



FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES

Sede Argentina
Ayacucho 551 (1026) Buenos Aires
Tel.: 5238-9300- Fax: 4375-1373
polsoc@flacso.org.ar
www.flacso.org.ar

MAESTRIA EN DISEÑO Y GESTION DE POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Ciclo 2005-2006

Tesis de Maestría

La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el
período 1995-2011 y su impacto diferencial sobre la
población adulto mayor según características
sociodemográficas

Director de Tesis: Lic. Javier Curcio

Autor: Lic. Carlos R. Martinez

Buenos Aires, Julio de 2012

ÍNDICE	PÁGINA
DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I: Seguridad Social: Definiciones, principios, objetivos y opciones de política.....	6
CAPÍTULO II: Evolución histórica de la previsión social en Argentina hasta 2003.....	14
CAPÍTULO III: Principales políticas previsionales del período 2003-2011.....	39
CAPÍTULO IV: Amplitud de la Cobertura: Definición, indicadores y su evolución en Argentina.....	73
Sección A: Amplitud de la cobertura: Definición y principales indicadores.....	75
Sección B: Evolución de la amplitud de la cobertura en Argentina 1995-2011.....	84
Sección C: Evolución de la amplitud de la cobertura por características sociodemográficas 95-03.....	90
Sección D: Evolución de la amplitud de la cobertura por características sociodemográficas 95-03.....	98
CAPÍTULO V: Intensidad de la Cobertura: Definición, indicadores y su evolución en Argentina.....	107
Sección A: Intensidad de la cobertura: Definición y principales indicadores.....	108
Sección B: Evolución de la intensidad de la cobertura en Argentina 1995-2011.....	117
Sección C: Evolución de la intensidad de la cobertura por características sociodemográficas 95-11.....	140
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	158
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	164

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis está dedicada a la memoria del Dr. Samuel Itzcovich, cuyo reciente deceso significa una pérdida de un peso que aún no ha sido suficientemente asumido por la comunidad académica.

Agradezco en primer lugar a mi tutor Javier Curcio, quien me ha brindado una gran orientación y me ha tenido una infinita paciencia en mi tortuoso proceso de elaboración de esta Tesis.

Agradezco también a las autoridades y trabajadores de la Maestría: Martín Campos, Alfredo Monza y Lucía Miranda, por haber solucionado mis problemas, resuelto mis dudas y por su calidez. A todos mis compañeros de Maestría. Y al cuerpo docente de la Maestría: Oscar Oszlak, Luis Beccaria, Marcelo Leiras, Oscar Cetrángolo, Mario Rovere, Laura Golbert, Mercedes Di Virgilio, Inés Redondo, Ernesto Cohen, Silvia Mario, Gonzalo Marí, Sergio Passamonti, Aldo Isuani, Rosalía Cortés, Daniel Arroyo, Néstor López, Silvio Feldman, Pedro Galín, Laura Pautassi, Patricia Aguirre, Claudia Giacometti, Daniel Maceira, Guillermina Tiramonti, Mercedes Botto y Carlos Grushka.

Agradezco a la Maestría, por haberme dado “en oro un puñado de amigos, que son los mismos que alientan mis horas”, gracias Lu, Gaita, Flor, Yuka, Fede y Nana por quererme y dejarme quererlos.

Agradezco a mis ex compañeros de la ONP y en especial a la Directora de Presupuesto del Sistema de Seguridad Social, Andrea Bartet, por darme método y orden. A los compañeros del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento por haber contribuido tanto a formarme como investigador: Sergio Agoff, Mirta Anzoátegui, Gustavo Badia, Julián Bertranou, Rodrigo Carmona, Carolina Foglia, Lara González Carvajal, Irene Grinberg, Fernando Isuani, Gabriela Mansilla, Elsa Pereyra, Aida Quintar, Fabián Repetto Adriana Rofman y Rubén Seijo, a los colegas del Área de Política Social expertos en seguridad social con quien he tenido muy provechosos intercambios: Ana Ariovich, Alejandra Beccaria, Magdalena Chiara, María Ignacia Costa, Claudia Danani, Fernando Falappa, Carlos Jimenez y Verónica Moissier. También a Martín Mangas por el apoyo que ha significado su sólido conocimiento sobre el sistema impositivo. A mis compañeros auxiliares de la Cátedra de Economía de la Seguridad Social: Florencia Ain, Camilo Beltrán, Pablo Bortz, Cynthia de Paz, Nahir Elyeche, Juan Francisco Gómez y Johana Suárez, a mis compañeros del Proyecto de Investigación en Cátedra: Luz Balcarce, Carla Degliantoni, Leandro Laguía y Daniela Troyelli y al Equipo Técnico Sindical de Seguridad Social de ATE: Gabriela Alperovich, Inés Arancibia, Diego García, por sus comentarios, a Guillermo Zuccotti por orientarme en contributividad previsional. Y a mis estudiantes por todo lo que me han enseñado todos estos años.

Agradezco especialmente a la Mg. Valeria Di Costa por ser una fuente constante de aliento y conocimiento y por sus importantes contribuciones al estudio de la previsión social en Argentina, aplicando a la misma los conceptos de desigualdades categoriales y desmercantilización, aportes fundamentales que me han servido para enriquecer el enfoque de esta Tesis.

Agradezco a mis mentores, Joaquin Alperovich, por la oportunidad de iniciar mi carrera docente y profesional, por todo lo aprendido y por honrarme con su amistad y Alejandro López Accotto, por la posibilidad de desarrollarme como investigador y por su generosidad y apoyo sin límites.

Finalmente agradezco por sobre todas las cosas a Malena Libman, mi amor, mi cómplice y todo, por ser, por darme una familia, por la fuerza, por la calma y por la tormenta, por siempre.

INTRODUCCIÓN

El incremento de la amplitud de la cobertura previsional, y también recientemente de la del sistema de asignaciones familiares, ha sido sin dudas uno de los mayores logros de la política social en nuestro país en los últimos años.

Sin embargo, esta transformación, que ha permitido que más de dos millones y medio de personas, hasta entonces excluidas, accedieran al beneficio previsional propio, tiene sus limitaciones, dificultades y amenazas.

En igual sentido, también son destacables los avances que se han registrado en la posconvertibilidad en materia de intensidad de la cobertura de la seguridad social para adultos mayores. Tales como el importante incremento, real y nominal, del haber mínimo y la institucionalización de un mecanismo de movilidad automática del valor de las prestaciones, consagrado por Ley.

Pese a ello, subsisten importantes restricciones y fallas en cuanto a la capacidad, relacionada con su poder de compra, de las prestaciones previsionales para asegurar, o siquiera permitir, no ya el suavizamiento del consumo, sino al menos el mantenimiento de un nivel de vida digno a sus beneficiarios, una vez producido el retiro del mercado laboral. Estas dos dimensiones de la cobertura previsional, su amplitud e intensidad, son el principal objeto de la presente tesis de Maestría.

Respecto a la amplitud de la cobertura (objeto de nuestra primer hipótesis), interesa mostrar su reducción en el período 1995-2002 dentro del marco temporal de este trabajo, tratando de desentrañar las causas de la misma.

Del mismo modo, es necesario explicar su aún más importante crecimiento en el otro lapso bajo estudio (2003-2011), de forma tal de poder apreciar los principales factores sobre los que tan espectacular rendimiento se ha basado.

Es así imperativo realizar un análisis pormenorizado de tales mecanismos, dado que de los mismos, entre los que se destaca lo que se ha dado en llamar moratoria previsional, depende la posibilidad de mantener en el tiempo los muy importantes niveles de cobertura previsional logrados.

Surgen entonces dudas acerca de la capacidad de dichas herramientas para garantizar la mentada sustentabilidad, en tanto se trata de instrumentos de política muy precariamente institucionalizados y cuya misma naturaleza, al menos en su forma actual, presenta significativas restricciones respecto a su performance a futuro.

A su vez, en materia de la distribución de tal cobertura es clave inquirir acerca de la evolución de las características sociodemográficas de la población cubierta y no cubierta por el sistema de jubilaciones y pensiones.

Así, la distribución geográfica, el nivel educativo, el género, el ingreso medio y el ingreso medio per cápita del hogar, de los cubiertos y de los no cubiertos, presentan cambios significativos en el período que comienza en 2003 respecto a la etapa precedente. Su forma e implicancias de cara al logro sostenido en el tiempo de una cobertura universal son cuestiones básicas del debate previsional actual.

Por su parte, en lo que atañe a la intensidad de la cobertura (dimensión contemplada en nuestra segunda hipótesis), vale destacar el relativo estancamiento de la misma, tanto en términos de su media como de su distribución, visible en la relación entre el haber mínimo y el medio, en los años 1995-2002.

En contrapartida, en el período 2003-2011 se observa un importante crecimiento nominal del haber medio, el cual debe ser apreciado, a los fines de comprobar su impacto real, en relación al valor de distintas canastas de subsistencia, correspondientes a los adultos mayores, a la evolución de los precios al consumidor y muy especialmente en referencia a las variaciones salariales, en tanto se trata de un sistema, al menos desde lo formal, de carácter eminentemente contributivo. De tales cruces, surge que el haber medio previsional real no habría crecido significativamente e incluso, en algunas mediciones, es posible comprobar cierta disminución del mismo, dado que su incremento nominal habría resultado menor al de ciertas variables que se utilizan para deflactarlo.

En cuanto a los cambios en la distribución de esta intensidad de la cobertura a lo largo del tiempo, es muy visible un aumento de su progresividad, compatible con lo que la literatura suele llamar achatamiento de la pirámide previsional, fenómeno que obedece a un crecimiento sostenido del haber mínimo a una tasa muy superior a la del resto de los haberes y en especial respecto a las prestaciones de más elevado valor.

Así, corresponde destacar antes que nada los importantes logros en materia de ampliación de la cobertura y de incremento de la redistribución de la intensidad de la misma, así como en lo que refiere a la institucionalización de un sistema de movilidad que resuelva, en forma sostenible y automática, la cuestión de la actualización de todos los haberes previsionales y cuyo funcionamiento, no exento de problemas, se ha revelado como más o menos adecuado en sus casi cuatro años de aplicación.

Sin embargo, aún existen importantes problemas en materia previsional en Argentina, tanto en lo que respecta a la amplitud de la cobertura como en lo que refiere a su intensidad.

En lo que refiere a la amplitud, no parece existir garantía institucional alguna que permita sostener el importante nivel de cobertura logrado. Y de hecho, las actuales reglas de juego del sistema implican, en cuanto a la cantidad de años de servicios con aportes que tal mecanismo permite acreditar, un paulatino cierre de la “ventana” que la moratoria previsional ha significado en términos de cobertura. Respecto a la población no cubierta, si bien las características de la misma han cambiado y en la actualidad se trata en promedio de adultos mayores de ingresos superiores a los de los cubiertos y con mayor nivel educativo, tal situación media impide apreciar la heterogeneidad del conjunto, en la que se destaca la existencia de importantes bolsones de adultos mayores de reducidos ingresos y bajo nivel educativo sin cobertura.

A su vez, respecto a la intensidad de la cobertura, la misma no muestra un valor medio adecuado a las necesidades reales de los adultos mayores en nuestro país, cuestión que ha sido parte recientemente, aunque con cierta liviandad, del debate público en ocasión de la sanción y el posterior veto de la Ley del 82% móvil. Asimismo, la contracara de la mayor progresividad e igualdad de las prestaciones es la gran litigiosidad presente y latente, que amenaza su sustentabilidad y equidad.

Tales son entonces las cuestiones fundamentales del debate previsional argentino actual, de cara al logro de una cobertura de la seguridad social previsible, suficiente y sostenible, para toda la población adulto mayor de nuestro país.

HIPOTESIS Y OBJETIVOS

La presente Tesis se articula en torno a dos grandes Hipótesis como preocupaciones principales y preguntas de investigación.

La Primera Hipótesis es: “el incremento de la amplitud de la cobertura previsional en el período 2003-2011 ha producido un cambio significativo en las características sociodemográficas y atributos de la población adulto mayor sin beneficio previsional propio, respecto a las vigentes en 1995-2002”.

La Segunda Hipótesis plantea: “en el período 2003-2011, en forma similar a lo ocurrido en 1995-2002, no se ha producido un incremento significativo en la intensidad de la cobertura previsional, aunque sí es propio del período actual una redistribución progresiva de la misma”.

El Objetivo General de esta Tesis es dar cuenta de la evolución de la cobertura previsional en Argentina, en sus dos dimensiones (amplitud e intensidad) en el período 2003-2011, tomando como referencia lo ocurrido en 1995-2002, considerando asimismo el sesgo de la distribución de tal cobertura.

