmente la “captura” de los indecisos que ahora aportarán al sistema de reparto, así como el traspaso voluntario de más de un millón de afiliados que aportaban en el régimen de capitalización. Los ingresos corrientes que genera al fisco la reforma previsional financian buena parte del nuevo costo fiscal, por lo menos en el corto plazo, el resto se financiará con otros recursos y/o menor ahorro público (Castiñeira, 2007).

Según Boudou y otros (2007), la moratoria previsional junto a la jubilación anticipada incrementó en 1,5 millones la cantidad de jubilados, de los cuales el 87% serían mujeres con una edad promedio de 71 años, mientras que el 15% restante son hombres de 72 años promedio. Los beneficiarios de la moratoria previsional deben saldar en 60 cuotas fijas los, en promedio, 16 años de aportes faltantes al sistema de seguridad social para alcanzar los requisitos exigidos (30 años o menos, según la edad alcanzada y los años computados por declaración jurada).

El haber promedio al que acceden los nuevos jubilados era, a junio de 2007, de \$535 mensuales (levemente por encima del mínimo de \$530). De dicho monto se descuenta en forma automática la cuota de la moratoria que en promedio asciende a \$214, lo que implica que el haber promedio final es de \$322 mensuales (en la mayoría de los casos se adicionan \$30 de subsidio otorgados por PAMI a sus afiliados). En consecuencia, en 2007, el costo fiscal neto de los nuevos jubilados no habría superado el 1% del PIB en 2007 (Boudou y otros, 2007).

La reforma previsional no sólo aumenta el gasto público en el corto y mediano plazo, sino que también genera ingresos, o mejor dicho, traspasó al régimen de reparto una parte de los ingresos corrientes del régimen de capitalización. Los nuevos ingresos corrientes para el fisco provienen de cuatro fuentes: traspasos automáticos según edad y saldo, reactivación de los regímenes especiales, el cambio voluntario de régimen y nuevos trabajadores “indecisos”.

La Ley 26.222 prevé el traspaso automático (salvo expresa mención del afiliado a quedarse en el régimen de capitalización) del millón de afiliados a 10 años de jubilarse y con saldos en sus cuentas de capitalización individual (CCI) menores a \$20.000 pesos (con un 40% de aportantes). Asimismo, por Resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 135/07, se restableció la

vigencia de los denominados “regímenes especiales”, por lo que unos 170 mil afiliados al régimen de capitalización (docentes, científicos, diplomáticos, jueces, etc. con más de 90% aportantes) vuelven a contribuir al régimen público.

Además del millón de traspasos automáticos, se sumaron, una vez abierta la opción de cambiar de régimen, otro millón de afiliados a capitalización que decidieron pasarse a reparto, de los cuales el 80% eran trabajadores activos que realizaban aportes regularmente en su cuenta de capitalización individual y que a partir de enero de 2008 realizan sus aportes al régimen de reparto. A fines de 2007 y por un periodo de 5 años cerró la opción de cambiarse de régimen.

En resumen, entre traspasos voluntarios (0,9 millones), traspasos automáticos (0,4 millones) y regímenes especiales (0,2 millones) suman alrededor de 1,5 millones de aportantes a las AFJP que pasaron al régimen de reparto. Pero al traspaso del “stock” de afiliados, la reforma previsional contempla también el traspaso del “flujo”, es decir, de los nuevos trabajadores que ingresan al sistema. Efectivamente, los nuevos trabajadores que no se decidan en qué régimen aportar a los 3 meses de obtener el empleo, automáticamente pasan ahora al de reparto (antes a la AFJP de menor comisión). Durante el año finalizado en junio de 2007 las AFJP incorporaron más de 0,7 millones de nuevos afiliados, de los cuales 0,6 millones (82%) ingresaron como indecisos, con cerca del 60% manteniéndose como aportantes (SAFJP, 2007).

Tras todas estas modificaciones, las perspectivas son que las AFJP pasarían de casi 5 millones de aportantes en 2006 a menos de 4 millones en 2008 (una caída de 27%). Por su parte, el régimen de Reparto triplicaría el número de aportantes, pasando de 1 a 3 millones y aumentando su participación del 14% al 44%.

Cabe señalar que durante 2008, los nuevos 2 millones de aportantes generarían nuevos ingresos corrientes para la ANSES por más de \$6 mil millones, equivalente a poco menos del 1% del PIB. En síntesis, la reforma previsional permite al Gobierno Nacional un crecimiento del régimen de reparto que se convierte en la principal fuente de financiamiento del compromiso asumido con los nuevos jubilados.

Por último, cabe destacar que el traspaso automático de afiliados de AFJP se realizó junto con los saldos de sus cuentas de capitalización individual (inferiores a \$20.000). Agregando los saldos transferidos por regímenes especiales (\$2 mil millones), el total transferido asciende a cerca de \$9 mil millones, equivalentes a 1,2% del PIB. Estas transferencias son “por única vez”, a cambio de un compromiso difícil de evaluar y para el que no se hicieron públicas las correspondientes proyecciones.

Teniendo en cuenta la complejidad de la reforma y la variedad de aspectos involucrados, en el Recuadro 1 se ofrece un resumen de los cambios introducidos en el sistema.

RECUADRO 1 RESÚMEN DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN EL SISTEMA INTEGRADO DE PENSIONES Y JUBILACIONES

Aquí se resumen los principales cambios en el SIJP, centrándose en su impacto sobre las cuentas públicas, sus características conceptuales y una estimación del número de personas involucradas. Los instrumentos normativos esenciales consisten de dos leyes (jubilación anticipada y reforma previsional -nuevo esquema de opción-), tres decretos (moratoria previsional, aportes personales y fondo de garantías) y una resolución (regímenes especiales), que se detallan a continuación:

Ley 25.944 (Jubilación Anticipada): 60 mil desempleados, con los años de aportes requeridos pero faltando hasta 5 años de edad para adquirir derecho al beneficio.

Ley 26.222 (Reforma Previsional –nuevo esquema de opción-):

- 1,2 millones (0,4 millones aportantes) de traspasos “automáticos” al régimen de Reparto de mujeres mayores de 50 y hombres mayores de 55 años cuyos saldos en la cuenta de capitalización individual era inferior a \$20.000 (\$7 mil millones);

- 1,2 millones de afiliados (0,9 millones aportantes) optaron por pasar a reparto (con vigencia enero 2008), pudiendo cambiar de régimen una vez cada cinco años;
- Nuevos trabajadores: quienes al inicio de su vida laboral no opten de manera expresa por alguno de los dos regímenes, quedarán automáticamente en el de Reparto (0,7 millones por año).

Decreto 1454/05 (Moratoria Previsional): 1,5 millones de casos con edad para jubilarse (60 años mujeres, 65 años hombres) que faltando algunos o todos los años de aportes, los pueden cancelar con quitas y en 60 cuotas fijas.

Decreto 22/07 (Aportes Personales): Para los afiliados al régimen de Capitalización se restablecen los aportes al SIJP del 7% al 11% de los ingresos a partir de enero 2008.

Decreto 897/07 (Garantías al Régimen de Reparto): Creación de un Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), con recursos propios de la ANSES (\$10 mil millones) más los ingresos por traspasos automáticos y regímenes especiales (\$9 mil millones).

Resolución SSS 135/07 ("Regímenes Especiales"): transferencias a la ANSES de los saldos de las cuentas de capitalización (\$2 mil millones) de 0,2 millones de afiliados (todos aportantes) correspondientes a Regímenes Especiales: Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731), Poder Judicial de la Nación (Ley 24.018), Docentes (Ley 24.016 y Decreto 137/05), Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22.929 y Decreto 160/05).

Fuente: elaboración propia.

2.2 La cobertura previsional de los adultos mayores

La cobertura previsional suele medirse con un indicador clásico de cobertura individual: proporción de población (mayor de cierta edad) que percibe beneficios previsionales. Sin embargo, combinar los datos administrativos con los datos poblacionales no es sencillo: la información de la ANSES por un lado deja afuera otros regímenes previsionales (Fuerzas Armadas y de seguridad, cajas provinciales y cajas profesionales, con muy pocos datos públicos detallados) y, por el otro, se producen duplicaciones entre jubilaciones y pensiones por fallecimiento (más frecuentemente entre las mujeres) y entre los distintos regímenes.

En cambio, un análisis de corte transversal a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), permite distinguir el comportamiento según edad, sexo y otras categorías individuales o del hogar. A principios de 2007, el 77% de los mayores de 65 años recibía algún ingreso por jubilación o pensión, 75% entre mujeres y 79% entre hombres. Las diferencias son más significativas según edad, pasando del 59% entre los 65 y 70 años al 90% para los mayores de 80 (Cuadro 4).

CUADRO 4
POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS QUE RECIBE INGRESOS POR
JUBILACIÓN O PENSIÓN, SEGÚN EDAD Y SEXO

Aglomerados urbanos EPH, 1° trimestre de 2007

Grupo de edad	Hombres	Mujeres	Total
65-69	58,7%	59,4%	59,1%
70-74	83,3%	74,4%	78,0%
75-79	88,7%	84,3%	86,0%
80 +	95,3%	87,5%	90,1%
Total	78,7%	75,4%	76,7%

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH.

El crecimiento de cobertura con la edad se debe entre otros factores al otorgamiento de prestaciones no contributivas y de jubilaciones por edad avanzada (o de jubilaciones ordinarias a edades mayores a las requeridas) y a la adquisición de pensiones por fallecimiento del cónyuge. En este último sentido, cabe señalar que la proporción de mujeres viudas pasa de 28% para el grupo de 65 a 70 años, a 71% para 80 años o más. Además, la fijación de límites cada vez más estrictos (legalmente y/o en la práctica real) para acceder a beneficios podría generar un efecto “cohorte”, por lo que la observación transversal por edades en un momento determinado exagera el crecimiento de cobertura con la edad de cada generación.

Otra variable relevante es el nivel educativo de la población y la cobertura tiene significativos diferenciales (del 71% para primaria incompleta a 80% para secundario completo), atribuibles casi en su totalidad a los diferenciales entre mujeres, que llegan a más de trece puntos porcentuales (Cuadro 5).

CUADRO 5
COBERTURA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS, SEGÚN SEXO Y NIVEL EDUCATIVO
AGLOMERADOS URBANOS EPH, 1° TRIMESTRE DE 2007

Nivel Educativo	Hombres	Mujeres	Total
Prim. Inc.	78,0%	68,2%	71,5%
Prim. Comp.	79,3%	76,9%	77,8%
Sec. Comp.	78,3%	81,5%	80,0%
Total	78,7%	75,4%	76,7%

Fuente: elaboración propia sobre datos EPH.

Además, la EPH permite la elaboración de definiciones alternativas de cobertura, considerando la situación del cónyuge y la opción de mantenerse ocupado¹². Un enfoque “familiar” podría considerar que lo importante es que al menos uno de los miembros de la pareja reciba beneficios, por lo que la cobertura debiera medirse por hogar (por pareja) o, una definición más compatible con la anterior, contar como cubierta a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) una jubilación o pensión. En este caso, el indicador de cobertura (conjunta) asciende al 84% de la población mayor de 65 años, con el crecimiento concentrado entre las mujeres, que alcanzarían al 87% (Cuadro 6).