Para ello, se han desarrollado una serie de objetivos específicos, que contribuyen al cumplimiento del objetivo general.

El Objetivo Específico N° 1 es la definición amplia del objeto de estudio, en este caso la seguridad social, lo que implica identificar los principios que la articulan, los objetivos en que se traducen y las opciones de política que la satisfacción, no exenta de conflictos, de los mismos plantea.

A dicho objeto se consagra el Capítulo I: “Seguridad Social: Definiciones, principios, objetivos y opciones de política”.

El Objetivo Específico N° 2 es la elaboración de un marco histórico de la seguridad social en Argentina, con foco en el sistema previsional, que permita identificar tendencias, tensiones y debates que se proyectan en el tiempo y que han determinado, en buena medida, la configuración y principales condicionantes del sistema vigente en 2003, línea de base para estudiar el sistema actual.

Desarrollar el análisis de tales cuestiones es el objeto del Capítulo II: “Evolución histórica de la previsión social en Argentina”.

El Objetivo Específico N° 3 es el desarrollo de las principales reformas que ha sufrido el sistema previsional en nuestro país en la etapa 2003-2011.

Ello permite conocer las circunstancias, actores y fuerzas que han moldeado la actual configuración de la seguridad social en Argentina, conocimiento vital para analizar sus resultados. Tema desarrollado en el Capítulo III: “Principales políticas previsionales del período 2003-2011”.

El Objetivo Específico N° 4 es la explicitación de qué se entiende por amplitud de la cobertura provista por la seguridad social a la población adulto mayor, así como el detalle de su evolución general en Argentina en los períodos 1995-2002 y 2003-2011 y la distribución de tal cobertura, según una serie de características sociodemográficas relevantes (región de residencia, género, nivel educativo, ingreso promedio personal, ingreso medio per cápita del hogar y estrato de ingresos correspondiente).

Tal temática es entonces específicamente desarrollada todo a lo largo del Capítulo IV: “Amplitud de la cobertura previsional: Definición, indicadores y su evolución y distribución en Argentina”.

Este Objetivo Específico remite en forma directa tanto a la Primera Hipótesis, en cuanto permite comprobar lo que la misma plantea como un hecho (la ampliación de la cobertura) como a la segunda, por contribuir a la construcción de un perfil de la población cubierta y no cubierta en los dos períodos bajo analizados

El Objetivo Específico N° 5 es delimitar la categoría “intensidad de la cobertura”, en relación a la seguridad social y en especial a las personas adulto mayores y mostrar su situación y evolución, así como los cambios en su distribución, a lo largo de los períodos 1995-2002 y 2003-2011, para ello se han adoptado como variables pertinentes (al igual que para el caso de la amplitud de la cobertura), la región de residencia, el género, el nivel educativo, el ingreso promedio personal, el ingreso medio per cápita del hogar y el estrato de ingresos al que el mismo pertenece.

Todo ello se desarrolla en el Capítulo V: “Intensidad de la cobertura previsional: Definición, indicadores y su evolución y distribución en Argentina”.

Cabe resaltar especialmente el hecho de que este Objetivo Específico permite completar el proceso de contraste de las hipótesis al remitir en forma directa a la Segunda de ellas, en tanto la información que brinda respecto a la intensidad de la cobertura corresponde tanto a su evolución general como a su patrón redistributivo en 1995- 2002 y 2003-2011, contribuyendo de esta forma a la verificación de una tendencia hacia cierta inmovilidad en el nivel general de intensidad de la cobertura de la seguridad social en nuestro país y del surgimiento, en el segundo de los períodos reseñados, de un patrón redistributivo al interior de los beneficios, impulsado fundamentalmente por incrementos en el haber mínimo superiores a los del resto.

El Objetivo Específico N° 6 es realizar, en base al análisis desarrollado, conclusiones y recomendaciones que se encuentren en línea con la idea general de lograr una seguridad social que sea universal en su alcance y suficiente en su cuantía, de modo tal de cumplir acabadamente y en sus distintas dimensiones, con su objeto básico de cobertura del universo de contingencias, haciendo foco en este caso en la de vejez.

Tal cuestión, que atiende a la idea general de realizar una contribución que no se limite únicamente al ámbito académico, es contemplada específicamente bajo el título de conclusiones y recomendaciones

Finalmente, desde el punto de vista metodológico, es claro que la presente tesis se basa fundamentalmente, en lo que respecta a la evolución y distribución de la amplitud e intensidad de la cobertura, en técnicas de investigación de carácter cuantitativas, triangulando, en alguna medida, las mismas con un enfoque histórico de los procesos a través del estudio de fuentes documentales, básicamente académicas, pero también periodísticas, así como de las propias de documentos oficiales en la materia, que van desde comunicados de prensa y similares, hasta los considerandos y textos completos de los Decretos, Leyes y otras normas públicas que regulan la cuestión previsional en nuestro país.

CAPITULO I

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

El objetivo básico y primigenio de la seguridad social, principio y fin que rige su devenir, es la protección de las personas y de los hogares ante las diferentes contingencias que podrían impedirles generar su propio sustento.

Así la definición estándar de seguridad social sostiene que la misma es: *“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de la enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez o muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”*¹.

Tales contingencias suelen contemplar el desempleo, las cargas de familia, la pérdida de la salud², las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo³. Pero sin duda el principal programa de la seguridad social, es el que busca atender las contingencias de vejez, invalidez y muerte⁴. A lo largo de la presente tesis llamaremos al subsistema⁵ de la seguridad social encargado de cubrir esta tríada, “sistema previsional”, aunque centrando el foco exclusivamente en la contingencia de vejez.

Hecha tal aclaración conviene ahora definir cuáles son los principios básicos que rigen los sistemas previsionales. En la concepción originalmente desarrollada por Bismarck, cuando hace más de 125 años creaba los primeros seguros sociales, tales principios eran la obligatoriedad de la participación en el sistema, el financiamiento tripartito entre trabajadores, empleadores y el Estado y el importante rol reservado a este último en materia de regulación.

Pero es recién en 1942 que Beveridge⁶ funda el concepto moderno de seguridad social, al integrar en un solo esquema a los seguros sociales, a la asistencia social y a los seguros voluntarios.

El siguiente hito se da en 1948, cuando las, por entonces recientemente fundadas, Naciones Unidas, a través de su Declaración Universal de Derechos Humanos, establecen que toda persona, en tanto miembro de la sociedad, goza del derecho a estar protegida por las prestaciones otorgadas por los sistemas de seguridad social⁷.

¹ OIT (1984) p. 3.

² Partiendo de la definición más primitiva de salud como ausencia de enfermedad.

³ Estos dos últimos componentes suelen agruparse bajo la categoría riesgos de trabajo.

⁴ Pérdida de ingresos del hogar como consecuencia del fallecimiento de uno de sus miembros económicamente activo.

⁵ En BONARI, CURCIO y GOLSCHMIT (2009) se utiliza la categoría Sistema de Protección Social para englobar a los seguros sociales (entre los que se incluyen los de vejez, invalidez y muerte), las asignaciones familiares, la asistencia social y la salud pública (sugiriendo incluso la incorporación, en los países de menor desarrollo, de la educación básica y los programas alimentarios en tal sistema), de allí que pueda considerarse pertinente llamar subsistema a la previsión social.

⁶ BEVERIDGE (1942).

⁷ Al respecto el Artículo 22 de la mencionada Declaración explicita que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

De esta forma, la seguridad social logra un alcance a nivel planetario. Conviene ahora repasar la nueva batería de principios, que Beveridge, en el marco de la integración de los distintos esquemas de protección social en un único sistema, propone como directrices de la seguridad social.

Tales principios que rigen, al menos desde un enfoque normativo, a los sistemas de seguridad social del orbe todo, son identificados en MESA-LAGO (2004) como los siguientes:

Universalidad en la Cobertura: Entendida como la inclusión de todos los trabajadores y sus grupos familiares en los beneficios de la seguridad social. Este principio es el que refiere a lo que en este trabajo se define como amplitud de la cobertura previsional.

Igualdad, equidad o uniformidad en el trato: Contemplando la no discriminación por etnia, género, idioma, religión, inclinación política, nacionalidad, situación económica y patrimonial, condición social u otras. El cumplimiento de este principio en el presente estudio es tratado tangencialmente al caracterizar a la población excluida del goce de los beneficios previsionales.

Solidaridad y redistribución del ingreso: Tanto en términos intrageneracionales (entre beneficiarios, a través de subsidios cruzados) como intergeneracionales, es decir mediante transferencias netas de una generación a otra. En este trabajo se trata en forma indirecta al evaluar el cumplimiento de los principios de universalidad y suficiencia según niveles de ingreso.

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

Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión: Especifica el rol clave del Estado como responsable último del sistema de seguridad social y la importancia de la participación de los propios asegurados en la administración del sistema, relacionándolos con la idea de eficiencia y eficacia económica facilitadas por la existencia de economías de escala en la administración previsional, aprovechadas por un sistema centralizado. Su cumplimiento apenas si es descrito en el presente estudio al tratar la situación de los sistemas provinciales de previsión o las últimas reformas.

A su vez, tales principios, se yuxtaponen parcialmente y se contradicen en parte con los objetivos que PIFFANO (1996) identifica para los sistemas previsionales, en el contexto de los cambios económicos, políticos e ideológicos generados a fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, es decir en el marco del ascenso del neoliberalismo como lógica hegemónica.

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

Redistribución de los ingresos: Reconociendo la incapacidad del mercado para lograr resultados, en términos de equidad, tolerables socialmente y sostenibles políticamente.

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

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

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

Resulta claro que algunos de estos objetivos de la seguridad social podrían entrar en conflicto con los principios previamente enunciados. E incluso, tales objetivos pueden llegar a oponerse entre si.

Ejemplos de tales contradicciones, entre principios y objetivos, son el hecho de que puede resultar imposible financiar, apelando únicamente a aportes y contribuciones (autofinanciamiento), si las tasas necesarias para lograr tal equilibrio financiero fuesen exorbitantemente altas, prestaciones que cubran a todos los trabajadores (universalidad) y permitan efectivamente evitar situaciones de pobreza en las familias (suficiencia). Como asimismo, la posibilidad de que, en pos de garantizar la no interferencia en el mercado de trabajo (neutralidad), se decida no intervenir para corregir comportamientos discriminatorios en dicho mercado (igualdad).

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

Mientras que en el plano de la colisión entre los propios objetivos, resulta claro que los mecanismos más usuales para lograr un sistema que se financie a si mismo (autofinanciamiento) son el aumento de los requisitos de edad y aporte para acceder a los beneficios, el incremento en las tasas de contribución (hasta donde ello resulte posible) y la disminución del valor real de los beneficios previsionales a través de un retraso en el ajuste de las prestaciones respecto a la pauta inflacionaria. Tales mecanismos claramente van en contra del cumplimiento del objetivo primigenio del sistema de brindar protección a los trabajadores frente a las contingencias de invalidez, vejez y muerte (cobertura).

Del mismo modo, los esfuerzos por dotar de mayor progresividad (redistribución) al sistema (a través de la implementación de haberes mínimos y máximos) e incluso por conseguir un mayor grado de financiamiento contributivo (mediante la suba de las tasas de cotización) impedirían disminuir las distorsiones en el mercado de trabajo (neutralidad) alejando a este aún mas del supuesto ideal de eficiencia asignativa que sería fruto del libre juego de las fuerzas del mercado.

De esta forma, en buena medida los principios y objetivos representan paradigmas teóricos e ideológicos distintos en el estudio de los sistemas previsionales⁸.

La perspectiva de quienes sostienen los principios es sobre todo social y vinculada a un enfoque de derechos y grados, formas y dimensiones de cumplimiento de los mismos, por ello es sostenida especialmente por la OIT, organismo internacional que representa los intereses de los trabajadores.

Por su parte, los objetivos modernos, igualan las preocupaciones acerca de la cobertura de las contingencias y las de tipo redistributivo con el interés por no interferir en los mercados, sea en el trabajo por la existencia de beneficios, aportes y contribuciones, sea en el resto por las imposiciones destinadas a sufragar el quebranto del sistema previsional⁹.

Al respecto, el presente estudio se enmarca en la discusión de los principios según lo detallado en el análisis precedente de cada uno de ellos. Sin perjuicio de ello, se contemplan algunas cuestiones vinculadas con los objetivos modernos, especialmente en referencia a los impactos distributivos del déficit previsional y a sus implicancias en cuanto a la sustentabilidad social y económica del sistema de jubilaciones y pensiones.

En tal sentido puede resultar útil realizar un breve repaso de las distintas técnicas organizativas y dimensiones del diseño institucional que pueden aplicarse para brindar seguridad social a la población:

RECUADRO N° 1: Técnicas y dimensiones del diseño institucional de la seguridad social

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

⁸ Los principios de la seguridad social remiten a un enfoque de derechos, presente en la concepción Beveridgeana de la seguridad social y consagrada por la Naciones Unidas y por distintas Constituciones Nacionales, como las de nuestro país. Mientras que los autodenominados objetivos “modernos” de la seguridad social, son propios del clima de época generado desde mediados de la década de 1970 y que tuvo su climax durante la década de 1990 al calor de las corrientes de pensamiento impulsadas por los organismos multilaterales de crédito. Tal concepción puede identificarse a grandes rasgos con el neoliberalismo (desregulación, privatización, liberalización, flexibilización) como idea general.

⁹ Ver el debate entre BANCO MUNDIAL (1994) Recuadro 1 y ORSZAG Y STIGLITZ (1999) acerca de los mitos de la seguridad social para una discusión profunda sobre estas cuestiones.

Asistencia Social: Si bien en cabeza de organizaciones paraestatales, los primeros esquemas de asistencia social habitualmente han antecedido a los seguros sociales, en las distintas experiencias nacionales¹⁰. La principal característica de los programas que asumen esta modalidad, es el hecho de que las prestaciones no se originan en la previa contribución, de hecho siquiera suelen exigir la previa participación en el mercado de trabajo, sino que atienden la mera necesidad, establecida a través de algún test de ingreso, o más ampliamente, de condiciones de vida. Ello conlleva una serie de cuestiones: Por una parte la determinación del valor de la asistencia obviamente no guarda relación con un ingreso previo que se sabe inferior a la medida de lo socialmente consensuado como indispensable, sino que justamente toma como referencia el valor de tal umbral inferior y en algunos casos la distancia que separa al beneficiario en cuestión de dicho punto. A su vez, dado que la manifiesta carencia de recursos de los destinatarios implica la incapacidad para contribuir a un seguro social, es habitual que el financiamiento de las prestaciones tome como fuente recursos generales, y que por tanto, no sea administrado a través de fondos o cuentas separadas. Asimismo, a pesar de que el derecho a la asistencia, entendida como medio para alcanzar una vida materialmente decorosa, este consagrado a nivel constitucional o aún supranacional, subsiste un importante espacio para la discrecionalidad en el otorgamiento de las prestaciones, en virtud de la laxitud de tales definiciones de derecho y de las dificultades de los grupos postergados para acceder siquiera al capital cultural y simbólico necesario para accionar judicialmente en defensa de sus derechos vulnerados. Con el agravante de que el costo de administración de la asistencia social resulta mayor al del seguro, dada la complejidad que conlleva determinar las condiciones de vida de los solicitantes, vis a vis la relativa simpleza de llevar adelante un registro completo de los aportes y contribuciones realizados por los cotizantes a lo largo de su vida laboral.

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

Si bien la combinación estándar de seguro social, asistencia social y seguros voluntarios de mercado no agota el universo de los sistemas de seguridad social,¹¹ a los fines del presente trabajo y dada la naturaleza de las políticas llevadas a cabo en nuestro país en el período bajo estudio, tales categorías resultan suficientes para estudiar el devenir de la cobertura previsional argentina.

¹⁰ Sin embargo, el moderno concepto de Seguridad Social, integra en un solo sistema ambas técnicas, junto con los seguros voluntarios.

¹¹ Vale destacar la existencia, pasada o presente, de, entre otros, esquemas de caja de previsión (caracterizadas por el concepto de pago único, lo que pone en tela de juicio su pertenencia al ámbito de la seguridad social), planes ocupacionales (como los habituales en Japón o Australia, originalmente basados en modelos de salarios de eficiencia en que los aportes voluntarios de los empleadores al fondo de retiro de sus empleados toman la forma de salario diferido) y prestaciones universales (como las de carácter uniforme, otorgadas a todas las personas mayores de 65 años en Nueva Zelanda).

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

Grado de Compulsión: La participación en el sistema previsional puede tomar como opciones polares el carácter de obligatoria o voluntaria, aunque en la mayoría de los casos se halle en un valor intermedio. Así muchas veces hay sectores de la sociedad cuya participación resulta voluntaria (en muchos países por ejemplo, lo trabajadores por cuenta propia) mientras que también, como ya se ha detallado, se puede estimular la participación a través de incentivos económicos (tales como deducciones impositivas a los trabajadores y/o empleadores), pero sin volverla obligatoria¹².

Variable predeterminada: Resulta habitual, que en la búsqueda de cierto balance en las finanzas del sistema o al menos en el esfuerzo por evitar desequilibrios insostenibles, se predefina el valor de uno de los parámetros del sistema (la tasa de sustitución del salario o la tasa de contribución¹³). Tal diseño no resulta trivial, ya que en caso de definirse en forma previa la tasa de sustitución del salario, el riesgo se coloca en cabeza de las próximas generaciones, bajo la forma de eventuales incrementos futuros en la tasa de cotización imprescindibles para honrar la deuda implícita previsional en un contexto de envejecimiento poblacional. Simétricamente, si lo que se pauta en forma anticipada es la tasa de cotización, el riesgo recae sobre los individuos (lo que resulta bastante cuestionable en virtud del carácter pretendidamente social de la seguridad social) que no se aseguran de antemano, por el simple hecho de cumplir con los requisitos de cotizaciones y edad necesarios para el acceso a las prestaciones, ningún nivel de vida en particular, respecto a su situación pre contingencia. Es habitual que se intente predefinir a la vez ambas variables, dadas las dificultades políticas y sociales que podría provocar la constante modificación de una de ellas y que el mecanismo de ajuste sea mas opaco, por ejemplo a través del auxilio de distintas formas de financiamiento no contributivo o por medio de una reducción de facto en la tasa de sustitución del salario, operacionalizada a través de la disminución del valor real de las prestaciones previsionales, aún cuando las magnitudes nominales permanezcan incólumnas.

Grado de prefinanciamiento: A grandes rasgos lo que conocemos como sistemas de reparto y capitalización se diferencian por el lapso temporal que transcurre entre el momento en que se recaudan los recursos (aportes y contribuciones) y el momento en que se producen las erogaciones (jubilaciones y pensiones). Así en un sistema de reparto las prestaciones se pagan con la recaudación propia del momento, mientras que en un sistema de capitalización los beneficios se abonan con recursos provenientes de aportes previos. Esta definición resulta útil, por ejemplo, para conceptualizar a un esquema pretendidamente de reparto pero que haya acumulado cuantiosos superavits, como un sistema de capitalización en la práctica y, análogamente, a un sistema legalmente de capitalización que, por cualquier circunstancia, paga los beneficios que otorga con los aportes de sus aportantes actuales, como en la realidad un sistema de reparto. En muchas ocasiones se producen situaciones intermedias, como en el caso de nuestro país en el período bajo estudio, en que, por ejemplo, el propio sistema otorgue prestaciones mixtas o en que la concurrencia del uso de reservas y de aportes genera en los hechos prestaciones con ambos tipos de financiamiento.

¹² Para un análisis en profundidad acerca del ahorro previsional voluntario véase ITZCOVICH (2011).

¹³ Además de dichas tasas (calculadas en relación al ingreso laboral de referencia), pueden modificarse, por ejemplo, las condiciones de acceso al sistema, tales como la edad mínima de jubilación, el grado de invalidez requerido o la cantidad de años de servicio con aportes, buscando incrementar por tales vías los recursos y/o reducir el crecimiento de los gastos.

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

Grado de descentralización territorial y organizacional: El primer tipo es en relación a la coexistencia en un mismo territorio nacional de distintos sistemas previsionales, organizados a partir de la zona de residencia o actividad económica de sus participantes. Tal situación sucede en los casos en que están contemplados sistemas regionales, provinciales y/o municipales. Tal descentralización territorial puede asimismo corresponder solo a determinadas actividades, tales como el empleo público de carácter subnacional o el ejercicio de profesiones liberales. En cuanto a la descentralización por rama, se da cuando determinados tipos de actividades (como por ejemplo las Fuerzas Armadas y de Seguridad) tienen regímenes y estructuras administrativas separadas de la general (en el caso argentino, de hecho, es tal la fragmentación en este sentido que cada fuerza de seguridad posee su propia administración previsional, no así las Fuerzas Armadas). En contraposición la existencia de un único sistema centralizado a nivel nacional ofrece la posibilidad de aprovechar economías de escala en la administración, a la vez que evita problemas como el de la reciprocidad entre regímenes previsionales disímiles¹⁴. En materia organizacional conviene introducir una importante distinción entre los casos en que, en referencia a la administración del sistema, se distribuya beneficiarios y afiliados entre distintas organizaciones (según rama de actividad, nivel de ingresos laborales o cualquier otro criterio), aún en presencia de un esquema normativo único, subsistiría la cuestión del desaprovechamiento de las economías de escala. Mientras que si la descentralización es funcional, es decir, dentro de un sistema administrativo con un único responsable, permitiría, al menos en teoría, el desarrollo de economías de especialización.

De esta forma, la previsión social se recorta como objeto de estudio a partir de la delimitación de las prestaciones del seguro social y aquellas provenientes de la asistencia social pero que poseen, en todos los casos, un carácter semipermanente, tales como las pensiones no contributivas¹⁵. Si, asimismo, delimitamos aún con mayor precisión el campo de análisis, haciendo foco en la población adulto mayor, el universo bajo estudio estaría dado por las jubilaciones y pensiones, de cualquier tipo, es decir, por vejez, invalidez y/o muerte e incluso por las pensiones no contributivas, correspondientes a adultos mayores.

Se verifica entonces que nuestro país se ubica, a lo largo de los períodos bajo estudio (1995-2002 y 2003-2011) en un punto intermedio, respecto a las opciones polares correspondientes a todas y cada una de las dimensiones reseñadas.

¹⁴ La reciprocidad refiere a la situación de afiliados y beneficiarios que a lo largo de su vida laboral han prestado servicios bajo dos o más sistemas y a las problemáticas vinculadas con las condiciones de acceso, la determinación del haber y la concurrencia en el pago de los beneficios, especialmente en los casos en que los distintos regímenes presentan parámetros diferentes.

¹⁵ Dado que la existencia de prestaciones complementarias voluntarias es prácticamente irrelevante en la actualidad.

Así, en Argentina el sistema es obligatorio para la gran mayoría de las categorías ocupacionales (excepción hecha de las amas de casa que cuentan con un régimen voluntario¹⁶), pero con incentivos fiscales (por ejemplo la deducción en el impuesto a las ganancias que operó hasta 2009) para realizar aportes extra en forma voluntaria.

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

En cuanto al grado de prefinanciamiento, por su carácter mixto, nuestro sistema combinaba hasta 2009 prestaciones de reparto y de capitalización, al menos para quienes habían optado por derivar sus aportes personales a éste último régimen. Pero incluso para quienes habían optado por reparto, y para todos desde 2009, los resultados financieros positivos acumulados en los últimos años por tal esquema, han llevado a que alguna forma de capitalización concorra en el pago de las prestaciones.

Similarmente, la administración del sistema era compartida entre el Estado y el sector privado, dada la responsabilidad de este último en el pago de las prestaciones derivadas de la operatoria de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, las Compañías de Seguros de Invalidez y Vida y las Compañías de Seguros de Retiros y el peso de aquél en la regulación del régimen privado y en la administración directa del régimen público. En este caso, también a partir de la reforma de 2009, la participación del Estado se ha incrementado notablemente sin que ello implique, no obstante, un retroceso total del sector privado quien canaliza, por ejemplo, parte del ahorro previsional voluntario.

En cuanto al grado de centralización, en términos territoriales, se registra un avance, dado que diez provincias y la, por entonces, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, han transferido a la Nación sus cajas previsionales correspondientes a los empleados públicos provinciales de tales jurisdicciones¹⁷. Del mismo modo, otras provincias que no han transferido sus cajas previsionales a la Nación al menos han absorbido regímenes municipales que operaban en su territorio. Sin embargo aun perviven tal multitud de sistemas previsionales diferentes en el territorio nacional, operando con tal grado de desconexión, que vuelven imposible conocer, por medios registrales, la cantidad exacta de beneficiarios de jubilaciones y pensiones que habitan nuestro país. En cuanto a las economías de especialización y a la centralización a nivel de organización, tal proceso ha sufrido marchas y contramarchas, como se verifica en el caso de la recaudación previsional y de las prestaciones no contributivas¹⁸.

¹⁶ El Artículo 3° de la Ley N° 24.241 establece la incorporación voluntaria de una serie de grupos poblacionales y categorías adicionales, entre las que se incluye, en el Inciso 5, a las amas de casa.