Adicionalmente, cabe señalar que una (buena) razón para no percibir jubilación o pensión es permanecer en actividad, recibiendo un ingreso por la ocupación desempeñada. Si se considera que la permanencia en actividad es una elección voluntaria, surge entonces un tercer indicador de cobertura que incluye a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) un ingreso por su ocupación y/o una jubilación o pensión. Obviamente, en este caso la cobertura se extiende, llegando al 90% para la población mayor de 65 años, algo menor para hombres que para mujeres. Sin embargo, la permanencia en actividad suele deberse a la imposibilidad de obtener beneficios jubilatorios¹³, lo que constituye una seria limitación.

¹² Véase Grushka (2001).

¹³ Véase Alós y otros (2008).

CUADRO 6
DEFINICIONES ALTERNATIVAS DE COBERTURA PROVISIONAL
AGLOMERADOS URBANOS EPH, 1° TRIMESTRE DE 2007
(En porcentaje de la población de 65 y más años)

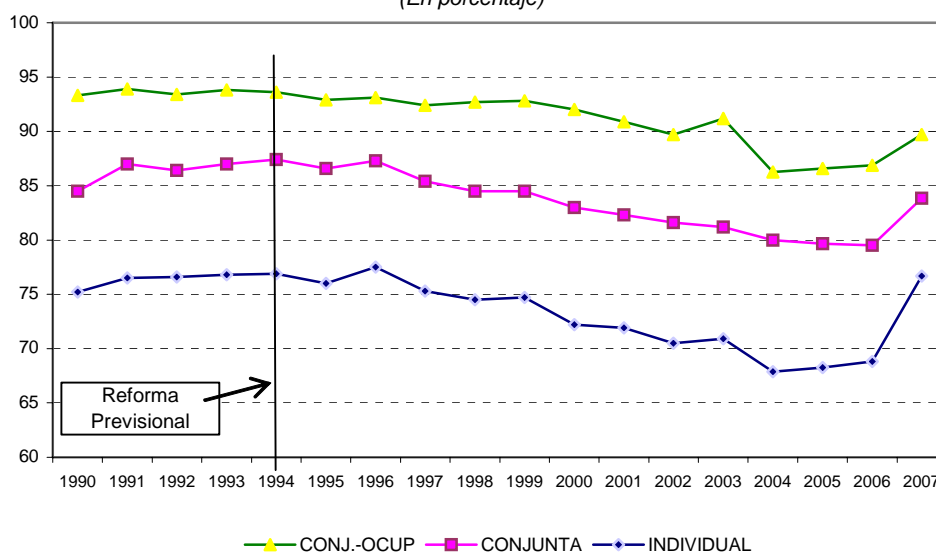
Definición	Hombres	Mujeres	Total
Cobertura individual	78,7	75,4	76,7
Cobertura propia o del cónyuge (hogar)	79,1	86,9	83,9
Cobertura previsional y/o laboral	88,6	90,4	89,7

Fuente: elaboración propia sobre datos EPH.

En resumen, la cobertura individual alcanzaba al 77%, la cobertura conjunta al 84% y la cobertura por ingresos previsionales o por ocupación, al 90%. Los hombres presentaban niveles de cobertura superiores a los de las mujeres con la primera definición, inferiores con la segunda y casi equivalentes en el último caso. La falta de cobertura disminuye con la edad, con proporciones variables que dependen de la definición utilizada y los tramos de edad considerados.

Si bien la preferencia por alguno de los tres indicadores de cobertura debiera depender del uso que se pretenda darles, la evolución durante la última década, cualquiera sea el indicador considerado, muestra una clara tendencia decreciente, que se revierte con el comienzo de la expansión de la moratoria antes citada. Lamentablemente, la EPH dejó de estar disponible para el público y no existen estimaciones más recientes (ni se vislumbran posibles en el corto plazo) que permitan evaluar su impacto final. En principio, la cobertura individual debería superar el 80% de la población mayor de 65 años, reestableciendo a la Argentina entre los países con mayor cobertura previsional en la región.

GRÁFICO 2
COBERTURA PREVISIONAL DE MAYORES DE 65 AÑOS
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS EPH, MAYO/1ER SEMESTRE
(En porcentaje)



Fuente: Grushka (2001) y elaboración propia con datos EPH.

2.3 El programa de pensiones no contributivas

Si bien no forma parte del tema específico de este documento, el tratamiento de la cobertura de la población mayor quedaría incompleto si no se hiciera alguna referencia a las prestaciones no contributivas. Como se puso de manifiesto durante la última reforma aquí comentada, existe una creciente preocupación por la necesidad de extender la cobertura de la seguridad social a la población adulta mayor excluida de los programas contributivos. Precisamente, el programa de pensiones no contributivas (PNC) constituye una alternativa relevante que requiere ser evaluada. Con este objetivo, esta sección incluye una breve descripción y análisis de algunos de sus aspectos centrales.

Este programa se desarrolla en un contexto de la política social que presenta una importante fragmentación tanto entre niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), como entre instituciones del gobierno nacional. Al reformarse el sistema previsional en 1994, las PNC fueron separadas de los programas contributivos, los que continuaron en el ámbito del Ministerio de Trabajo reorganizados en el SIJP. A partir de enero de 1996, el programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, que hasta 1999 dependió de la Presidencia de la Nación y, desde entonces, del Ministerio de Desarrollo Social.

El programa de PNC otorga siete tipos de beneficios:

- (i) por vejez;
- (ii) por invalidez,
- (iii) a madres de siete o más hijos,
- (iv) “graciables” otorgados por el Congreso de la Nación
- (v) a ex-combatientes de la guerra de Malvinas¹⁴,
- (vi) a familiares de desaparecidos durante el gobierno militar,
- (vii) otros por leyes especiales.

Los tres primeros programas son también denominados "pensiones asistenciales" y los dos últimos también se presentan agregados en publicaciones oficiales.

Las condiciones de adquisición para los beneficios asistenciales contemplan algunos de los siguientes factores (dependiendo del tipo de pensión): falta de cobertura previsional alternativa, ausencia de subsidios de cualquier tipo, falta de ingresos laborales, riesgo médico-social, vejez, soledad, ausencia del progenitor o desempleo de éste para las madres de familia numerosa, desempleo, presencia y cantidad de hijos menores, incapacidad permanente y desamparo institucional

Los niveles de las prestaciones están mayoritariamente vinculados legalmente a la jubilación mínima. El beneficio promedio a fines de 2007 alcanzaba a \$529, es decir 30% menos que en el sistema contributivo. En el Cuadro 7 se presenta el número de casos y los haberes promedio de los distintos tipos de pensión no contributiva junto a los del sistema contributivo y al salario promedio.

¹⁴ Por Ley 23.848, de 1990, se otorgan pensiones vitalicias a los ex-combatientes conscriptos que participaron en el conflicto del Atlántico Sur y civiles que se encontraban cumpliendo funciones en los lugares en los cuales se desarrollaron estas acciones entre el 2/4/82 y 14/6/82. El monto del beneficio fue fijado en el 100% del haber mínimo de jubilación ordinaria, pero en 1996, por Ley 24.652 equiparado al 100% de la remuneración mensual que percibe el grado de cabo del Ejército Argentino y extendido a los ex-soldados conscriptos de las fuerzas armadas que hayan estado destinados en el Teatro de Operaciones Malvinas (TOM) o entrado efectivamente en combate en el área del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS), y a los civiles que se encontraban cumpliendo funciones de servicio y/o apoyo en los lugares y fechas antes mencionados y a sus derechohabientes. En 1997, por Ley 24.892, el beneficio fue extendido a militares en situación de retiro o baja voluntaria.

CUADRO 7
BENEFICIOS PREVISIONALES: CASOS Y MONTOS
DICIEMBRE 2007

Tipo de prestación		Miles de casos	Haber mensual en \$
Pensiones No Contributivas	Asistenciales	474	482
	Graciables del Congreso	128	490
	Ex combatientes de Malvinas	20	1 830
	Otras leyes especiales	2	1 040
	Total PNC	624	529
Beneficios sistema contributivo	Jubilación	3 486	741
	Pensión	1 298	713
	Total	4 784	734
Salario formal promedio (RIPTE)			2 048

Fuente: elaboración propia con datos SSS (2008).

Las PNC constituyen un programa de relevancia tanto por la cantidad de beneficiarios alcanzados como por el volumen de recursos que demanda. En general, el programa es de naturaleza asistencial con el objeto de aliviar la pobreza, sin embargo algunas de sus prestaciones no tienen plenamente dicho objetivo. Un aspecto llamativo del programa lo constituyen las pensiones otorgadas por los legisladores: si bien estas prestaciones están presentes en otros países, nunca alcanzan cifras tan significativas como en Argentina, ni en cantidad ni en montos. A pesar de ello, el programa de PNC pareciera contar con un nivel de focalización que permite tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza de los hogares con perceptores. Este impacto podría incrementarse con modificaciones en la estructura y mejoras en la focalización de las PNC graciables¹⁵.

En los últimos tres años, el programa de PNC ha crecido significativamente (77% ó 21% anual) llegando a 624 mil beneficiarios. Entre 2004 y 2007, el mayor crecimiento correspondió a los beneficios asistenciales (140%, pasando de 198 mil a 474 mil), mientras que también fue significativo el aumento de ex-combatientes de Malvinas (36%, pasando de 15 mil a 20 mil), tanto en casos como en montos involucrados¹⁶.

La década anterior fue de relativo estancamiento, ya que entre 1994 y 2004 el número de beneficios aumentó sólo de 272 mil a 354 mil (33% ó 2,7% anual), siendo el principal factor el crecimiento de pensiones a madres de siete o más hijos. Por su parte, la cantidad de beneficiarios de PNC por vejez e invalidez estuvo prácticamente congelada, dado que para otorgar un nuevo beneficio debía generarse una baja en el padrón a los efectos de liberar los correspondientes recursos.

¹⁵ Véase Grushka y Bertranou (2004).

¹⁶ Por Decreto P.E.N. 1357/04 (declarado válido por el Congreso en 2007) se establece que la ANSES tendrá a su cargo el otorgamiento, liquidación y pago de estas PNC y que el monto de dichas pensiones será equivalente a tres veces el haber mínimo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público del SIJP. Este monto es compatible con cualquier otro beneficio de carácter previsional permanente y los derechohabientes tendrán derecho al 100% del beneficio que percibía el causante. Por Decreto P.E.N. 866/05, estas PNC pasan a denominarse "Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur", se extienden al personal de oficiales y suboficiales que se encuentren en situación de retiro o baja voluntaria u obligatoria y se amplían los alcances de las compatibilidades.