¹⁷ Y que en muchos casos incluían asimismo a los trabajadores municipales de tales provincias e incluso a beneficiarios de Cajas Profesionales Provinciales

¹⁸ En el caso de la recaudación el proceso ha incluido la creación de un Organismo Ad-Hoc, con la máxima autonomía (el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social), disuelto a menos de dos años de haber nacido, lo que ha implicado la vuelta de la actividad recaudatoria al ámbito de la autoridad tributaria, jerarquizada con la creación de una Dirección específica para desarrollar tal tarea. En cuanto a las Pensiones Asistenciales, el otorgamiento de las mismas, originalmente en cabeza de la autoridad previsional, ha sido transferido al área de desarrollo social, que ha logrado un grado creciente de jerarquización dentro del Sector Público Nacional, aunque tal transferencia ha sido parcialmente revertida en 2004 con el traspaso al ente previsional de las pensiones no contributivas a veteranos de guerra.

CAPITULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA HASTA 2003

Luego de definido y analizado nuestro objeto de estudio corresponde introducir una pequeña reseña histórica sobre el sistema previsional argentino¹⁹. La misma busca poner el acento en los cambios en el carácter contributivo de las prestaciones y en el efecto que las distintas moratorias han tenido al respecto. Nuestro sistema previsional hunde sus raíces en lo mas profundo de nuestra historia y de este modo es posible reconocer como instituciones preprevisionales a los Montepíos y Cofradías que replicaban en el Virreinato del Río de la Plata a las instituciones de la metrópolis, dedicadas principalmente a cubrir ante la muerte del sostén del hogar a los huérfanos y a las viudas de quienes desarrollaban ciertas profesiones o pertenecían a determinadas comunidades.

Del mismo modo, el otorgamiento de pensiones, que hoy llamaríamos graciabiles, buscaba reconocer el mérito extraordinario de los servicios prestados por determinados funcionarios, civiles, religiosos ó militares a la Corona o a las Provincias Unidas, antes y después de la Revolución de Mayo, respectivamente.

Esta prehistoria de nuestro sistema previsional, se ha convenido²⁰, concluye en 1904 con la creación del primer régimen orgánico, que, en consonancia con los que habrían de sucederlo, limitaba su alcance a los trabajadores de determinada rama (en este caso empleados públicos), de allí que debamos referirnos a regímenes orgánicos por actividad. La principal novedad de esta etapa es que se abandonan los esquemas semigraciabiles precedentes a la vez que se introduce el principio de afectación de los fondos.

A lo largo de esta etapa, que se extiende hasta bien entrada la década de 1940, se van incorporando mas y mas profesiones y ramas de actividad a la previsión social, aunque siempre en un marco caracterizado por la falta de coordinación entre los diferentes regímenes orgánicos que van surgiendo y que se refleja en la heterogeneidad en cuanto a los valores de los parámetros establecidos por cada uno de ellos²¹.

A partir de la década de 1940, el sistema incorpora aceleradamente a varias de las ramas con mayor número de trabajadores, incluyendo de este modo a los obreros industriales, a los empleados de comercio y a los autónomos, entre otros.

Vale ilustrar al respecto que, mientras que en las cuatro décadas que van desde 1904 hasta 1944, se había logrado incrementar la cantidad de trabajadores protegidos por los regimenes previsionales de 24.000 a 428.000, representando estos últimos un 7% del total de trabajadores, en 1949, es decir tras apenas cinco años, tal guarismo había trepado a 2.328.000, brindando de este modo cobertura a aproximadamente un 35% del total de los activos²².

¹⁹ Para un desarrollo sintético del tema ver MTESS (2003) p. 11-16.

²⁰ Aunque el principio de contribución venía reforzándose ya desde unos pocos años antes.

²¹ Los parámetros previsionales son, a grandes rasgos, las condiciones de acceso y de determinación de los beneficios.

²² Datos extraídos de ISUANI y SAN MARTINO (1993) p. 14-15.

Sin embargo, es en este período de florecimiento de la previsión social, cuando quienes por entonces tenían a su cargo los destinos del país comienzan ya a advertir los problemas del modelo previsional, fundamentalmente aquellos vinculados con su impronta desarticulada²³ que conspiraba tanto contra su sustentabilidad a futuro como contra su equidad presente.

Por ello, desde los comienzos mismos de esta etapa de expansión acelerada de la cobertura, se impulsaron normas tendientes a homogeneizar las reglas de juego de las diferentes cajas de previsión y a incrementar la coordinación entre ellas, en buena medida respondiendo a preocupaciones de tipo fiscalistas, que surgían por el acelerado consumo del superávit previsional, pese al contexto de fuerte crecimiento de la recaudación.

Así, en 1946, comienza a plantearse la necesidad de avanzar en la instauración de regímenes de reciprocidad jubilatoria, mientras que en 1954 se terminan de abandonar los esquemas de capitalización colectiva, propios de períodos signados por los excedentes financieros. Adoptándose definitivamente a partir de dicho año el sistema de reparto, que las autoridades del momento bautizaron, algo pomposamente, como de solidaridad intergeneracional. Y finalmente, en 1958, se limita el valor de los beneficios de las distintas cajas, fijando en todos los casos el nivel máximo de tasa de sustitución en el 82% móvil del ingreso previo al cese de actividades, reduciendo a su vez el potencial redistributivo del sistema.

Es realmente difícil rastrear en la actualidad las causas exactas que dieron lugar al surgimiento de esa suerte de “número mágico” en que se ha transformado, en materia previsional, el 82% móvil, en el imaginario popular de los habitantes de la República Argentina²⁴. La hipótesis más fuerte al respecto es la que vincula tal guarismo con la existencia en ese momento de una tasa de sostenimiento (relación entre activos y pasivos) cercana a cuatro y una tasa de cotización (suma de las tasas de aporte personal y de contribución patronal) del orden del 20,5%. Sin embargo, se reconoce que no resulta muy probable que el precitado 82% haya surgido de un concienzudo cálculo matemático, ni de un sistema de proyecciones actuariales en toda regla.

En 1964 se registra el primer antecedente de moratoria de la moderna historia previsional Argentina²⁵, corporizada en el Decreto N° 1.474/64. El mismo, si bien no establecía en sentido estricto un plan de facilidades de pago, constituye un importante precedente en tanto introduce el concepto de declaración jurada como forma de reconocimiento de la obligación del pago a la autoridad tributaria, por parte del empleador, de las contribuciones patronales y de los aportes personales retenidos a sus empleados. De este modo, la cuestión fundamental, es que la norma de marras desligaba la acreditación de los años de servicio a favor del trabajador del pago efectivo de las cotizaciones, a ser efectuado por el empleador.

²³ Visible en la existencia de diversos regímenes previsionales (por rama de actividad, provinciales, municipales, profesionales, especiales) con gran heterogeneidad respecto a sus parámetros y situación financiera y con escaso grado de integración, siquiera en materia de reciprocidad. Situación y proceso descrito en profundidad en ANDRENACCI, FALAPPA y LVOVICH (2004).

²⁴ El intento más acabado en la materia, se corresponde a BERTRANOU, CETRANGOLO, GRUSHKA y CASANOVA (2011), estudio de reciente publicación que como principal aporte en la materia rescata el carácter del 82% como valor paliativo, de emergencia o transitorio, sin respaldo en cálculos actuariales.

²⁵ Para la historia de las moratorias previsionales en Argentina, desde una perspectiva jurídica, se sugiere consultar el excelente resumen presente en VILLAGRA (2010) Capítulo II.

A partir de 1968 se vuelven más marcados los cursos de acción tendientes a lograr la unidad normativa del “sistema”²⁶ previsional. Así, en un marco general de normatización de los diferentes componentes de la seguridad social en Argentina²⁷ se unifican las trece cajas previsionales por entonces existentes en solamente tres, a la vez que la regla de determinación de los beneficios se torna menos generosa (dado el, por entonces, ya notorio déficit financiero global de las cajas previsionales²⁸) pasando del 82% al 70% del ingreso previo, que solo se podía incrementar hasta la magnitud precitada en caso de contarse con años de aportes excedentarios al requisito mínimo previsto por la normativa.

Sin embargo, esta preocupación fiscal de largo plazo se ve contrariada por otra política con un origen prácticamente simultáneo: la instauración de sucesivas moratorias previsionales, focalizadas en la caja previsional de trabajadores autónomos²⁹, que permitieron incrementar en el corto plazo los ingresos del sistema, pero que en el mediano plazo implicaron un importante aumento de las erogaciones a la vez que brindaron en el largo plazo una muy clara señal, en tanto la evasión en el sector pudo contemplarse a partir de entonces como un comportamiento racionalmente justificado³⁰.

En línea con el Decreto N° 1.474/64, en 1967 por medio del Decreto-Ley N° 17.122 se instaura una moratoria por las deudas consolidadas por aportes y contribuciones a septiembre de 1966, eximiendo a sus participantes del pago de multas y recargos y estableciendo planes de pago con tasas de interés real negativas. A su vez, el Decreto-Ley N° 20.147 de 1973 norma una nueva moratoria por las deudas previsionales consolidadas previas a dicho año, eximiendo a los deudores de multas y recargos.

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

Así, la eliminación de las contribuciones patronales vigente durante el período 1980-1984 afectó la base contributiva del sistema desde el lado de sus ingresos mientras que el achatamiento de la pirámide previsional, producto del incumplimiento en el objeto básico del sistema, es decir el suavizamiento en el consumo a través del mantenimiento de un cierto nivel de ingreso respecto a la situación previa al retiro, la limitaba desde el lado de las prestaciones. Todo ello en un marco en el que el acuerdo intergeneracional íntegro se debilitaba como consecuencia del sistemático incumplimiento de las promesas contenidas en la legislación previsional vigente a esos años, lo que limaba la credibilidad del sistema, fomentando por esta vía la evasión previsional y por tanto disminuyendo los recursos disponibles para hacer frente a las obligaciones previsionales, a la vez que el incumplimiento de estas incrementaba la litigiosidad del sistema generando nuevos gastos vinculados con la administración del mismo.³¹

²⁶ El concepto de sistema presupone un mínimo de coordinación entre los componentes que no se aprecia en el esquema previsional argentino de esa época.

²⁷ Para un análisis de la reforma en las Asignaciones Familiares ver ROFMAN; GRUSHKA y CHEBEZ (2001) p. 5-6.

²⁸ Para un desarrollo del tema ver SCHULTHESS y DEMARCO (1993) p. 51.

²⁹ Tales moratorias que apuntan a dotar de cobertura a las personas o de recursos frescos al sistema, antes que a regularizar la situación de los empleadores, por fuerza deben centrarse en el sector de cuentapropistas en tanto se evita de este modo implicar a un actor distinto de aquel que suscribe el plan de facilidades de pagos.

³⁰ Para un análisis más profundo de los efectos de las moratorias previsionales y su relación con la evasión previsional ver JAUREGUI (1991) p. 7-8.

³¹ Puede hallarse un análisis en profundidad del período 1986-1991 en ISUANI y SAN MARTINO (1993) p. 34-40.

A su vez, en materia de moratorias, la Resolución N° 592/79 de la Secretaría de Seguridad Social provocó un re empadronamiento general para autónomos, con la posibilidad de modificar las fechas de inicio de actividad y cancelar la deuda por tales períodos, consolidando su posición a julio de 1979. Vale destacar, que en tanto mecanismo para declarar años de servicio y lograr el acceso a la prestación previsional, aunque en forma posterior al pago completo de la deuda asumida, la presente norma se configura como un muy importante precedente que fue recogido por muchas de las moratorias previsionales que la sucedieron.

Por su parte, el Decreto N° 421/85 constituye del mismo modo un importante hito en la configuración de las moratorias previsionales en la Argentina. La citada norma, en forma similar a otras que la antecedieron, consolidaba las deudas previsionales de los trabajadores autónomos a febrero de 1985. La novedad, en este caso, estribaba en que permitía el acceso a la jubilación una vez cancelado el 40% de tal deuda consolidada. El resto de dicha deuda estaba previsto que sería directamente descontada de los haberes previsionales. En tal sentido, se estaba dando un paso más en la dirección de constituir un esquema por el cual pudieran declararse años de servicio por actividades laborales autónomas, reconocerse una deuda en razón del impago de las cotizaciones correspondientes a dichos periodos y acceder de esta forma a una jubilación, con anterioridad a la cancelación del grueso de tal obligación de carácter previsional. De esta manera, aunque atenuados, las distintas moratorias y similares del período 1964-1985 prefiguraron los componentes de los planes de facilidades de pago por venir.

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

De esta forma, una serie de factores, internos y externos al sistema previsional mismo³² explican la caída en desgracia de nuestro régimen previsional. Los mismos son desde culturales hasta demográficos e incluyen asimismo tanto componentes eminentemente económicos como claramente sociales y políticos.

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

Asimismo, tampoco ha exhibido el dinamismo necesario para adaptarse a las nuevas realidades que caracterizan nuestra época en otras dimensiones que exceden la eminentemente económica, como

³² Para un detalle de tales factores ver SCHULTHESS (1994) p. 5-14.

por ejemplo la pérdida de hegemonía observada en el hogar monoparental con un perceptor de ingresos único y masculino como forma de organización familiar predominante en nuestro país en particular y en la región, en general³³.

Por su parte, la génesis misma de nuestro sistema previsional, caracterizada por la fragmentación y los particularismos, ha obstaculizado la adopción a tiempo de las modificaciones y cambios paramétricos que podrían haber logrado, sino evitar, cuando menos atenuar los síntomas de su crisis, permitiendo la introducción de ajustes más sutiles en pos de salvaguardar los importantes logros obtenidos, que aunque parciales, eran notorios, por ejemplo, en materia de mantenimiento de altas tasas de cobertura previsional³⁴.

Tal cobertura responde a un modelo que puede definirse como de universalismo estratificado³⁵, en tanto los beneficios no alcanzan a todo el grupo poblacional (los ancianos) pero sí a la mayor parte de los mismos, aunque con prestaciones bastante diferenciadas de acuerdo a la trayectoria laboral de cada uno. Este modelo no ha sido capaz de adaptarse a los cambios poblacionales y laborales de las últimas décadas.

Sin embargo, tal modelo de universalismo estratificado ha experimentado una recomposición en los últimos años, dado cierto cuestionamiento, más de facto que de iure, al principio de contributividad y en tal sentido ha sido protagonista del proceso de reconstitución de la amplitud de la cobertura referido más adelante en la presente Tesis³⁶.

En resumidas cuentas, la adopción sistemática de soluciones parciales y temporarias ensayadas para enfrentar los distintos problemas, tales como la falta de dinamismo del mercado laboral o la creciente litigiosidad previsional³⁷, no han hecho entonces más que exacerbar la mentada debilidad estructural propia de nuestro régimen previsional y, a través de tal vía, desembrozar el camino hacia su inminente reforma.

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

LA REFORMA DE 1994 COMO BISAGRA HISTÓRICA

³³ Para un análisis de los efectos en términos de protección social de los cambios en la morfología de los hogares latinoamericanos durante las últimas décadas ver BERTRANOU (2003) p. 14.

³⁴ Como muy gráficamente afirman ORSZAG y STIGLITZ (1999) (p.8) en materia de reformas sociales es clave el procurar evitar “tirar al bebé con el agua sucia”, protegiendo el útil propósito de los sistemas previsionales.

³⁵ Ver FILGUEIRA (2007) y ANDRENACCI Y REPETTO (2005) para un análisis en profundidad del concepto.

³⁶ Para confrontar visiones alternativas acerca de la importancia del principio de contributividad y la deseabilidad de cumplirlo como condición de acceso a las prestaciones ver, por un lado DI COSTA (2011) y por otro LACCHINI y ZUCCOTTI (2010).

³⁷ Para un ejemplo acerca de la adopción de soluciones parciales y temporarias, en torno a un problema público relacionado con la materia de esta Tesis, específicamente la cuestión de los subsidios a las tarifas de los servicios públicos para los beneficiarios del sistema previsional, cuestión de retornada actualidad, ver PIFFANO (1996) p. 165-175.

A los fines de clarificar la exposición y dado que el presente trabajo inquiriere específicamente acerca de los cambios acaecidos en el sistema previsional argentino en el período 2003-2011 y sus impactos en términos de cobertura, conviene analizar en profundidad las importantes modificaciones introducidas a partir de 1994, que sin dudas han condicionado fuertemente el devenir de la política previsional posterior, sin por ello pretender conceptualizar la misma como una mera reacción a los problemas surgidos de la etapa aquí descripta, sino comprendiendo que es fruto de procesos históricos de más largo aliento, que, en buena medida, exceden el ámbito propio de la seguridad social, incluyendo modificaciones mayores en la estructura de creencias y en el contexto político, a nivel nacional e internacional, reflejados en los que algunos autores han dado en llamar un nuevo clima de época para la seguridad social en Argentina³⁸.

Vale destacar que el grueso del análisis se limita a lo que entre 1994 y 2008 se denominó Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y a partir de 2009 Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Ello obedece a que tal sistema concentra la gran mayoría de los beneficiarios adultos mayores en nuestro país³⁹.

El sistema previsional vigente en 2003 puede decirse que sufría de enfermedades congénitas que a priori parecerían ser incurables, por ello conviene, con una mayor profundidad que aquella evidenciada en la crónica histórica desplegada precedentemente, adentrarnos en su proceso de gestación.

Tras un sinuoso derrotero que incluyó un prolongado y acalorado debate⁴⁰, hecho inusual en la práctica general de las reformas estructurales que marcaron a fuego la época⁴¹ se aprobó la reforma previsional vigente desde 1994 (y derogada parcialmente en noviembre de 2009), que con las modificaciones introducidas en los años subsiguientes y especialmente en 2007, ha sido el cuerpo legal central en materia previsional en la República Argentina desde entonces.

La misma respondía al modelo de reforma mixto⁴² que consiste en el paso de un régimen de reparto públicamente administrado, a uno que contempla componentes de reparto y capitalización bajo administración pública y, esencialmente, privada, respectivamente.

³⁸ Ver al respecto DANANI y HINTZE (2011).

³⁹ El SIJP/SIPA incluye a los trabajadores del sector privado, estatales nacionales, estatales de diez provincias (las del NOA, Cuyo y Río Negro), municipales de la Ciudad de Buenos Aires y desde octubre de 2004 pensionados no contributivos en su calidad de ex combatientes de Malvinas. Por fuera del SIJP coexisten las pensiones no contributivas nacionales (unas 945.745 pensiones en 2010, según datos de la CGN, de las cuales 53.864 serían para adultos mayores explícitamente y parte de las 497.874 por invalidez, implícitamente), jubilaciones y pensiones estatales de trece provincias (que no superaban en conjunto los 500.000 casos a mediados de 2007, según datos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) citados en BOUDOU, D'ELIA y LO VALVO (2007) pg. 6), jubilaciones, retiros y pensiones de las FFAA y de seguridad nacionales (unos 173.964 casos en 2010 según la CGN), jubilaciones y pensiones estatales municipales, de empresas públicas, bancos, docentes y fuerzas de seguridad provinciales (generalmente subsumidas en los regímenes estatales provinciales), así como de cajas profesionales provinciales (que en muchos casos han sido absorbidas por los regímenes estatales provinciales u otorgan beneficios complementarios a los del SIJP/SIPA). Sin perjuicio de ello, sirva como dato ilustrativo, el hecho de que, actualmente la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina agrupa a setenta y ocho cajas provinciales profesionales de quince provincias) e incluso beneficios previsionales abonados por otros países. En resumen el SIPA contendría a, al menos, un 80% de los adultos mayores beneficiarios de prestaciones de la seguridad social, residentes en Argentina.

⁴⁰ Para un detalle del mismo, de propuestas alternativas y del rol de los actores ver ALONSO (1998) p. 599-623.

⁴¹ Para un análisis comparativo respecto a otras reformas ver TORRE y GERCHUNOFF (1999) p. 15-29.

⁴² Para una caracterización de la reforma argentina en un marco regional ver MESA-LAGO (2000) p. 9-11.

Tal cambio ha implicado, entre otras cosas, un notable refuerzo de la lógica contributiva del sistema previsional argentino, ya que las prestaciones del nuevo régimen reformado no solo posibilitaban una estrecha relación entre las cotizaciones realizadas y los beneficios logrados en el componente de capitalización sino que también intensificaban tal relación en la parte correspondiente a reparto al extenderse el período que se promedia para calcular el ingreso base a la hora de determinar el haber original, aún cuando subsiste como parte del haber una cuantía cuasifija de índole redistributivo, en tanto propende hacia la igualación de las prestaciones.

Los vicios de nacimiento consignados a principios de esta sección se desprenden del carácter inconsistente de la reforma finalmente realizada.

Tales inconsistencias se relacionan entre otras cosas con los objetivos fiscales esgrimidos que se superponen con los elevados costos de transición producidos por la reforma misma (en el corto y mediano plazo) a la vez que en el largo plazo, de primar como elección la del régimen previsional público los costos de transición no se reducirían en una magnitud de consideración, ya que la tasa de sustitución del salario de tal subsistema no era significativamente distinta de la prometida por el antiguo régimen previsional⁴³.

En resumidas cuentas la reforma previsional de 1994 consistió en lo que se denomina una reforma de dos en uno ya que introdujo un cambio estructural a la vez que modificó los principales parámetros de funcionamiento del sistema.

El cambio paramétrico implicó un incremento en la tasa de aporte personal⁴⁴, en la edad mínima de jubilación⁴⁵ y en la cantidad mínima de años de aportes requeridos para el acceso a los beneficios⁴⁶. Tales cambios paramétricos⁴⁷, por definición, estaban destinados a condicionar negativamente la amplitud de la cobertura en tanto volvían más restrictivo el acceso a los beneficios previsionales.

Paralelamente, se modificaron la tasa de contribución patronal y de sustitución del salario. Al respecto, vale destacar que la tasa de sustitución del salario surge de tres parámetros distintos: la regla de cálculo del ingreso base, la tasa de sustitución del salario propiamente dicha que se aplica a ese ingreso y los mecanismos de actualización, tanto de los ingresos laborales de referencia (para el cálculo del haber inicial) como de las prestaciones previsionales una vez establecidas, cuestión esta última que es desarrollada más adelante.

En referencia a la regla de cálculo del ingreso base, el nuevo sistema implica una disminución en la estimación del mismo, y por tanto implica una reducción de la intensidad de la cobertura inicialmente prevista.

⁴³ Estimaciones de los costos fiscales disponibles en MESA-LAGO (2000), p. 36-38 y 47-48. Y de las tasas de sustitución del salario antes y después de la reforma en CETRANGOLO y GRUSHKA (2004) p. 14-15.

⁴⁴ Que era del 10% y se fijó en el 11% a partir de julio de 1994.

⁴⁵ Que creció escalonadamente desde 55 años para las mujeres y 60 años para los varones en 1993 hasta 60 años para las mujeres y 65 para los varones en 2001.

⁴⁶ Que paso de un valor de 15 años a 20 años en octubre de 1991 y a 30 años a partir de julio de 1994.

⁴⁷ En conjunción con modificaciones administrativas menores pero que incidieron en igual dirección como por ejemplo el fuerte incremento en la imposición previsional soportada por la categoría de autónomos de menores ingresos y el endurecimiento en las condiciones de acceso a las prestaciones por invalidez.

Ello sucede porque con anterioridad a la reforma previsional se consideraba como ingreso base el promedio de los tres mejores años de los últimos diez aportados, mientras que tras la reforma se considera el promedio de la última década completa, valor que forzosamente ha de resultar menor o en el mejor de los casos igual al anterior. Es decir que por este medio, independientemente de los mecanismos de movilidad previstos de allí en más, se parte de un haber de origen más bajo que el que se preveía con anterioridad a la reforma, lo que implica una menor intensidad de la cobertura.

En cuanto a la tasa de sustitución del salario la misma estaba establecida a 1993⁴⁸ en el 70% móvil del ingreso base, aunque tal porcentaje podía llegar al 82% móvil de contarse con años de aportes excedentes a razón de un punto porcentual extra de sustitución del salario por cada año aportado de más.

El régimen establecido en 1994 a partir de la Ley N° 24.241, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) otorgaba una prestación equivalente a la adición de una serie de componentes.

En primer lugar existía una prestación semiuniforme para todos los beneficiarios, la misma se denominaba Prestación Básica Universal (**PBU**) y, tras algunas variaciones, quedó finalmente⁴⁹ fijada en \$200 como valor base⁵⁰. Tal prestación representaba, alrededor de un **36%**⁵¹ del salario medio real de los veinticinco principales aglomerados urbanos del país para el periodo 1994-2002, con un valor estimado en \$563.

Un segundo componente prestacional actuaba reconociendo los aportes realizados con anterioridad a la reforma. Dicho componente denominado Prestación Compensatoria (**PC**) se había establecido en 1,5% del ingreso base por cada año de aportes anterior a 1994. Es decir que este componente transitorio represento en el periodo 1994-2002 en promedio una sustitución del salario del **39%**⁵².

Un tercer componente, al que accedían solamente quienes manifestasen explícitamente su adhesión a la opción por reparto, era la llamada Prestación Adicional por Permanencia (**PAP**), que consistía en un 0,85% del ingreso base por cada año de aportes realizado al régimen de reparto posterior a 1993.