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIOS DEL PROGRAMA
DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS
(En miles)

Año	Asisten- ciales	Congreso	Ex combatientes	Leyes Especiales	Total
1989	80,6	51,8	0	3,4	135,7
1990	82,9	65,9	0	3,5	152,2
1991	84,5	62,3	7,7	3,5	158,1
1992	97,9	98,0	9,0	3,3	208,3
1993	113,3	110,6	9,6	3,2	236,7
1994	137,3	122,1	9,9	2,9	272,2
1995	147,7	130,3	10,5	2,3	290,8
1996	152,8	134,4	10,8	2,1	300,1
1997	158,0	138,4	11,2	2,7	310,3
1998	155,3	146,1	11,2	2,7	315,3
1999	161,7	152,1	11,3	2,6	327,7
2000	162,6	165,0	13,9	2,2	343,7
2001	168,4	152,4	14,1	2,1	337,0
2002	168,2	139,3	14,3	2,0	323,8
2003	175,1	142,2	14,6	1,9	333,8
2004	197,6	139,5	14,8	1,9	353,8
2005	299,8	135,5	17,2	1,9	454,4
2006	384,5	134,4	19,5	1,9	540,3
2007	474,4	128,0	20,1	1,9	624,5

Fuente: 1989 a 2000, Bertranou y Grushka (2002); 2001 a 2004, elaboración propia con datos de ANSES (2004); 2005 a 2007, SSS (2008).

En numerosos casos, las propuestas de reforma previsional no hacen referencia al programa de PNC siendo que este debería ser parte constitutiva de un primer pilar o "pilar cero", como sugieren los nuevos paradigmas de reforma de los sistemas de seguridad económica para la vejez. Como ha sido costumbre en la evolución histórica del sistema de protección social en Argentina, nueva legislación y programas se superponen en objetivos y población objetivo a ser beneficiaria. De esta manera debería seriamente evaluarse la conveniencia de hacer consistentes (y, eventualmente, unificar) las pensiones asistenciales con los esquemas propuestos de "beneficio universal".

III. Una aproximación a los rasgos centrales del futuro del sistema previsional

3.1. Limitaciones y oportunidad de las proyecciones de mediano y largo plazo

Habiendo repasado el funcionamiento del sistema previsional desde la reforma de los años noventa y los significativos cambios que se han incorporado recientemente, es necesario realizar alguna especulación sobre la situación resultante y los efectos de esas modificaciones sobre la situación financiera del sistema y su cobertura.

Usualmente, las proyecciones previsionales de mediano y largo plazo están destinadas a evaluar un determinado grupo de modificaciones (más o menos estructurales) y toman como punto de partida la existencia de cierta estabilidad normativa de un régimen jubilatorio, que evoluciona bajo supuestos de comportamiento macroeconómico lo más neutro posible. Ello responde a la necesidad de evaluar de manera específica el propio sistema previsional, con independencia de cambios en el entorno. En todo caso las modificaciones en las condiciones macroeconómicas se tratan de resolver mediante análisis de sensibilidad ante diferentes escenarios alternativos.

En el caso argentino vigente al momento de ser redactado este documento, resulta sumamente complejo elaborar proyecciones previsionales de mediano y largo plazo debido, además de la incertidumbre propia de los escenarios macroeconómicos, a la resultante de la propia dinámica previsional y de posibles modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones actual.

De hecho, la revisión de las causas que tornan irrelevante una proyección de largo plazo del sistema de pensiones es, a su vez, un listado de problemas que deberá resolver el propio sistema en el mediano plazo para que pueda ser considerado una modalidad adecuada de previsión del futuro para la población hoy activa.

A continuación, se destacarán los diez aspectos que en mayor medida afectan el horizonte previsional:

1. Si bien al inicio de la actividad los trabajadores que no optan son asignados al régimen de reparto, no es fácil prever en qué proporción optarán por el de capitalización (afectando de manera significativa los ingresos públicos de corto y largo plazo).

2. La cantidad de aportantes ha crecido debido, en parte, a oportunidades brindadas para formalizarse (por ejemplo, deduciendo del impuesto a las ganancias las contribuciones del servicio doméstico) o al mantenimiento del valor nominal de la contribución previsional de los monotributistas (sólo \$35 al mes, sin cambios desde el año 2000). La incorporación de estos sectores (a través de aportes subsidiados), con una reducida renta presunta (ingresos imponible de \$318, muy por debajo del salario mínimo), genera un artificial deterioro en la base de contribución o el salario promedio del sistema.

3. Los salarios en promedio recuperaron el poder adquisitivo previo a la devaluación pero, en el sistema previsional, los factores explicados en el párrafo anterior y los topes imponibles (que perdieron significatividad al sólo aumentar 51% desde 1994 hasta mediados de 2008) dificultan las perspectivas de mejorar la base real imponible.

4. El poder adquisitivo de las prestaciones previsionales acumuló desde fines de 2001 hasta mediados de 2008, un heterogéneo pero sensible atraso (excepto las prestaciones mínimas). En ausencia de reglas claras y ajustes automáticos, el camino para lograr una razonable recuperación es bien complejo. La cantidad de reclamos por reajustes de haberes de jubilados que están en distintas etapas administrativas y judiciales se estima cercana a las cien mil. En este sentido cabe destacar que, en noviembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia ordenó al Gobierno actualizar un 88,6% los haberes del jubilado Badaro, que había demandado a la ANSES. El porcentaje de ajuste equivale a la variación que registró el índice de salarios que mide el INDEC entre diciembre de 2001 y diciembre de 2006. La Corte declaró además inconstitucional el artículo de la Ley de Solidaridad Previsional, que establecía que la movilidad jubilatoria se debía fijar por la Ley de Presupuesto y sostuvo que para dar "mayor seguridad jurídica" se debería dictar una nueva ley que fije una pauta de movilidad que sea de aplicación permanente. Al momento de elaborar este informe, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso el proyecto de ley correspondiente.

5. El MOPRE permanece en \$80 y, en consecuencia, no se ha modificado la PBU (ni las en pago ni las a determinar), ni máximos y mínimos imponible (el tope máximo se elevó de \$4800 a \$7800, modificando la cantidad de MOPREs correspondientes, pero no se modificó la unidad de ajuste)¹⁷.

6. La moratoria (Decreto 1454/05) fue la manera elegida para enfrentar el fuerte deterioro de la cobertura previsional. Más allá de reconocer el cumplimiento del objetivo, se incurrió en duplicidades ya que al menos 400 mil pensionadas accedieron adicionalmente a su propia

¹⁷ Llamativamente, la Resolución de ANSES N° 298/08 explicita que el incremento a calcular sobre la PBU (que se hace efectivo con las liquidaciones ajustadas), no implica en modo alguno un aumento del MOPRE.

jubilación. Por ende, la población que adquiere cobertura es mucho menor a la extensión de beneficios.

7. Otra preocupación remanente es la baja participación de la población activa, lo que hace que las perspectivas a edades mayores sean poco optimistas. Obviamente, la nueva pérdida de cobertura podrá generar nuevas demandas de flexibilización de requisitos y/o nuevas moratorias, con su costo fiscal asociado, pero no hay un esquema claro y explícito de acceso a prestaciones no contributivas.

8. El “superávit” de ANSES (incluyendo la asignación específica de tributos) y los mencionados traspasos de fondos (desde el régimen de capitalización) llevaron a la constitución de un “fondo de garantía de sustentabilidad” (Decreto 897/07), cuyos resultados financieros deberían también incluirse como recursos “genuinos” disponibles. Sin embargo (en otra muestra de la complejidad conceptual), parte de este superávit (genuino o no) es invertido con rendimientos reales negativos, como préstamos al Estado, bajo la modalidad de Letras del Tesoro o Letras del Banco Central¹⁸.

9. El traspaso de Regímenes Especiales incrementa en el corto plazo los recursos disponibles, pero las reglas específicas de determinación y/o el ajuste de las prestaciones podrían elevar el gasto más de lo previsto por la Ley 24.241 y sus modificatorias.

10. Como se explicó, la situación de las diez cajas provinciales que reciben asistencia desde la Nación dista de ser estable. Se transfieren fondos pero la evolución de las prestaciones y sus requerimientos sigue siendo una incógnita en el mediano plazo. Adicionalmente, debe considerarse la incertidumbre acerca de las tres cajas que hoy no están recibiendo transferencias desde la Nación.

Adicionalmente, cabe considerar otro grupo de aspectos que pueden afectar el resultado financiero del sistema no como resultado del diseño sino de su gestión. En este sentido cabe mencionar el incremento en el número de demandas judiciales por parte de los beneficiarios, por demoras en la liquidación y/o errores en la actualización. Tres ejemplos ayudarán a comprender los alcances de estas limitaciones: a) durante 1999 se cancelaron deudas por aproximadamente \$900 millones (mitad en efectivo y mitad en bonos); b) en el año 2003 comenzó a pagarse el “retroactivo” por la devolución del descuento del 13%, establecido conforme lo dispuesto de modo general por la Ley 25.453 (“Déficit Cero”, B.O. 31/07/01) y de modo específico por el Decreto 896/01 reglamentario de la misma, posteriormente considerado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁹; c) El Presupuesto Nacional de 2007 establecía en \$560 millones (que se elevaron a \$811 millones) el monto destinado para el pago de sentencias judiciales (para la parte que corresponda abonar en efectivo) como consecuencia de retroactivos originados en ajustes en las prestaciones de la ANSES (art.34, Ley 26.198, modificado por Decisión Administrativa 361/07).

En resumen, si bien a partir de una visión estilizada y sintética de los cambios ocurridos podría afirmarse que el esquema ha logrado mejorar sensiblemente la cobertura y solvencia en el corto y mediano plazo, resulta también evidente que se han postergado reformas que logren sostener estas mejoras en el largo plazo²⁰. Simultáneamente existe fuerte presión para realizar reacomodamientos en ciertos parámetros (en especial la movilidad de los haberes) de los beneficiarios actuales. En consecuencia, la permanencia en el tiempo de esta situación de solvencia dependerá de las decisiones de diverso tipo que se tomen en el futuro mediano plazo. Es por ello que, teniendo en cuenta la incertidumbre acerca de parámetros y rasgos centrales en la definición

¹⁸ Cabe recordar que en los años cincuenta, los excedentes se invirtieron en títulos públicos a tasa nominales por debajo del 10% anual, cuando en la década del '60 la inflación promedió 25% anual (Feldman, Golbert e Isuani 1986).

¹⁹ Con fecha 13/09/02, dicho descuento fue eliminado por el Decreto 1819/02, que establece de modo taxativo en su art. 1º que: "A partir del día 01/01/03 las retribuciones del personal del Sector Público Nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el Decreto 896/01 y la Ley 25.453, en moneda de curso legal."

²⁰ Debe recordarse que esa solvencia se ha logrado por la asignación específica de un grupo de tributos recaudados por la Nación, diferentes de las cargas sobre la nómina salarial.

del funcionamiento del sistema futuro, se considera bastante inapropiado realizar proyecciones de largo plazo asumiendo que está funcionando “a régimen”. En cambio, se entiende necesario poder calificar el funcionamiento del sistema durante la próxima década, siendo éste el período donde deberán tomarse decisiones sobre el funcionamiento definitivo del régimen de pensiones. Lo que se presentará en las siguientes secciones, en consecuencia, no será una proyección con pretensiones predictivas sino de un ejercicio que servirá para caracterizar el sistema actual y la necesidad de cambios adicionales.

Más aun, conviene señalar que las proyecciones previsionales son de suma utilidad para señalar tendencias de largo plazo y el resultado ante escenarios alternativos, pero rápidamente pierden validez para ser utilizadas en el corto plazo, al tomarse decisiones (económicas, financieras, legales y/o políticas) que alteran significativamente el escenario base y, en consecuencia, la lógica de los supuestos adoptados²¹.