Resulta claro que para quienes se encontraban al momento de la reforma a pocos años de cumplir con los requisitos de acceso a las prestaciones era más conveniente⁵³ elegir este componente, en

⁴⁸ Por imperio de las leyes N° 18.037 y N° 18.038, vigentes desde 1969.

⁴⁹ Los avatares de la PBU son relatados en ocasión de la explicación de la Ley de Solidaridad Previsional.

⁵⁰ Dicho monto podía elevarse en hasta un 15% en caso de contar con años de servicios con aportes excedentes al requisito de treinta, en razón de un punto porcentual por cada año excedente, hasta un máximo de quince.

⁵¹ Promedio simple para el período, a partir de los datos de GONZALEZ (2004) pp. 23.

⁵² Suponiendo 30 años exactos de aportes, con cumplimiento perfecto a partir de 1994.

⁵³ Sin embargo muchos integrantes de esta cohorte de aportantes terminaron adhiriendo, explícita, implícita y aun fraudulentamente, al régimen de capitalización, en el contexto histórico de los primeros años de la reforma en que la regulación de la actividad de las administradoras privadas iba claramente en zaga a las prácticas desarrolladas por ellas en su afán de obtener las ganancias rápidas y fáciles que ofrecía un mercado naciente, un proceso profusamente documentado en MUCHNICK (2002).

tanto contaban con un periodo de tiempo relativamente corto como para acumular un fondo en capitalización que representara pagos periodicos superiores a la PAP a la que tendrían derecho.

De esta forma, los nuevos beneficiarios del periodo 1994-2002, habrían obtenido en concepto de PAP en promedio una tasa de sustitución del orden del 3%⁵⁴.

Así, suponiendo la opción masiva por reparto por parte de los nuevos jubilados, los beneficiarios que accedieron a sus prestaciones entre 1994 y 2002 obtuvieron en promedio una **tasa de sustitución del salario del 78%**.

Queda entonces demostrada la gran inconsistencia de una reforma que prometía tasas de sustitución similares a las que el sistema anterior había probado ser incapaz de cumplir desde hacía décadas⁵⁵. Tal inconsistencia se vio agravada por las modificaciones introducidas en las contribuciones patronales en el periodo⁵⁶.

Entre 1991 y 1993 la tasa de contribución patronal vigente, destinada al sistema previsional era de 16%, mientras que, por ejemplo, entre 1994 y 1996 la tasa promedio efectiva fue de alrededor del 10% y en 2000 de aproximadamente el 7%⁵⁷.

El estudio de los fines, procesos y resultados de tales reducciones excede el objetivo de la presente tesis⁵⁸, baste decir al respecto que su evolución fue sinuosa, basada fundamentalmente en modificaciones de carácter no general aplicables a determinadas formas de contratación, actividades económicas, zonas geográficas y/o grupos poblacionales y que las marchas y contramarchas evidenciadas en reducciones seguidas de ulteriores incrementos reflejaban la falta de compatibilidad entre pretendidos intentos de estimular el empleo y la competitividad locales con necesidades fiscales crecientemente urgentes en un contexto de acelerado endeudamiento público.

De este modo, resulta evidente incluso la inconsistencia de largo plazo dada por el déficit de la PBU. Ya que aún suponiendo la extinción completa de la PC y de la PAP y hasta la restitución de una alícuota, verdaderamente general, de contribución patronal sin recorte alguno, esto es del 16%, sería necesario para autofinanciar una PBU del orden del 36% del salario medio formal de la economía contar con 2,25 aportantes por cada beneficio. Y en la realidad, entre enero de 1997 y mayo de 2003 esa relación fue, en promedio, del orden de 1,38. Se verifica entonces, también en el largo plazo, la imposibilidad de autofinanciar, en el marco de un mercado de trabajo con un desempeño como el

⁵⁴ A partir de supuestos idénticos a los de la PC (ver nota 52).

⁵⁵ Incluso considerando como referencia, un salario más alto, dado por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, que informa el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y por tanto menores tasas de sustitución del salario correspondientes a la PBU, la tasa de sustitución del salario ofrecida por el sistema de reparto, habría resultado en el período 1994-2002 del orden del 63%, esto es apenas un 10% inferior a la que prometía, y no podía cumplir, la Ley N° 18.037.

⁵⁶ En un marco normativo en que el peso de las contribuciones patronales en el financiamiento genuino del sistema previsional se exacerbaba, al destinarse las mismas al régimen de reparto independientemente de la opción del afiliado que solamente decidía sobre sus aportes personales, los cuales terminaron, predominantemente, en capitalización.

⁵⁷ Fuente: SSS (2006).

⁵⁸ Un análisis de dichas rebajas, en el contexto de las constantes modificaciones en las regulaciones laborales puede consultarse en Proyecto UBACyT AS 058 (2001). A su vez, su estudio en el marco general de la Política Social en sentido amplio puede encontrarse en CORTÉS Y MARSHALL (1999). Mientras que la escasa relación de esta política con sus pretendidos efectos positivos sobre el mercado de trabajo puede verificarse en ROCA (2001).

evidenciado en nuestro país en el período bajo estudio, prestaciones aún de un nivel apenas compatible con la mera supervivencia⁵⁹, a menos que se reduzca drásticamente el número de beneficios, lo que en el contexto de un marcado proceso de envejecimiento poblacional, equivale a una fuerte caída de la cobertura, en términos de amplitud. En cuanto al cambio de tipo estructural, el mismo fue del tipo que MESA-LAGO (2000) denomina reforma mixta, dado que combina elementos de reparto y de capitalización. En el caso argentino el principal componente de reparto estaba dado por la PBU⁶⁰ mientras que la prestación de capitalización era la denominada Jubilación Ordinaria (JO).

Si bien, a partir de la normativa, podría interpretarse que subsistía la posibilidad de que el sistema siguiese siendo eminentemente de reparto, en caso que tal fuese la opción predominantemente escogida por los afiliados, en realidad la PAP estaba pensada como residual y se había creado para destrabar la negociación parlamentaria que decantó en la aprobación de la reforma. Su valor no llegaba al 60% del de la PC que se suponía a su vez el mínimo reconocimiento posible a los aportes previos a la reforma⁶¹. A su vez, la JO era más atractiva que a la PAP a medida que más lejos se encontraba el momento del retiro, dado el mayor período disponible para capitalizar, siendo así más interesante para los ingresantes al mercado laboral. Estimulaba este efecto la configuración de la capitalización como la opción por defecto, es decir que en caso de no expresarse una opción manifiesta, los nuevos afiliados al sistema eran asignados a capitalización, lo que a su vez se combinaba con la expiración del período en que se podía retornar a reparto⁶² mientras que permanecía continuamente abierta la posibilidad de migrar hacia capitalización⁶³. Así, se exacerbaba el déficit previsional al reducirse simultáneamente los recursos fiscales en concepto de contribuciones patronales (gasto tributario que incrementaba la rentabilidad empresarial) y de aportes personales, que se derivaban en el 71% de los casos a las administradoras privadas⁶⁴. Finalmente, un tercer factor que impactaba negativamente sobre el resultado financiero del sistema fue la política desarrollada respecto a las cajas previsionales provinciales⁶⁵.

⁵⁹ Inclusive considerando la performance real del mercado de trabajo, que incluye los potenciales efectos positivos sobre las variables ocupacionales del más que generoso subsidio brindado a los empleadores, bajo la forma de gasto tributario, pero descartando, implícitamente, los costos fiscales emanados de esta disminución de las contribuciones patronales.

⁶⁰ Ya que la PC era un componente transitorio y la PAP por cómo estaba diseñado el esquema de incentivos y las reglas de funcionamiento de la opción previsional estaba destinada a prácticamente desaparecer.

⁶¹ Su carácter de mínimo aceptable es patente dado que tal compensación por los aportes al viejo sistema no estaba contemplada en el proyecto original de reforma.

⁶² Que se mantuvo vigente hasta el 15/07/1996.

⁶³ A su vez el incentivo para no escoger reparto sería aun más palpable a partir de noviembre de 2001, cuando se redujo la alícuota de aporte personal exclusivamente para los afiliados al régimen de capitalización del 11% al 5%, manteniéndose en el 7% desde marzo de 2003 hasta enero de 2008, cuando retornó al 11%. Aunque es necesario reconocer que tal reducción, que buscaba elevar los salarios de bolsillo en el contexto de una larga y profunda crisis macroeconómica, se aplicó en forma diferenciada predominantemente por preocupaciones fiscalistas.

⁶⁴ Promedio simple de datos mensuales de adhesión a capitalización del período septiembre 1994 - diciembre 2002, según una serie elaborada en base a los Informes de la Seguridad Social publicados por la ANSeS. Es de destacar la clara tendencia creciente, con un valor del indicador cercano a 80% en diciembre de 2002.

⁶⁵ Vale destacar que tal política se inscribe en el marco amplio del federalismo fiscal y de sus implicancias en términos previsionales, así no puede comprenderse cabalmente tal curso de acción si se soslaya el acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales de 1992 (en pleno debate previsional) por el cual ambas partes renuncian al 15% de los recursos participables en beneficio del financiamiento del sistema previsional en proceso de reforma.

De julio de 1994 a octubre de 1996⁶⁶ diez provincias argentinas⁶⁷ transfirieron sus cajas previsionales a la Nación⁶⁸, tratándose con contadas excepciones, de provincias con poca población⁶⁹, escaso desarrollo económico⁷⁰ y un fuerte peso del empleo público, especialmente de nivel subnacional⁷¹ con regímenes previsionales fuertemente deficitarios y con prestaciones muy superiores a las del régimen nacional⁷².

Tal caracterización obedece en buena parte a la economía política de dicha reforma que buscaba maximizar el impacto político con la menor erogación posible, en un contexto en que el gobierno nacional detentaba una posición claramente más fuerte que el de gobiernos provinciales particularmente dependientes del financiamiento nacional⁷³.

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

Sin embargo, en una segunda etapa, que tiene lugar entre 2001 y 2006, otro grupo de diez provincias⁷⁴ configuraría un esquema en que el quebranto para el régimen nacional goza del carácter de permanente⁷⁵. A partir de un mecanismo explicado a continuación.

Tal sistema es el denominado de armonización de cajas previsionales provinciales, en el que las provincias se comprometen, en forma bastante difusa, a armonizar los parámetros de sus regímenes

⁶⁶ A su vez, en enero de 1994 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires había transferido a la Nación su Caja Previsional Municipal, en estricto cumplimiento de las directivas emanadas de las autoridades nacionales, dado que, con anterioridad a la plena vigencia de la reforma constitucional de 1994, tal territorio no gozaba aun del status de Ciudad Autónoma y su Intendente era nombrado por el Presidente de la Nación.

⁶⁷ Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza y Río Negro.

⁶⁸ Las que en algunos casos habían absorbido a su vez cajas municipales e incluso profesionales.

⁶⁹ Entre las diez concentraban en 2010 apenas el 21% de los habitantes del país, según el último censo de población.

⁷⁰ El Producto Bruto Geográfico (PBG) per capita de este conjunto de provincias era en 2005 un 37% inferior al del resto del país, según una estimación propia realizada en base a datos de PBI de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y de distribución provincial del Panorama Económico Provincial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

⁷¹ El peso del empleo público, era en esas 10 provincias (según el Censo 2001), un 43% mayor que en el resto (11% vs. 8%).

⁷² El déficit anual de las cajas previsionales provinciales transferidas a la Nación, correspondiente al período 1994-2002 fue, en promedio simple, del orden del 55% de sus gastos previsionales, prácticamente el triple que su similar del régimen nacional (18%), según CETRANGOLO Y CURCIO (2003) pg 46. A su vez, según datos contenidos en la pg. 49 del documento precitado, el haber medio de los beneficios previsionales pagados, en diciembre de 2002, por las ex cajas previsionales provinciales transferidas más que duplicaba al abonado por el régimen nacional (\$669 contra \$327).

⁷³ Ver al respecto MARTINEZ, PEZZARINI, CASTILLO, MENDOZA Y PERTUSI (2005) donde se analizan las relaciones fiscales previsionales entre niveles de gobierno en el período 1995-2004 a partir de la metodología desarrollada en GIBSON Y CALVO (2001) para el estudio de la distribución de Aportes del Tesoro Nacional en un período similar.

⁷⁴ Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Cruz, Chaco, Misiones, Corrientes y Formosa.

⁷⁵ Ver MESA-LAGO (2000) para una conceptualización acabada de costos permanentes y transitorios vinculados a reformas previsionales latinoamericanas.

previsionales⁷⁶ a los valores del sistema nacional⁷⁷ y a cambio de ello la Nación “garantiza⁷⁸” el financiamiento, en un principio parcial y luego total⁷⁹ de los deficit previsionales de dichos sistemas.