3.2 Bases técnicas y supuestos de la proyección de mediano plazo

Como resultado de lo expresado en la sección anterior, se introducirá aquí una estimación de los impactos de mediano plazo de las reformas realizadas, que servirá para caracterizar las perspectivas previsionales, poniendo especial énfasis en los efectos sobre la cobertura, su impacto fiscal y la sensibilidad de esos resultados ante cambios normativos en discusión. La evolución de las principales variables del sistema previsional ha sido objeto, en el pasado, de numerosas proyecciones. Como primer paso, se procedió a revisar las realizadas por Posadas (1993); Schulthess y Demarco (1996); Durán (1996); Rofman, Stirparo y Lattes (1997), FIEL (1998), BID (2000), Grushka (2002) y SSS (2005), pero, lamentablemente, todas ellas quedaron desactualizadas dado el tiempo transcurrido y los cambios antes mencionados. En consecuencia, se decidió realizar una estimación propia.

Para la determinación del flujo proyectado de egresos o compromisos fiscales del régimen de reparto, son claves dos variables: la cantidad de beneficiarios y el haber previsional medio. Sin embargo, la cantidad de beneficiarios (que en el corto plazo está principalmente determinada por la información de base) es, a mediano y largo plazo, una función del número de aportantes, variable que a su vez determina el flujo de ingresos.

Por el lado de los ingresos del régimen público, las variables claves son los aportantes, el salario medio, las alcúotas de aportes patronales y personales, y la opción de régimen (capitalización o reparto). A su vez, el número de aportantes es influido directamente por la población económicamente activa (PEA) proyectada, la desocupación, la evasión, la población exenta²² y los trabajadores familiares sin remuneración fija. A partir de las proyecciones de egresos e ingresos puede calcularse el resultado puro del sistema correspondiente al régimen público, es decir en función únicamente de los recursos genuinos que provienen de la recaudación de aportes y contribuciones de aquellos trabajadores en dicho régimen y de todos los empleadores obligados a contribuir.

Las proyecciones que aquí se presentan mantienen básicamente la metodología adoptada por Grushka (2002), aunque actualizando el año base y modificando la evolución de algunos de los parámetros. Para ello, se optó por presentar un escenario básico distributivamente neutro a nivel

²¹ Tal es el caso con la transferencia de las cajas de empleados públicos provinciales que, a pesar de concretarse entre 1994 y 1997, siguieron incorporando nuevos beneficiarios hasta el año 2002 a través de acuerdos con distinto nivel de transparencia, o la devaluación y posterior significativa pérdida de poder adquisitivo de salarios y prestaciones.

²² La población exenta incluye al personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional (“cajas provinciales”), el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP).

macroeconómico, en el sentido que trata de mantener estable la participación de las remuneraciones al trabajo en el ingreso nacional. Esta decisión fue adoptada con el objeto de no superponer efectos y poder reflexionar de manera específica sobre la dinámica previsional.

De todos modos, esto debe ser entendido como una guía general, debido a que la complejidad de los cálculos y la diversidad de variables que intervienen en la determinación de la distribución del ingreso hacen difícil una asociación directa entre modificaciones específicas en el escenario previsional y la propia distribución del ingreso a nivel macroeconómico. Una descripción completa de los supuestos utilizados se encuentra en el Recuadro 2, mientras que la Tabla 2, en el anexo, contiene el resumen de los indicadores básicos utilizados.

RECUADRO 2 BASES TÉCNICAS DE LAS PROYECCIONES DE MEDIANO PLAZO

1. Se partió de las proyecciones de población por sexo y grupos quinquenales de edad, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en conjunto con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), disponibles para el período 2000-2050. Estas proyecciones suponen un gradual descenso de la fecundidad (de 2,4 a 1,9 hijos por mujer) y de la mortalidad (la esperanza de vida al nacer se incrementa en el período de 70 a 77 años para hombres y de 77 a 84 años para mujeres).

2. Para las proyecciones de los indicadores socioeconómicos se adoptaron las siguientes estrategias:

a. Participación en la actividad económica. Se prevé un leve crecimiento gradual desde el 44% vigente en el año 2006, con crecimiento diferencial de las mujeres.

b. Desocupación. Se supuso que el nivel de la desocupación observado en 2006, cercano al 10% de la PEA, se mantiene constante hasta 2015.

c. Proporción de aportantes sobre los ocupados. Se supuso que el nivel de 39% en 2006 aumentaría muy gradualmente hasta 2015.

d. Elección del régimen. Dadas las recientes modificaciones, se supone que el 50% de los nuevos ingresantes al mercado laboral optan por capitalización (no son asignados como indecisos). En consecuencia, junto a los otros cambios normativos (transferencia a reparto de afiliados mayores, resurgimiento de los regímenes especiales y libre opción para cambiar de régimen) la proporción en reparto aumentaría del 14% en 2006 al 44% en 2008 y al 45% en 2015.

3. Para las proyecciones financieras se utilizaron los siguientes supuestos:

a. Salarios de los aportantes. Crecen 3% real durante el año 2008, 2% en 2009 y de manera constante (1% anual) a partir de 2010 (debe tenerse en cuenta que se supone que el salario de los nuevos incorporados al sistema crecen a un ritmo menor al salario medio de la economía).

b. Contribución patronal. Si bien la alícuota establecida por la Ley 24241 era del 16% del salario, por efecto de las distintas reducciones aprobadas, el promedio efectivo en 2006 fue del 13%, nivel que se mantiene constante a lo largo de la proyección.

c. Ajuste de los haberes. Aunque la Ley 24241 establecía un ajuste automático de los haberes en función de la evolución salarial, a partir de la Ley de Solidaridad Previsional los ajustes quedan sujetos a las disponibilidades presupuestarias. En consecuencia, se adoptó el criterio que los incrementos salariales se trasladan a beneficios en un 50%.

d. Prestaciones adquiridas a través de la Moratoria. Los montos de estas prestaciones sufren significativos descuentos, por un plazo de cinco años. Si bien la AFIP registra dichos descuentos como ingresos y la ANSES difunde sus pagos por el monto completo, a los fines de este trabajo se optó por mostrar los números "desde el lado de los perceptores", es decir por los montos netos (un millón y medio de prestaciones equivalentes al 60% de la mínima). Gradualmente los montos se incrementan hasta alcanzar 100% de la mínima.

e. Producto Interno Bruto (PIB). Crecimiento decreciente hasta llegar al 3% anual a partir de 2013.

4. Para poder realizar las proyecciones del número de jubilados se siguió el método presentado en Grushka (2002), que se detalla en el Recuadro A en el Anexo.

Fuente: elaboración propia.

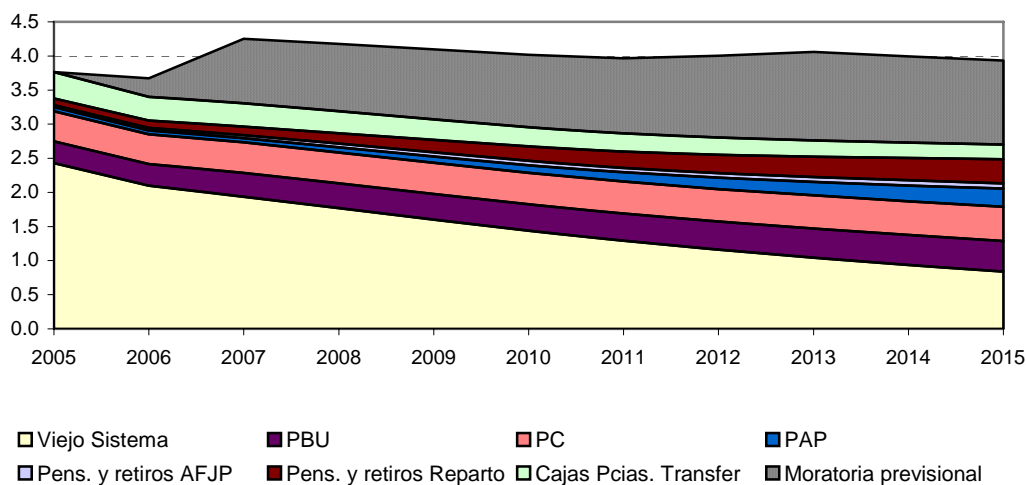
3.3 Impacto fiscal esperado

Como se explicó antes, los egresos previstos del SIJP a cargo del régimen público incluyen, además de las prestaciones correspondientes al viejo sistema y a las cajas provinciales transferidas, la PBU, PC y PAP. Asimismo, deben considerarse las prestaciones por invalidez y fallecimiento tanto del régimen de reparto como de capitalización durante el período de transición. En el primero de los casos, ello incluye el retiro por invalidez para afiliados que optaron por el régimen público y se incapaciten física o intelectualmente en forma total, así como la pensión por fallecimiento en caso de muerte de afiliados (o beneficiarios), teniendo derecho a percibir la pensión el cónyuge y/o conviviente superviviente y los hijos o hijas hasta los dieciocho años de edad. Por su parte, en el caso del régimen de capitalización, el sistema público se hace cargo de pagar en forma directa una proporción (según sexo y edad del afiliado) de la prestación que se requiere en caso de muerte o invalidez definitiva de afiliados que optaron por el régimen de capitalización.

Puede preverse que el gasto público previsional devengado anual se mantendrá cercano al 4% del PIB hasta 2015²³. En cuanto a la composición de los egresos, las prestaciones correspondientes al antiguo sistema (Leyes 18037 y 18038) pasarían de representar el 61% del total de egresos en 2006 a sólo el 36% en 2010 y el 22% en 2015. Considerando los tipos de prestación, se proyecta el incremento de las jubilaciones que constituían el 58% de los egresos en 2006 y alcanzarían el 67% en 2007 y el 72% en 2015.

²³ Los datos del presente gráfico son algo inferiores a la serie de largo plazo que da origen al gráfico 1 ya que aquí se consideran las obligaciones devengadas en cada año correspondiente exclusivamente a prestaciones previsionales. En cambio, la construcción del gráfico 1 se basó en la metodología “de caja” de la ANSES donde, por ejemplo, las prestaciones adquiridas por moratoria se presentan por su valor bruto y no por el neto.

GRÁFICO 3
EGRESOS DEL SIJP
(En porcentaje del PIB)

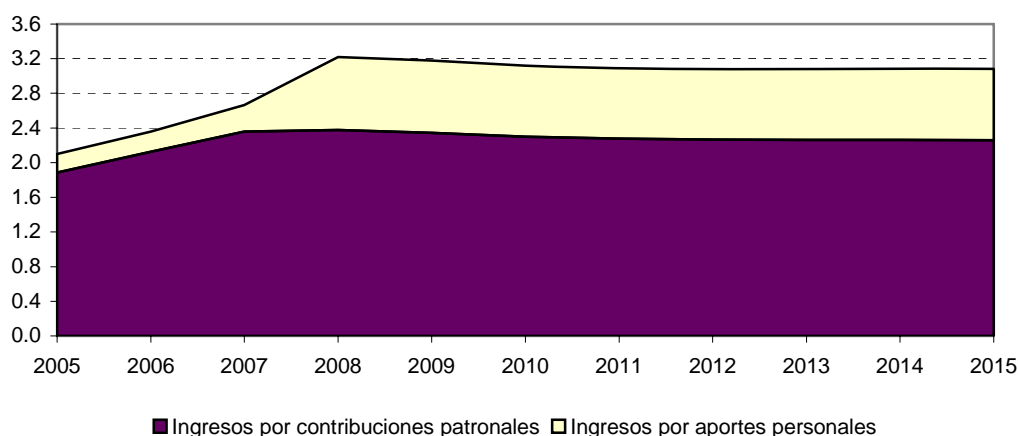


Fuente: Tabla 3 en Anexo.

En relación con los ingresos “puros” previstos en el Régimen Público, que incluyen los aportes personales y las contribuciones patronales (o del propio contribuyente en el caso de los trabajadores autónomos), equivalentes al 11% y al 13% del ingreso imponible respectivamente. Dado el fuerte aumento en la cantidad de aportantes al régimen público, puede preverse que los ingresos previsionales aumentarían de manera significativa en términos del PIB, pasando del 2,4% en 2006 al 3,2% en 2008, estabilizándose a posteriori.

En cuanto a su composición, los ingresos del SIJP están dados por aportes personales (AP) y contribuciones patronales (CP). Se supuso que las CP se mantienen invariables en el 13% del salario, mientras que la evolución de los AP acompaña el crecimiento de los aportantes al régimen público. En consecuencia, los AP pasan de constituir 10% de los ingresos en 2006 a 26% en 2008, estabilizándose a posteriori.

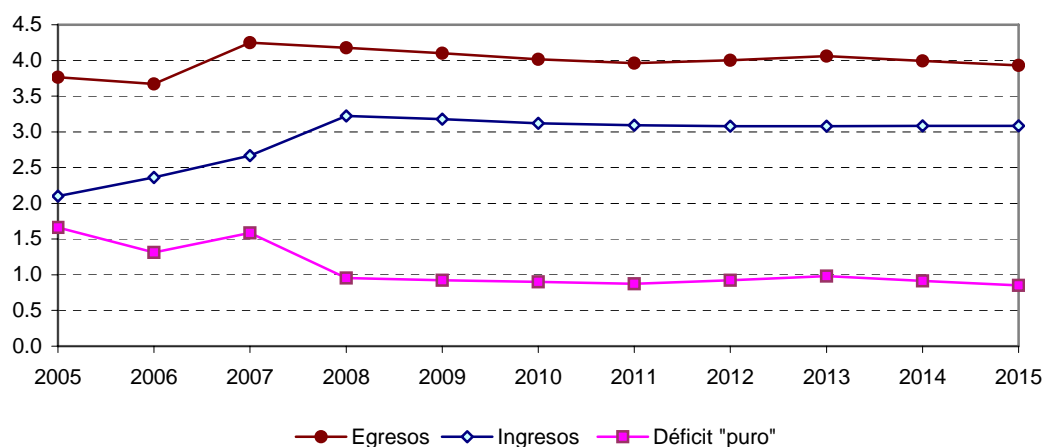
GRÁFICO 4
INGRESOS “PUROS” DEL SIJP
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Tabla 4 en Anexo.

Como resultado, en el gráfico 5 se muestran las diferencias entre los ingresos “puros” o “genuinos” previstos en el régimen público, y los respectivos egresos. El déficit previsional para el año 2006 fue del 1,1% del PIB, en 2007 se incrementaría a 1,5% y para 2008 el déficit se reduciría a 0,9%. El resultado previsional mejoraría muy paulatinamente dependiendo, evidentemente, del mantenimiento de los parámetros de aportes y contribuciones y requisitos vigentes y supuestos para esta proyección.

GRÁFICO 5
INGRESOS Y EGRESOS DEL SIJP, 2005-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Tabla 5 en Anexo.

Cabe remarcar que son innumerables las modificaciones que pueden producirse a corto, mediano y largo plazo en cada una de las variables intervinientes en el modelo aquí considerado y, en consecuencia, también podrían modificarse de manera significativa los resultados de la proyección. En consecuencia, se insiste aquí en que estos resultados deben ser considerados más

como un ejercicio de mostrar el escenario alcanzable ante el cumplimiento de los supuestos enumerados que como un verdadero pronóstico de la evolución del sistema previsional argentino.

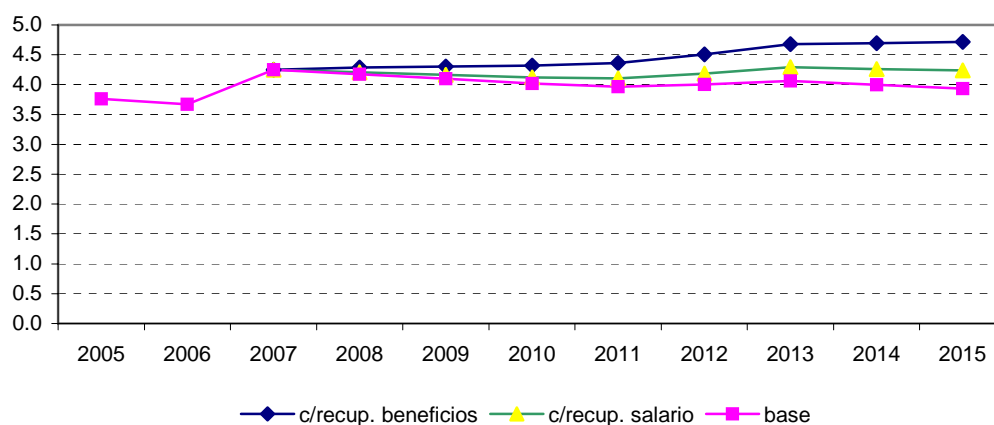
Dada la experiencia de los años transcurridos desde la vigencia del SIJP (Cetrángolo y Grushka, 2004; SSS, 2003) y tras la fuerte recuperación en los últimos años (SSS, 2005; SAFJP, 2007), se considera que difícilmente puedan esperarse cambios significativos en el número de aportantes que vayan más allá de acompañar el crecimiento vegetativo de la población y el comportamiento observado según edad, dado que las posibles mejoras (o deterioros) en el mercado laboral (en cuanto a ocupación y/o actividad serían compensadas por deterioros (o mejoras) en la relación aportantes/ocupados).

Con el fin de mostrar el grado de sensibilidad de los supuestos, se evalúan a continuación dos escenarios alternativos, que deben ser evaluados a la luz de lo sucedido desde la crisis de 2001 hasta el presente. En estos años se ha observado una pérdida en el valor relativo de los beneficios previsionales promedio frente a los salarios y, a su vez, el aumento de los salarios fue inferior a la evolución del producto. Como se señaló, el escenario base contempla la constancia de esas dos relaciones en el período de la proyección, mientras que los escenarios alternativos incorporan la recomposición de cada una de esas dos relaciones.

En el primero de ellos, entonces, se presenta una gradual actualización de las prestaciones, recuperando el poder adquisitivo previo a la crisis de 2001. En este caso, la recuperación de las prestaciones se ha considerado algo más moderada que el salario. Los valores promedios de aquellas crecen, durante el período 2008 a 2015, dos puntos anuales por encima de los salarios.

En el segundo escenario planteado, por su parte, se contempla la gradual recuperación del salario en relación al producto. En este caso los beneficios también aumentan su poder adquisitivo pero (al igual que en el escenario base) sólo con el 50% de los aumentos salariales reales.

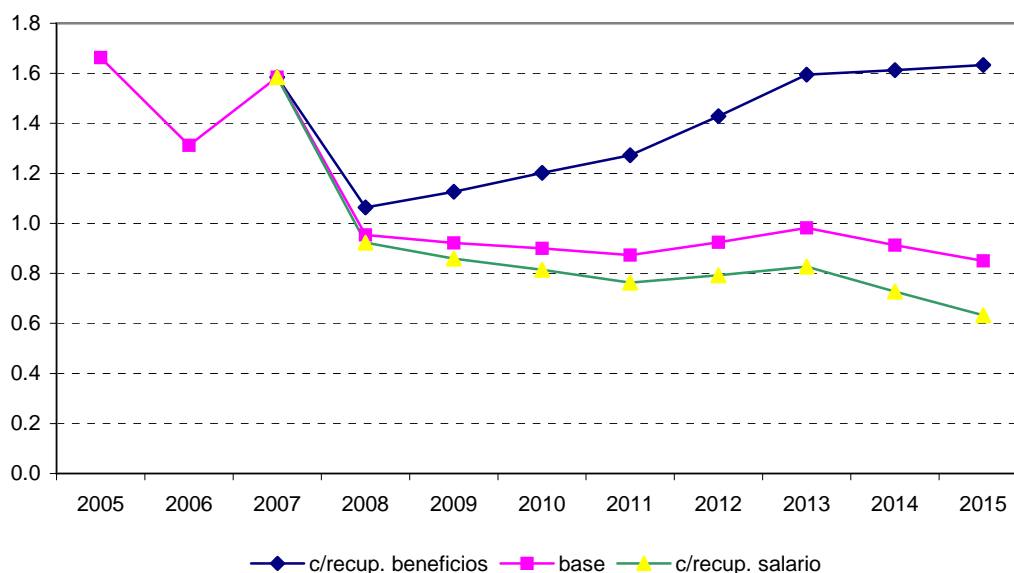
GRÁFICO 6
PROYECCIÓN DE EGRESOS POR PRESTACIONES PREVISIONALES,
SEGÚN ESCENARIO ALTERNATIVO. ARGENTINA, 2005-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Tabla 5 en Anexo.

En el año 2015, los ingresos previsionales respecto del escenario base serían 17% superiores en el escenario con mayor recuperación salarial. Los egresos previsionales respecto del escenario base serían 26% superiores en el escenario con mayor recuperación en los beneficios. El resultado puro o “déficit previsional” respecto del escenario base sería 30% inferior en el escenario con mayor recuperación salarial y 128% superior en el escenario con mayor recuperación en los beneficios.

GRÁFICO 7
PROYECCIÓN DEL “DÉFICIT PREVISIONAL”, SEGÚN
ESCENARIO ALTERNATIVO. ARGENTINA, 2005-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Tabla 6 del Anexo.

Resumiendo los escenarios planteados, el efecto de una gradual actualización de las prestaciones (recuperando el poder adquisitivo pre-crisis) implica una demanda adicional de recursos cercana a un punto del PIB. Por el contrario, una gradual actualización del salario (y una más moderada de las prestaciones) o, dicho de otra manera, si las actualizaciones de las prestaciones recuperaran el poder adquisitivo pero convalidando las bajas en la tasa de sustitución, las perspectivas fiscales serían más favorables (implicando una disminución del déficit en 2015 equivalente a 0,2% del PIB).

Cabe señalar que decisiones políticas de otro orden (por ejemplo, la determinación de la alícuota para las contribuciones patronales o el aumento de la prestación mínima) también pueden determinar cambios más significativos del déficit previsional.