Resulta interesante señalar que el esquema de armonización nace a fines de 1999 en un contexto político completamente diferente al que tuvo lugar en ocasión de la transferencia a la nación de cajas previsionales provinciales. Entonces, la armonización tiene lugar en un marco en que los gobernadores de las provincias más poderosas (correspondientes a la región central del país) tienen capacidad para imponer condiciones a un poder ejecutivo nacional que asume el gobierno con cierta debilidad en términos políticos (y que se volvería más pronunciada a lo largo de sus dos años de gestión).

La incorporación masiva de provincias de menor tamaño, riqueza y poder, especialmente de la zona nordeste, demoraría aun varios años y se concretaría a su vez en un marco diferente de relaciones políticas con el gobierno nacional.

De esta forma, en el complejo marco de las relaciones económicas entre nación y provincias⁸⁰ se consolida con un importante peso⁸¹ la carga de los sistemas provinciales a ser sostenida por el régimen nacional. Con el agravante de que el peso del componente permanente de la misma es notoriamente creciente⁸² y que tampoco la progresiva incorporación de nuevas provincias a la armonización (que pasaron de ser 5 en 2003 a 10 en 2006, y que no podrían ser más de 13) parece ser determinante. Es decir, que el crecimiento de dicho gasto parece estar motorizado, fundamentalmente, por el incremento de los deficit provinciales a ser financiados por la nación en el marco de la armonización previsional (por ejemplo, el déficit previsional paso de \$300 millones en 2006 a \$501 millones en 2010 en el caso de la Provincia de Buenos Aires y de \$500 millones en 2006 a \$680 millones en 2010 para la Provincia de Córdoba).

Así, la inconsistencia de un sistema previsional cuyos recursos propios se redujeron drásticamente y cuyos gastos crecieron al deber cargar con los deficit de otros regímenes menores (tales

⁷⁶ Donde no necesariamente han de revistar todos los beneficiarios provinciales ya que en algunas provincias solamente se han contemplado los sistemas destinados al personal policial y penitenciario.

⁷⁷ En rigor la armonización se limitaba a las tasas de aportes y contribuciones, así como a otros requisitos para acceder a beneficios no incluyendo, por ejemplo, la forma de determinación de los mismos. El hecho de que en el único caso del que se ha tomado conocimiento en que una provincia ha intentado seriamente emprender el proceso de armonización (Córdoba en el año 2008) tal proceder haya sido duramente resistido por los agentes públicos locales explica bastante bien la reticencia de los gobiernos provinciales a realizar tales modificaciones (ver al respecto el artículo “Los estatales en las rutas” publicado en la edición del diario Página/12 del 03/08/2008).

⁷⁸ Tal garantía opera en un sentido amplio y depende en buena medida del estado de las relaciones políticas entre las autoridades nacionales y las provinciales. Como prueba de tal carácter discrecional puede citarse que, según datos publicados en BERTRANOU, CETRÁNGOLO, GRUSHKA y CASANOVA (2011), en el período 2003-2009 las transferencias totales recibidas fueron, por ejemplo, de \$270 millones para Santa Fe, de \$638 millones para Chaco y de \$882 millones para Santa Cruz, en pesos corrientes en todos los casos.

⁷⁹ La Nación garantiza el financiamiento del 5% del déficit del año 2000, del 25% del de 2001, del 50% del de 2002, del 75% del de 2003 y del 100% del correspondiente al ejercicio 2004 y siguientes.

⁸⁰ Ver CETRÁNGOLO Y JIMENEZ (2004) para una descripción profunda del fenómeno.

⁸¹ Del orden del 0,6% del PBI en el período 2003-2009 según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

⁸² Así, en 2003 el 11% del gasto de ANSES en regímenes provinciales correspondía a cajas armonizadas, mientras que dicha proporción trepó a 35% en 2009. Cabe destacar que ello no obedece más que en forma marginal a la paulatina reducción en el número de beneficios de ex cajas previsionales provinciales transferidas (que eran 206.174 en diciembre de 1997 y 164.229 en 2010), según datos del Informe de la Seguridad Social de ANSES y de la Cuenta de Inversión de la CGN.

como los provinciales y los de las fuerzas armadas y de seguridad nacionales) se vuelve flagrante si se revisa el lapso transcurrido hasta la introducción de la primer modificación de importancia en el mismo: apenas un año.

LOS PARCHES A LA REFORMA: 1995-2001

La Ley N° 24.463 de Solidaridad Previsional, vigente desde abril de 1995 estableció un importante cambio en la forma de actualizar las prestaciones. Al respecto, establecía en su Artículo 5° lo que puede calificarse como una regla de caja ingenua al normar que el Estado Nacional solamente garantizaría el pago de las prestaciones de la seguridad social hasta el límite de los créditos previstos para tal fin en la Ley de Presupuesto de cada año. Asimismo, la Ley de Solidaridad Previsional reconocía en su Artículo 1° al sistema como de reparto asistido, es decir asumía que el mismo estaba imposibilitado para autofinanciarse. En los hechos, todo ello no implicó modificar la actualización de haberes, en tanto seguía aplicándose el coeficiente que surgía de la Ley N° 24.241.

Vale recordar que dicha ley, según la redacción original de su Artículo 32, establecía que las prestaciones del régimen de reparto se actualizarían de acuerdo a las variaciones registradas en el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). Se suponía que los incrementos de este indicador reflejarían una mejora en los recursos genuinos del sistema, vinculada con el crecimiento de los salarios del sector formal. Sin embargo, el aumento del mencionado guarismo entre 1994 y 1997 (del orden del 31% con un AMPO que pasó de \$61 a \$80) obedeció a un "descreme" del sistema previsional provocado por el pase masivo de los afiliados de menores salarios a situaciones de desempleo o empleo informal, en el marco de la crisis del llamado efecto tequila, que significó, según datos oficiales, un incremento del orden del 50% en la tasa de desempleo abierto, que pasó de un valor de 10% en mayo de 1994 a 16% en mayo de 1997.

Es por ello que, remedando la Ley de Solidaridad Previsional y volviendo efectivo el cambio en la regla de cálculo de la movilidad de los beneficios, el Decreto N° 833/97 (de abril de 1997), reemplaza al AMPO por el Módulo Previsional (MOPRE) cuyo valor original se estableció en \$80 y a cuya variación se ataba la movilidad de las prestaciones. Cabe destacar que la modificación en el valor del MOPRE solamente podía establecerse por acuerdo de ministros a través de una Resolución Conjunta de las carteras de Economía y Trabajo. Es decir que se reemplazaba un indicador de ajuste automático defectuoso, en tanto no lograba reflejar adecuadamente la evolución de los recursos del sistema (objeto para el que estaba diseñado), por otro de ajuste completamente discrecional cuyo valor no se modificó hasta su derogación, establecida por la Ley de Movilidad Previsional, vigente desde 2009⁸³. Es decir que la inmovilidad del MOPRE impidió actualización alguna ante la gran inflación de 2002⁸⁴.

La única consecuencia real de tal limitación fue la inmovilidad del valor del MOPRE dado que año a año el Poder Ejecutivo elevó al Congreso una prevision presupuestaria ajustada a las obligaciones previsionales y no al revés, ya que de haber actuado de otra forma las consecuencias legales habrían sido fuertes e inmediatas como la realidad se encargaría de demostrar unos pocos años después.

⁸³ Apenas si en el período 2004-2008 se elevó mediante un suplemento de movilidad, que diferenciaba entre los haberes resultantes menores y mayores a \$1.000, siendo a fines de 2008 de \$358,75 y \$326,13, respectivamente.

⁸⁴ Que implicó, por ejemplo, un crecimiento del orden del 41% en el valor del Índice de Precios al Consumidor, nivel general, entre diciembre de 2001 e igual mes de 2002.

Este periodo de reformas inmediatamente posteriores a la reforma estructural y paramétrica comprende el lustro transcurrido entre 1995 y 1999, en que se aplicó la Ley de Solidaridad Previsional, se reemplazó el AMPO por el MOPRE, se transfirieron cajas previsionales provinciales a la nación y se redujeron en forma no lineal las contribuciones patronales.

Una segunda etapa de importantes cambios tuvo lugar entre 1999 y 2001. En primer lugar, en ella se desarrolló la ya referida política de armonización de cajas previsionales provinciales, cuyos impactos serían plenos recién con posterioridad a 2003.

En segundo término se modificaron parcialmente las condiciones de funcionamiento del mercado de administración de fondos previsionales, cambiando el método de asignación de afiliados indecisos y la estructura de comisiones a ser percibidas por las AFJPs.

Tales cambios normativos tenían efectos distributivos concomitantes, específicamente sobre los trabajadores en actividad. Ya que los ingresantes al mercado de trabajo que no habían hecho expresa su predilección en cuanto a sistema previsional⁸⁵ al comenzar a realizar aportes eran asignados por defecto al sistema de capitalización y a su vez al interior del mismo se sorteaban entre las AFJPs de modo tal de mantener la participación de cada una en el mercado. De esta forma, aunque uno de los principios sobre los que supuestamente se sustentaba la reforma era el de competencia entre administradoras, en los hechos se cristalizaba la estructura del mercado, que asimismo mostraba signos de una creciente concentración⁸⁶.

A su vez, ello se combinaba con el hecho de que en Argentina⁸⁷ las administradoras tenían la posibilidad de cobrar a sus cotizantes tanto comisiones de monto fijo como en porcentaje de los aportes realizados.

De esta forma, era posible que los trabajadores formales de menores salarios fuesen asignados a administradoras con comisiones fijas lo que claramente era perjudicial, en términos relativos, para tal estrato de población.

Dichas cuestiones se subsanaron en forma parcial a posteriori. Así, el mecanismo de asignación de afiliados indecisos pasó a ser, a partir de marzo de 1998, el de sorteo entre todas las administradoras por partes iguales⁸⁸ lo que al menos permitió morigerar la concentración del mercado aunque ello no implicase incentivo alguno hacia la competencia.

Más significativa para los afiliados fue sin duda alguna la restricción impuesta a las comisiones que estableció a partir de diciembre de 2001 la obligatoriedad de aplicar exclusivamente comisiones calculadas como un porcentaje de los aportes ingresados, eliminando de esta forma las comisiones fijas.

⁸⁵ Situación que representó en promedio el 80% de los nuevos afiliados al régimen de AFJP's entre 1998 y 2007 según SAFJP (2008).

⁸⁶ Al respecto resulta elocuente el hecho de que el número de administradoras se haya reducido de 26 en 1994 a 12 en 2001 a la vez que las cuatro mayores administradoras acaparaban al 75% de los aportantes, según datos de la SAFJP.

⁸⁷ A diferencia de lo establecido para los regímenes de Uruguay y Perú, según BERTIN Y PERROTTI (1997) pg. 116.

⁸⁸ Y recién desde febrero de 2002 tal sorteo pasó a incluir exclusivamente a las dos administradoras de menor comisión. Vale aclarar que entre noviembre de 1997 y febrero de 1998 no se distribuyeron indecisos

Paralelamente a estos cambios, en el contexto de profunda depresión económica registrado entre 1999 y 2001 se redujó la tasa de aportes personales del 11% al 5% entre noviembre de 2001 y marzo de 2003 estableciéndose en 7% a partir de entonces y hasta enero de 2008 en que retomaron su valor original de 11%.

Vale aclarar que tales variaciones se aplicaron exclusivamente sobre los aportes correspondientes al régimen de capitalización, mientras que los destinados a reparto permanecían incólumes en el 11%. Se suponía que esta política buscaba incrementar los salarios de bolsillo sin afectar negativamente la competitividad⁸⁹ ni el resultado financiero del sector público y de allí justamente que no se redujese la tasa de aportes de quienes habían escogido el sistema estatal. Sin embargo, en los hechos, este mecanismo operó como un gran estímulo para elegir el sistema de capitalización⁹⁰ y de este modo en forma indirecta afectó negativamente a las finanzas públicas en general y al financiamiento del sistema de reparto en particular.

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

Es decir que, como hecho inédito en la historia previsional argentina, se aplicó un recorte nominal al valor de los beneficios de la seguridad social. Vale aclarar que tal política fue revertida una vez superada la crisis económica, incluyendo la devolución a través de la entrega de títulos públicos de los montos otrora descontados⁹¹ pero constituye un hito en nuestra historia previsional en tanto recorte nominal en el valor de las prestaciones.

Resulta interesante señalar que al mismo tiempo que se aplicaba el mencionado recorte se modificaban los límites máximos de inversión por tipo de instrumento correspondientes a los fondos previsionales de capitalización, incentivando una concentración aún mayor de las carteras en títulos públicos nacionales a expensas de sus tenencias de disponibilidades.