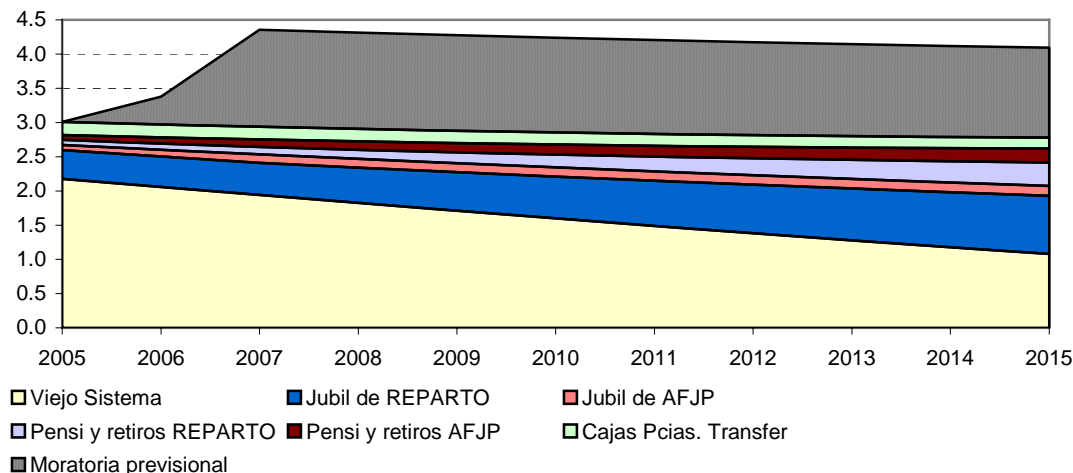
3.4 Proyecciones de cobertura

En esta sección se muestra el número de beneficiarios previsto, lo que constituye de alguna manera la contracara de los resultados fiscales, los 3 millones de beneficiarios del SIJP pasaron a ser casi 5 millones en el año 2008. Luego puede preverse un gradual descenso, debido a la dificultad para cumplir con los requisitos establecidos, llegando a sólo 4 millones en 2015.

Es importante destacar que la evolución de beneficiarios está muy condicionada por el stock registrado y por la flexibilidad en la concesión de nuevos beneficiarios. Los beneficiarios del viejo

sistema (Leyes 18037 y 18038) constituían 61% del total en el año 2006, pasaron a representar el 45% en 2007 y sólo el 26% en 2015.

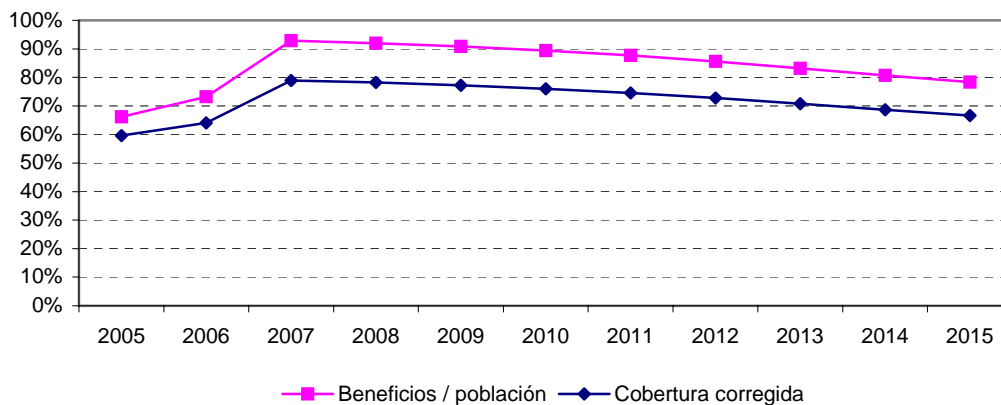
GRÁFICO 8
BENEFICIARIOS DEL SIJP
(En millones de casos)



Fuente: Tabla 7 en Anexo.

Como ya se anticipara, la tendencia levemente decreciente del número de beneficios no debe ocultar la significativa pérdida de cobertura previsional, fenómeno contrapuesto al favorable impacto fiscal proyectado. Considerando la población mayor de 65 años (y ajustando los casos por los dobles beneficios de jubilación y pensión), en el año 2007 la cobertura del SIJP habría aumentado del 64% al 79%. Sin embargo, de aplicarse estrictamente los requisitos establecidos, en 2015 sólo el 67% dispondría de algún beneficio del sistema nacional; esto implica volver de los 0,8 millones de personas excluidas de la cobertura del SIJP a 1,5 millones.

GRÁFICO 9²⁴
POBLACIÓN MAYOR (65+) CON BENEFICIO SIJP



Fuente: Tabla 8 en Anexo.

²⁴ A diferencia del gráfico 2, que toma la cobertura previsional consolidada de la totalidad de regímenes, aquí se considera exclusivamente la cobertura del SIJP.

IV. Reflexiones finales

El presente documento ofrece una evaluación del sistema previsional argentino y su aptitud para lograr la paulatina consolidación de una política de protección social para los mayores que logre amplios niveles de cobertura y sea sostenible financieramente.

Como se analizó en el trabajo, luego de pasar por una etapa inicial de importantes excedentes financieros (hasta mediados de los años sesenta) y una segunda etapa, relativamente más corta (hasta finales de los años setenta) de relativo equilibrio, el sistema previsional argentino comenzó a presentar importantes signos de agotamiento. Estos se manifestaron, de manera especial, en los problemas financieros y de cobertura, así como en la insatisfacción de la población pasiva cubierta en relación con el nivel de los beneficios.

La profunda reestructuración que se dio en 1994, a partir de la sanción de la Ley 24.241, estableció un sistema mixto, con un pilar común y otro opcional entre el régimen público de reparto y uno de capitalización individual. Teniendo en cuenta que el pago de las prestaciones debía hacerse resignando los recursos destinados a las nuevas cuentas de capitalización individual, la reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas que tenía ya serios problemas de solvencia. Si el sistema no podía cumplir con la promesa

de beneficios del 82% del salario antes de la reforma, mucho menos podría hacerlo en el período posterior a la misma con recursos reducidos.

Aún cuando, con el objetivo de atenuar el impacto fiscal, se establecieron mayores restricciones para acceder a las prestaciones, aumentando la edad mínima a la jubilación y los años con aportes requeridos, la situación financiera del sistema previsional resultó sumamente comprometida. En consecuencia, durante sus primeros años se realizaron cambios que afectaron tanto la situación financiera como el alcance de las prestaciones.

Entre esos cambios se cuentan algunos que responden a la necesidad de corregir parcialmente los efectos fiscales de la reforma, otros que reflejan la presión del funcionamiento de la economía y otros producidos por negociaciones políticas que superan la lógica previsional. De manera especial, al haberse realizado esa reforma bajo el funcionamiento del programa de convertibilidad, la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas mediante la reducción de los costos laborales convenció a las autoridades económicas del momento en adoptar una paulatina reducción de contribuciones patronales que financiaban el sistema.

Para hacer frente a las necesidades financieras del sistema, se decidió que una importante proporción de recursos tributarios, diferentes a las contribuciones sobre los salarios, pasaron a formar parte del financiamiento del sistema. Para que ello fuera posible se debieron suceder diversos cambios legislativos en materia tributaria y acuerdos con las provincias para lograr la asignación específica al sistema de pensiones de recursos que debían coparticiparse con los gobiernos subnacionales.

Adicionalmente, en el marco de las mismas negociaciones, se decidió la transferencia a la Nación de una parte significativa de cajas provinciales y el financiamiento del déficit de las no transferidas. En síntesis, al momento de la crisis de 2001, aproximadamente las dos terceras partes de las prestaciones previsionales eran financiadas por recursos distintos de las contribuciones sobre la nómina salarial.

Las reformas paramétricas que acompañaron la introducción del régimen de capitalización determinaron una mejora en las expectativas fiscales de mediano plazo. No obstante, los mismos elementos que produjeron esa mejora derivaron en nuevas presiones de reforma. Los nuevos requisitos para acceder a los beneficios (mayores cantidad de aportes y edad de retiro) determinaron una caída importante en la cobertura del sistema y generó presiones para la introducción de prestaciones asistenciales para los que no cumplan los requisitos establecidos por la reforma.

Entre 2005 y 2007, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional vigente que, si bien no cambian la esencia del sistema dual instaurado en 1994 tras la incorporación del régimen de capitalización individual, permite remozar el régimen de reparto y utilizarlo como plataforma para alcanzar un mayor nivel de cobertura previsional.

La principal herramienta destinada a lidiar con los problemas de cobertura fue la denominada “moratoria previsional”, que implicó, en esencia, otorgar la posibilidad de acceder a un haber jubilatorio a toda persona que tenía edad para jubilarse pero que no cumplía con la exigencia de 30 años de aportes acumulados.

En consecuencia, el sistema logró una importante mejora en la cobertura y mostrará una situación financiera relativamente holgada durante los próximos años, básicamente, como resultado extraordinario de: mantener los recursos “no previsionales” de afectación específica, el fuerte crecimiento en el número de aportantes (y las transferencias asociadas) al régimen de reparto (a expensas del de capitalización) y la parcial falta de actualización de los beneficios. No obstante, resulta difícil predecir el funcionamiento del sistema en el largo plazo.

En el centro del actual funcionamiento del sistema sobresalen dos aspectos que claramente deberán ser objeto de definiciones más estructurales en los próximos años. En primer lugar, el nivel real de los haberes previsionales y su estructura. En segundo término, dado que el mecanismo utilizado en esta oportunidad para mejorar la cobertura es transitorio y de emergencia, y teniendo en cuenta que en la propia dinámica del sistema no existen elementos que de manera endógena permitan prever mejoras en la cobertura, deberá redefinirse, en el futuro, una modalidad permanente de atender esta problemática y alcanzar un esquema de protección social par los mayores que sea amplio y sostenible financieramente.

Precisamente, el período de relativa solvencia que sigue a la introducción de las recientes reformas es el adecuado para redefinir el funcionamiento del sistema en el largo plazo. Para ello se deberá evaluar con sumo cuidado las diferentes alternativas de reforma, definir el nivel de integración entre los sistemas contributivos y asistenciales y, con el objeto de no repetir los inconvenientes generados por la reforma de 1994, considerar el período de transición.

Bibliografía

- Alós, Marcelo, Ignacio Apella, Carlos Grushka y Marcelo Muños (2008) "Participación de los adultos mayores en el mercado laboral argentino. Un modelo de opción de valor". *Revista Internacional de la Seguridad Social*, en prensa.
- ANSES (1995) *Series financieras del Sistema Nacional de Previsión Social. 1962-1994*, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- ANSES, Informe de la Seguridad Social, varios años en página web: <http://www.anses.gov.ar/>, Buenos Aires.
- Banco Central de la República Argentina (1976) *Gobierno General. Cuenta de Ingresos y Gastos Corrientes*, Buenos Aires.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000) *Argentina. El sistema previsional: Situación actual y perspectivas. Estudio técnico BID, FI1-SSR-SSI-14*. Washington, D.C.
- Bertranou, Fabio; Carlos Grushka y Rafael Rofman (2003) "De la reforma a la crisis: el sistema de pensiones en Argentina". *Revista Internacional de la Seguridad Social* 56(2):103-114. Blackwell Publishing Ltd., Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).
- Bertranou, Fabio y Carlos Grushka (2002) "The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction". *Extension of Social Security ESS Paper 5*, OIT, Ginebra.
- Bertranou, Fabio; Walter Schulthess y Carlos Grushka (2000) "Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina". *Serie Financiamiento del Desarrollo No. 94*. CEPAL, Naciones Unidas. Chile.
- Boudou, Armando, Vanesa D'Elia y Ezequiel Lo Valvo (2007) "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares". *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. ANSES.
- Castiñeira, Ramiro (2007) "El Impacto Fiscal de la Reforma Previsional". *Informe Especial N° 376*, Agosto 2007, Econométrica S.A.

- CEPAL (1958), El desarrollo económico de la Argentina, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka (2004) Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Serie Financiamiento del Desarrollo, 151. CEPAL, Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Javier Curcio (2005) Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Durán, Viviana (1996) "El Sistema Previsional Argentino: Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento", Buenos Aires: CITAF-OEA.
- Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto A. Isuani (1986) Maduración y crisis del sistema previsional argentino. Boletín informativo Techint, enero febrero, n° 240
- FIEL (1998) La Reforma Previsional en Argentina: El Impacto Macroeconómico y la Organización del Mercado de AFJP. Buenos Aires: Asociación de Administradoras Privadas.
- Grushka, Carlos (2001) "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX". Socialis - Revista Latinoamericana de Política Social No. 4:53-70, Buenos Aires.
- Grushka, Carlos (2002) Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina 2000-2050. Estudio Especial 14, SAFJP, Buenos Aires.
- Grushka, Carlos y Fabio Bertranou (2004) "Beneficios sociales y pobreza en Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas". I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Caxambu, Brasil.
- Iacobuzio (2003), "El nuevo sistema nacional de previsión social. Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003)", Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Previsión Social (1947), Memoria 1947, Secretaría de Trabajo y Previsión, Buenos Aires.
- Packard, Truman (2001) "Is There a Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security? Evidence from Pension Reforms in Latin America", World Bank Policy Research Working Paper 2719, Washington, DC.
- Posadas, Laura (1993) "El Nuevo Sistema de Jubilaciones y Pensiones. Sus Efectos sobre el Déficit Previsional Público", Informe final PRONATASS/BIRF, Proyecto ARG89/005, junio. Buenos Aires.
- Rofman, Rafael; Gustavo Stirparo y Pablo Lattes (1997) Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050, Estudio Especial 12, SAFJP, Buenos Aires.
- SAFJP (1998) El Sistema Previsional Argentino. Buenos Aires: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- SAFJP (2005) El régimen de capitalización a 11 años de la reforma previsional. Buenos Aires: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- SAFJP (2007) El régimen de capitalización y el sistema previsional, 1994-2007. Buenos Aires: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- Schulthess, Walter E. y Gustavo Demarco (1993) Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. Santiago: CEPAL/PNUD.
- Schulthess, Walter E. y Gustavo Demarco (1996) El Sistema de Jubilaciones y Pensiones de Argentina a Dos Años de la Reforma" Estudio Especial 5, SAFJP, Buenos Aires.
- Secretaría de Seguridad Social (2003) Libro blanco de la previsión social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Secretaría de Seguridad Social (2005) Prospectiva de la previsión social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT, Buenos Aires.
- Secretaría de Seguridad Social (2008) Boletín Estadístico de la seguridad social. Cuarto trimestre 2007. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Anexos

TABLA 1
SITUACIÓN FINANCIERA DE LARGO PLAZO DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL:
PRESTACIONES Y CARGAS SOBRE EL SALARIO PARA LA PREVISIÓN SOCIAL
(en porcentaje del PIB)

Año	Cargas	Prestaciones	Año	Cargas	Prestaciones	Año	Cargas	Prestaciones
1944	1,3	1,1	1966	3,9	4,0	1987	2,4	2,8
1945	2,7	1,1	1967	5,1	4,6	1988	1,2	3,0
1946	2,5	0,9	1968	4,9	5,1	1989	1,6	2,3
1947	3,7	0,8	1969	4,4	4,5	1990	1,2	3,6
1948	4,6	0,9	1970	4,5	4,4	1991	2,0	3,8
1949	5,1	1,3	1971	4,5	4,5	1992	2,8	4,5
1950	5,4	1,3	1972	3,7	3,7	1993	2,9	4,7
1951	5,1	1,3	1973	4,3	3,9	1994	2,7	4,9
1952	5,2	1,5	1974	4,6	4,3	1995	3,0	5,2
1953	5,6	1,9	1975	3,7	3,5	1996	2,2	5,2
1954	6,1	2,5	1976	3,2	2,6	1997	2,3	4,9
1955	5,8	3,2	1977	2,8	2,5	1998	2,1	4,8
1956	5,6	3,1	1978	3,0	3,3	1999	1,8	5,0
1957	5,0	2,5	1979	3,3	3,4	2000	1,7	5,0
1958	3,8	2,4	1980	3,2	3,8	2001	1,6	5,1
1959	3,2	2,6	1981	1,2	3,8	2002	1,4	4,4
1960	3,5	2,8	1982	0,9	2,8	2003	1,4	4,1
1961	3,9	3,3	1983	0,8	2,6	2004	1,7	4,0
1962	3,4	3,2	1984	1,3	2,7	2005	1,8	3,7
1963	3,5	3,6	1985	2,2	3,5	2006	2,2	4,0
1964	3,9	3,5	1986	2,0	3,2	2007	3,6	5,4
1965	3,9	3,3						

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Instituto Nacional de Previsión Social (1947); CEPAL (1956); BCRA (1976); ANSES (1995) y página web ANSES: <http://www.anses.gov.ar/>

TABLA 2
PROPORCIONES DE ACTIVIDAD, DESOCUPACIÓN Y APORTE, 2005-2015

Año	PEA / Población	Desocupados / PEA	Aportantes / Ocupados	Reparto / Aportantes
2005	43,6%	16,0%	35,8%	13,9%
2006	43,7%	13,0%	37,8%	13,5%
2007	43,9%	10,0%	39,6%	16,8%
2008	44,1%	9,9%	40,4%	43,8%
2009	44,2%	9,9%	40,5%	44,0%
2010	44,3%	9,9%	40,5%	44,2%
2011	44,7%	9,8%	40,6%	44,4%
2012	45,0%	9,7%	40,7%	44,6%
2013	45,3%	9,6%	40,8%	44,8%
2014	45,6%	9,5%	40,9%	45,0%
2015	45,9%	9,4%	41,0%	45,2%

Fuente: elaboración propia.

TABLA 3
PRESTACIONES DEL SIJP SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN
(En porcentaje del PIB)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total
2005	2,2	0,3	1,3	3,8
2006	2,2	0,3	1,1	3,7
2007	2,8	0,3	1,1	4,3
2008	2,8	0,3	1,1	4,2
2009	2,8	0,3	1,0	4,1
2010	2,8	0,3	1,0	4,0
2011	2,8	0,3	0,9	4,0
2012	2,8	0,3	0,9	4,0
2013	2,9	0,3	0,9	4,1
2014	2,9	0,3	0,8	4,0
2015	2,9	0,3	0,8	3,9

Fuente: elaboración propia.

Nota: incluye Leyes 18037, 18038, 24241 y cajas provinciales transferidas.

TABLA 4
INGRESOS PREVISIONALES DEL SIJP SEGÚN ORIGEN
(En porcentaje del PIB)

Año	Aportes personales	Contribuciones patronales	Total
2005	0,2	1,9	2,1
2006	0,2	2,1	2,4
2007	0,3	2,4	2,7
2008	0,8	2,4	3,2
2009	0,8	2,3	3,2
2010	0,8	2,3	3,1
2011	0,8	2,3	3,1
2012	0,8	2,3	3,1
2013	0,8	2,3	3,1
2014	0,8	2,3	3,1
2015	0,8	2,3	3,1

Fuente: elaboración propia.

TABLA 5
NECESIDADES FISCALES DE FINANCIAMIENTO DEL SIJP
(En porcentaje del PIB)

Año	Egresos por prestaciones	Ingresos por aportes y contribuciones	Déficit
2005	3,8	2,1	1,7
2006	3,7	2,4	1,3
2007	4,3	2,7	1,6
2008	4,2	3,2	1,0
2009	4,1	3,2	0,9
2010	4,0	3,1	0,9
2011	4,0	3,1	0,9
2012	4,0	3,1	0,9
2013	4,1	3,1	1,0
2014	4,0	3,1	0,9
2015	3,9	3,1	0,8

Fuente: elaboración propia.

TABLA 6
INGRESOS "PUROS", PRESTACIONES Y DÉFICIT PREVISIONAL,
SEGÚN ESCENARIOS ALTERNATIVOS. ARGENTINA, 2005-2015.
(En porcentaje del PIB)

Año	Ingresos "puros" totales			Egresos por prestaciones			"Déficit previsional"		
	c/recup. beneficios	base	c/recup. salario	c/recup. beneficios	base	c/recup. salario	c/recup. beneficios	base	c/recup. salario
2005		2,1			3,8			1,7	
2006		2,4			3,7			1,3	
2007		2,7			4,3			1,6	
2008	3,2	3,2	3,3	4,3	4,2	4,2	1,1	1,0	0,9
2009	3,2	3,2	3,3	4,3	4,1	4,2	1,1	0,9	0,9
2010	3,1	3,1	3,3	4,3	4,0	4,1	1,2	0,9	0,8
2011	3,1	3,1	3,3	4,4	4,0	4,1	1,3	0,9	0,8
2012	3,1	3,1	3,4	4,5	4,0	4,2	1,4	0,9	0,8
2013	3,1	3,1	3,5	4,7	4,1	4,3	1,6	1,0	0,8
2014	3,1	3,1	3,5	4,7	4,0	4,3	1,6	0,9	0,7
2015	3,1	3,1	3,6	4,7	3,9	4,2	1,6	0,8	0,6

Fuente: elaboración propia.

TABLA 7
BENEFICIARIOS DEL SIJP SEGÚN MARCO LEGAL
(En miles de casos)

Año	Leyes 18037/38	Ley 24241	Ley 24476	Cajas Pcias. Transfer.	Total SIJP	% Leyes 18037/38
2005	2 178	642	0	189	3 009	72,4
2006	2 059	725	406	187	3 377	61,0
2007	1 942	811	1 418	184	4 356	44,6
2008	1 826	899	1 406	182	4 313	42,3
2009	1 712	988	1 397	179	4 275	40,0
2010	1 600	1 079	1 385	176	4 240	37,7
2011	1 490	1 171	1 372	173	4 206	35,4
2012	1 382	1 264	1 358	169	4 174	33,1
2013	1 277	1 358	1 343	166	4 144	30,8
2014	1 176	1 452	1 327	162	4 117	28,6
2015	1 078	1 546	1 311	157	4 092	26,3

Fuente: elaboración propia.

Nota: incluye jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones.

TABLA 8
COBERTURA DEL SIJP PARA MAYORES DE 65 AÑOS. SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN
(En porcentaje)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total	Población mayor de 65 años	Sin cobertura SIJP
						(en miles)
2005	35,8	5,3	25,1	59,6	3 873	1 565
2006	43,6	5,0	24,6	64,1	3 932	1 412
2007	64,1	4,8	24,0	78,9	3 992	843
2008	64,1	4,5	23,4	78,2	4 055	884
2009	63,8	4,2	22,8	77,3	4 122	937
2010	63,3	4,0	22,2	76,0	4 194	1 006
2011	62,4	3,7	21,6	74,6	4 273	1 086
2012	61,1	3,5	20,9	72,7	4 356	1 188
2013	59,6	3,3	20,3	70,7	4 445	1 302
2014	58,0	3,1	19,6	68,6	4 537	1 424
2015	56,4	2,9	19,0	66,6	4 634	1 548

Nota: la cobertura total descuenta un 15% de beneficios dobles.

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO A

BASES TÉCNICAS PARA LA DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE JUBILADOS

Para poder realizar las proyecciones del número de jubilados se consideró cada sexo por separado, partiéndose de la acumulación por cohorte de los años-persona aportados, es decir, la cantidad de aportes anuales acumulados desde el inicio de la vida activa por la generación que alcanza la edad de jubilación ("población jubilable"). Para los varones se utilizó el límite legal de 65 años, mientras que para las mujeres (que pueden retirarse a partir de los 60 años) se estableció la edad de 62 años, reflejando no sólo el promedio efectivo al que se jubilan (SAFJP, 2007), sino también la dificultad en cumplimentar los 30 años con aportes requeridos. Luego, se distribuyeron esos años-persona aportados entre la población jubilable, suponiendo la compensación entre dos efectos de signo contrario:

a. Contribuciones a otros regímenes. Si bien no hay datos disponibles, el SIJP reconoce aportes efectuados a ciertos sistemas previsionales, lo que tendería a aumentar el volumen "verdadero" de años-persona aportados.

b. Selectividad. La población que hizo aportes incluye, además de la población jubilable, a aquéllos que no alcanzaron la edad de jubilación (por emigración o muerte). Como ejemplo, la población jubilable en 2050 se estima 12% menor que la que inició su vida activa 44 años antes para mujeres y 47 años antes para varones. En consecuencia, el volumen "verdadero" de años-persona aportados por la población jubilable tendería a disminuir.

Una vez determinado el promedio de años-persona aportados por la población jubilable es necesario establecer la manera en que se distribuyen, para lo cual se utilizó una distribución bimodal. Se consideró cada sexo por separado y dos subpoblaciones con niveles diferenciales de formalidad. Además, se supuso que las mujeres que logran entrar al sector formal promedian 32 años de aporte y las que no trabajan o lo hacen en el sector informal promedian sólo 2 años de aporte, en ambos casos con desvío estándar de 3,5 años. En el caso de los varones se supuso un promedio de 33 años para formales y de 6 años para informales, ambos con desvío estándar de 4,5 años.

Las distribuciones de las subpoblaciones se supusieron constantes en el tiempo, mientras que la proporción de cada subpoblación se determinó en función del promedio de años-persona aportados por cada cohorte, garantizando un aumento de la formalidad en la medida que se verifiquen aumentos en la proporción de aportantes. Este proceso se proyecta con especial impacto para las mujeres.

Finalmente, es posible acumular la población jubilable en distintos tramos según los años aportados (menos de 10, entre 10 y 30, más de 30), lo que permite evaluar el potencial acceso a distintos tipos de beneficios.

Fuente: elaboración propia en base a Grushka (2002).



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

financiamiento del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

205. Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka, (LC/L.2972-P), N° de venta S.08.II.G.66 (US\$10.00), 2008.
204. La bancarización en Argentina, Alberto De Nigris, (LC/L.2921-P), N° de venta S.08.II.G.56 (US\$10.00), 2008.
203. Comparación de la dinámica e impactos de los choques financieros y de términos del intercambio en América Latina en el período 1980-2006, Daniel Titelman, Estéban Pérez, Rodolfo Minzer, (LC/L.2907-P), N° de venta S.08.II.G.43 (US\$10.00), 2008.
202. Costa Rica: modelos alternativos del primer nivel de atención en salud, Adolfo Rodríguez Herrera, Celeste Bustelo, (LC/L.2905-P), N° de venta S.08.II.G.41 (US\$10.00), 2008.
201. La compra de servicios de salud en Costa Rica, Adolfo Rodríguez Herrera, Celeste Bustelo, (LC/L.2904-P), N° de venta S.08.II.G.40 (US\$10.00), 2008.
200. Bancarización privada en Chile, Roberto Zahler, (LC/L.2896-P), N° de venta S.08.II.G.32 (US\$10.00), 2008.
199. Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos, Marcelo Tokman, Cristóbal Marshall, Consuelo Espinosa, (LC/L.2851-P), N° de venta S.07.II.G.175 (US\$10.00), 2007.
198. Nuevo marco de capital para la banca: alcances a su implantación en América Latina y el Caribe, Günther Held, (LC/L.2821-P), N° de venta S.07.II.G.146 (US\$10.00), 2007.
197. Development banking in the Eastern Caribbean: the case of Saint Lucia and Grenada, Wayne Sandiford, (LC/L.2471-P), Sales N° E.07.II.G.77 (US\$10.00), 2007.
196. New directions for development banking in the caribbean: financing to take advantage of unlimited supplies of labour skills and entrepreneurship, Vanus James, (LC/L.2735-P), Sales N° E.07.II.G.73 (US\$10.00), 2007.
195. BancoEstado Microcréditos, lecciones de un modelo exitoso, Christian Larraín, (LC/L.2734-P), N° de venta S.07.II.G.72 (US\$10.00), 2007.
194. Desafíos de la banca de desarrollo en el siglo XXI. El caso de Honduras, Walter Mejía, (LC/L.2733-P), N° de venta S.07.II.G.71 (US\$10.00), 2007.
193. A new approach to development banking in Jamaica, Keith R. Collister, (LC/L.2732-P), Sales N° E.07.II.G.70 (US\$10.00), 2007.
192. The dynamics of specialist development banking: the case of the agriculture development bank of Trinidad and Tobago, Anthony Birchwood, (LC/L.2731-P), Sales N° E.07.II.G.69 (US\$10.00), 2007.
191. Perspectivas del fondo latinoamericano de reservas, Miguel Urrutia Montoya, (LC/L.2730-P), N° de venta S.07.II.G.68 (US\$10.00), 2007.
190. La banca de desarrollo en México, Miguel Luis Anaya Mora, (LC/L.2729-P), N° de venta S.07.II.G.67 (US\$10.00), 2007.
189. Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I, Roberto Keil, (LC/L. 2720-P), N° de venta S.07.II.G.61 (US\$10.00), 2007.
188. Access to credit in Argentina, Ricardo N. Bebczuk, (LC/L. 2703-P), Sales N° E.07.II.G.52 (US\$10.00), 2007.
187. Análisis de la evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Chile, Ricardo Pulgar Parada, (LC/L.2631-P), N° de venta S.06.II.G.156 (US\$10.00), 2006.
186. Insurance underwriter or financial development fund: what role for reserve pooling in Latin America?, Barry Eichengreen, (LC/L.2621-P), Sales Number S.06.II.G.145 (US\$10.00), 2006.
185. Análisis de situación y estado de los sistemas de salud de países del Caribe, James Cercone, (LC/L.2620-P) N° de venta: S.06.II.G.144 (US\$15.00), 2006.
184. Pensiones para todos: análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema chileno de previsión social, Eduardo Fajnzylber, retirada.
183. Sistemas contributivos, densidad de cotizaciones y cobertura de pensiones, Eduardo Fajnzylber, retirada.
182. Risk-Adjusted Poverty in Argentina: measurement and determinants, Guillermo Cruces and Quentin Wodon, (LC/L.2589-P), Sales Number E.06.II.G.118 (US\$10.00), 2006.

181. Fertility and female labor supply in Latin America: new causal evidence, Guillermo Cruces and Sebastian Galiani, (LC/L.2587-P) Sales N° E.06.II.G.117 (US\$10.00), 2006.
180. El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, Marisa Bucheli, Natalia Ferreira-Coimbra, Álvaro Corteza, Ianina Rossi, (LC/L.2563-P), N° de venta S.06.II.G.91 (US\$10.00), 2006.
179. Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potential lessons from Sweden for Latin America, Edward Palmer, (LC/L.2562-P), Sales Number E.06.II.G.90 (US\$10.00), 2006.
178. Social Security in the English-speaking Caribbean, Oliver Paddison, (LC/L.2561-P), Sales Number E.06.II.G.89 (US\$10.00), 2006.
177. Reformas recientes en el sector salud en Centroamérica, Ricardo Bitrán, (LC/L.2554-P), N° de venta S.06.II.G.81 (US\$10.00), 2006.
176. Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario, Américo Ibarra Lara y Gonzalo Martner Fanta, (LC/L.2553-P), N° de venta: S.06.II.G.80 (US\$10.00). 2006.
175. La reforma de salud en Nicaragua, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2552-P). N° de ventas S.06.II.G.79 (US\$10.00). 2006.
174. La reforma de salud en Honduras, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2541-P). N° de ventas S.06.II.G.69 (US\$10.00). 2006.
173. La reforma de salud en Costa Rica, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2540-P) N° de venta: S.06.II.G.68 (US\$10.00), 2006.
172. Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile, Alberto Arenas de Mesa, María Claudia Llanes y Fidel Miranda, (LC/L.2555-P). N° de venta S.06.II.G.83 (US\$10.00), 2006.
171. Reformas de salud y nuevos modelos de atención primaria en América Central, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2524-P). N° de venta S.06.II.G.51 (US\$10.00). 2006.
170. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social, Víctor Tokman, (LC/L.2507-P). N° de venta S.06.II.G.39 (US\$10.00). 2006.
169. Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff, Cecilia Vera y Nora Ruedi, (LC/L.2497-P). N° de venta S.06.II.G.29 (US\$10.00). 2006.
168. Inclusion of the European "Nordic Model" in the debate concerning reform of social protection: the long-term development of nordic welfare systems 1890-2005 and their transferability to Latin America of the 21st century, Eero Carroll and Joakim Palme, (LC/L.2493-P). Sales Number: E.06.II.G.24 (US\$10.00). 2006.
167. Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context, Larry Willmore, (LC/L.2481-P). Sales Number: E.06.II.G.12 (US\$10.00).2006.
166. La protección frente al desempleo en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.2470-P). N° de venta S.05.II.G.217 (US\$10.00). 2005.
165. Ejemplos de uso de tecnologías de información y comunicación en programas de protección social en América Latina y el Caribe, Alvaro Vásquez V., (LC/L.2427-P). N° de venta S.05.II.G.174 (US\$10.00). 2005.
164. Regional exchange rate arrangements: the european experience, Charles Wyplosz, retirada.
163. Regional development banks: a comparative perspective, Francisco Sagasti and Fernando Prada, retirada.
162. Reforming the global financial architecture: the potential of regional institutions, Roy Culpeper, retirada.
161. European financial institutions: a useful inspiration for developing countries?, Stephany Griffith-Jones, Alfred Steinherr, Ana Teresa Fuzzo de Lima, retirada.
160. The Arab experience, Georges Corm, retirada.
159. An analysis of the experiences of financial and monetary cooperation in Africa, Ernest Aryeetey, retirada.
158. Asian bond market development: rationale and strategy, Yung Chul Park, Jae Ha Park, Julia Leung, Kanit Sangsubhan, retirada.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:E.mail:.....