Si bien tales políticas poseen el atractivo dramático de verdaderos picos de desesperación fiscal, sin duda la mejor muestra de la política previsional que se pretendía desarrollar en el período esta dada por la frustrada⁹² reforma impulsada a través del Decreto N° 1.306/00.

⁸⁹ En AISS (1998) pg. 25-27 se desarrolla como el impacto negativo de los impuestos a la demanda del factor trabajo se maximiza en un contexto de tipo de cambio fijo y fuertes políticas antiinflationarias, como el vigente entre 1991 y 2001.

⁹⁰ Ver PIFFANO (2009) pg. 12-13 para un análisis de las fallas de mercado relacionadas con la seguridad social y específicamente de la miopía intertemporal que en este caso habría llevado a priorizar el bienestar presente aún a sabiendas de que la fuerte reducción del aporte capitalizable afectaría gravemente el valor de la prestación a obtener en un sistema que relacionaba en grado sumo las cotizaciones y los beneficios así como del comportamiento estratégico que puede haber primado sobre el supuesto de que el Estado en alguna forma resolvería la situación de quienes hubieran acumulado un ahorro previsional insuficiente, previsión que efectivamente se cumplió.

⁹¹ Es discutible la razonabilidad de abonar retroactivos por sentencias judiciales de ajustes de haberes previsionales u otros como el aquí tratado con instrumentos de la deuda pública en tanto que, por una parte, tal accionar agrava el fuerte peso de la deuda y por otra es una segunda forma de vulnerar los derechos previsionales reconocidos en sede judicial, en tanto los vencimientos de los referidos bonos suelen superar la esperanza de vida de quienes los reciben, motivo por el que es habitual que se vean impelidos a malvenderlos cerrando un circuito en que el costo financiero soportado por la nación no redunda en provecho alguno para los adultos mayores, sino para los intermediarios financieros y abogados demandantes.

⁹² Ante lo que distintos actores consideraban una vulneración de sus derechos, se desarrollaron diversas acciones judiciales a los fines de evitar la aplicación de la norma. Tales gestiones obtuvieron un eco favorable en la Cámara Federal de la

Tal Decreto incluía cambios paramétricos y semiestructurales, modificando los componentes del haber jubilatorio y las reglas de acceso a él, combinando instrumentos contributivos y no contributivos.

Paraméricamente, se elevaba la edad mínima de acceso al beneficio jubilatorio para las mujeres de 60 a 65 años. Tal política es consistente con el funcionamiento del régimen de capitalización, en tanto la combinación de una menor edad de retiro y una mayor esperanza de vida⁹³ arroja como resultado una renta vitalicia femenina notoriamente inferior a la obtenida por los varones⁹⁴. Sin embargo, el intento por corregir, al menos parcialmente, dicho efecto actuarial soslaya cuestiones tales como la mayor intensidad de la jornada femenina producida por el reparto asimétrico de las tareas de cuidado en sociedades patriarcales como las latinoamericanas⁹⁵ mostrando de este modo ceguera de género en el diseño de la política y tomando igualdad por equidad al ignorar las desigualdades de base.

En referencia a los cambios semiestructurales, la reforma prevista en el Decreto N° 1.306/00 eliminaba la PBU⁹⁶ y la reemplazaba por la Prestación Suplementaria (PS) que se calculaba como un 29% de la brecha entre la suma de PAP y/o JO y, de corresponder, PC y un haber de \$800. Es decir, que de obtenerse de la suma de los otros componentes un haber inferior a \$800 correspondería percibir una PS que por lógica no podía superar los \$229 (el 29% de \$800), sin embargo se planteaba la posibilidad de elevarla, en caso de ser necesario, hasta un máximo de \$300, que pasaba a ser el nuevo haber mínimo garantizado para beneficiarios de ambos sexos con 65 o más años de edad.

A su vez, se creaba la Prestación Proporcional (PP) que contemplaba la situación de quienes, con una edad de 70 o más años y contando con 10 o más años de servicios con aportes, no llegaban a reunir los 30 años exigidos para acceder a la PC, PAP, JO y PS. La PP contemplaba un monto no inferior a la mitad del haber mínimo garantizado, es decir que aseguraba \$150 y consistía en 0,125 MOPRE (\$10) por cada año de servicios con aportes, es decir que oscilaba entre \$150 y \$290.

Este componente⁹⁷, tenía la particularidad de introducir la idea de beneficio semicontributivo, es decir un tipo de prestación que resultaba inferior en monto al haber mínimo del sistema contributivo y a su vez superior la prestación universal no contributiva introducida.

Seguridad Social, que en marzo de 2001 comunicó al Poder Ejecutivo Nacional la ilegalidad de la medida. A raíz de ello, este dictó en abril de 2001 el Decreto N° 438/01 por el que suspende la vigencia de la política hasta tanto cuente con fallo judicial firme habilitándola, extremo que nunca tuvo lugar.

⁹³ En Argentina, según estimaciones oficiales, la esperanza de vida era en 2000-2001 de aproximadamente 78 años para las mujeres y de 70 para los varones. Y en términos más precisos al objeto del presente trabajo, la esperanza de vida a los 65 años era de aproximadamente 18 años para las mujeres y de unos 14 años para los varones (Fuente: INDEC: Esperanza de vida por sexo en edades seleccionadas y años de sobrevivencia femenina por provincia. Total del país. Años 2000-2001).

⁹⁴ Al respecto, ROFMAN y GRUSHKA (2003) pg. 47 estiman la renta vitalicia previsional de una mujer soltera en Argentina, con un fondo acumulado de \$100.000, como un 14% inferior a la de un varón de idéntica trayectoria laboral y estado civil, en razón de su mayor sobrevivencia y menor requisito de edad mínima de acceso al beneficio.

⁹⁵ Ver GIMENEZ (2004).

⁹⁶ Componente universal en tanto se defina al universo como los beneficiarios del sistema previsional y no como la población en edad de retiro.

⁹⁷ Asimismo, podían percibir la PP quienes entre los 65 y los 70 años (con los, al menos, diez años de aportes de rigor) sufrieran invalidez o fallecieran (en este último caso, lógicamente la prestación la percibirían sus derechohabientes), calculada como el 70% de la PP que habría correspondido al causante, esto es, un valor de entre \$105 y \$203.

Tal componente no contributivo se denominaba Beneficio Universal (BU) y consistía en una prestación uniforme de \$100 a ser percibida por los mayores de 70 años de edad⁹⁸ que no tuvieran ningún otro tipo de beneficio y era financiado (al igual que la PP) con las economías logradas por la eliminación de la PBU, reemplazada por la PS.

Si bien es notoria la corrección técnica del cambio paramétrico ensayado y el sesgo distributivo de signo progresivo buscado a través de la introducción del BU y de elevar al doble el haber previsional mínimo, la intentona presentaba dos claras falencias.

Por una parte no gozaba de consenso social, legitimidad política o aún respaldo jurídico. De allí la imposibilidad de materializar la letra de la norma. Por otra parte, el precitado espíritu progresivo de la política se agotaba en la mera redistribución del gasto al interior de la clase pasiva. Si bien ello no quita la validez del postulado acerca de la necesidad de ampliar la cobertura o garantizar un haber mínimo de un poder adquisitivo básico, lo exiguo del valor del BU⁹⁹ conspiraba contra el logro del objetivo de suficiencia de las prestaciones, medido a través de la intensidad de la cobertura. La fuerte restricción presupuestaria del período no justifica tal devenir tanto como el clima ideológico y el paradigma teórico respecto a la intervención social del estado imperante en la época¹⁰⁰.

De este modo, si bien la idea de tres pilares, el primero no contributivo, el segundo semicontributivo y el tercero contributivo resultaba razonable en términos de cobertura, lo cierto es que aún cuando la diferenciación de haberes entre los tres era elevada en términos porcentuales¹⁰¹ en cuanto a su valor monetario, tomando como referencia el nuevo haber mínimo contributivo propuesto (\$300), la diferencia, entre el primer pilar y el segundo, oscilaría entre los \$50 y \$100 mientras que entre el segundo y el tercero, sería de \$100 a \$150. Se constata así que, con umbrales tan bajos de haber mínimo contributivo, resulta muy complicado dotar de sentido la instauración de un régimen tan segmentado como el propuesto.

Finalmente, es necesario destacar que la política de sucesivas moratorias, que minaron la credibilidad del sistema y la razonabilidad de comportamientos de “buen contribuyente”, tuvo asimismo un fuerte desarrollo en el período¹⁰².

Apenas después de la publicación en el Boletín Oficial de la Ley N° 24.241 de creación del SIJP, se dictó el Decreto N° 2.104/93 reglamentado por la Resolución de la Dirección General Impositiva N° 3.757/93, norma que permitía cancelar deuda anterior a octubre de 1993.

A su vez, tal régimen de facilidades de pagos tendría ulteriores modificaciones, la primera de ellas proveniente del Decreto N° 314/95 que extendía el período de consolidación de deudas

⁹⁸ En rigor, los mayores de 75 años en 2001, de 72 años en 2004 y de 70 años a partir de 2007.

⁹⁹ Dado que, según datos del INDEC, el valor del BU representaba, en el aglomerado urbano Gran Buenos Aires, en diciembre de 2000, apenas el 79% de la Canasta Básica Total correspondiente a un varón mayor de 65 años y el 102% de la que correspondería a una mujer con una edad de 60 o más años.

¹⁰⁰ Para el caso de la política previsional ver al respecto BANCO MUNDIAL (1994).

¹⁰¹ Así, respecto al haber mínimo garantizado contributivo, la PS equivaldría, en la gran mayoría de los casos, a entre un 50% y un 70% de este, mientras que el BU tendría a su vez un valor que representaría entre el 50% y el 70% de dicha PS.

¹⁰² Para un completo análisis de los planes de facilidades de pago en el período 1995-2004 ver SALIM y VASSALLO (2005).

previsionales hasta diciembre de 1994. A esta norma se acogieron 45.156 trabajadores autónomos con una deuda declarada total del orden de los \$206 millones.

Tan solo unos meses más tarde, el Decreto N° 270/95 extendió el período en moratoria hasta junio de 1995 inclusive y tuvo un impacto de 5.117 presentaciones.

También en el año 1995, el Decreto N° 493/95 extendió hasta noviembre de 1995 el alcance de la moratoria para los autónomos, condonando los intereses resarcitorios y/o punitivos, las multas y demás sanciones aplicadas por períodos anteriores a agosto de 1995. Su impacto fue muy importante, ya que se presentaron 404.769 trabajadores autónomos que consolidaron una deuda de unos \$732,9 millones.

Ya en 1997, el Decreto N° 935/97 llevó la moratoria a septiembre de 1996 reduciendo a la mitad el interés aplicado y eximiendo a sus beneficiarios del pago de sanciones. En total 79.034 personas físicas y jurídicas¹⁰³ accedieron a este plan de facilidades de pagos.

En forma complementaria, el Decreto N° 938/97 estableció la posibilidad de planes de facilidades de pagos y prórrogas especiales para los contribuyentes que acreditasen la condición de insolventes. Unos 3.384 trabajadores autónomos y empresas se acogieron a esta moratoria especial.

A su vez, el Decreto N° 93/00 extendió los meses pasibles de ser declarados en moratoria hasta octubre de 1999 inclusive, eximiendo a sus beneficiarios del pago de multas recargos y de la mayor parte de los intereses resarcitorios. En total, dentro de este esquema, se aprobaron 289.768 planes de pagos, incluyendo deuda previsional y/o impositiva de autónomos y empleadores.

Por el Decreto N° 1.384/01 la moratoria se extiende incluso hasta septiembre de 2001 y se condona la casi totalidad de los intereses resarcitorios, así como las multas. En este caso, la particularidad estuvo dada por la obligación de cancelar la deuda íntegra (incluyendo los intereses y multas) operando las citadas exenciones, en realidad como una mera compensación respecto a las deudas del fisco a favor de los contribuyentes por devoluciones, crédito fiscal, etc. En este caso es más que notorio, en el contexto general de la crisis de 2001, el sesgo cortoplacista y el afán fiscalista como único objetivo de la norma. Se acogieron a esta moratoria por deudas previsionales, 114.069 empleadores y cuentapropistas.

Finalmente, el Decreto N° 338/02 extiende la moratoria de 2001 hasta enero de 2002 inclusive. La repercusión del plan incluyó 101.243 presentaciones por deudas previsionales e impositivas de trabajadores autónomos y agentes de retención.

Vale destacar que la mayor parte de estas moratorias permitían la incorporación de personas que ya estuviesen participando de alguno de los planes de facilidades de pagos establecidos con anterioridad. Ello implicaba, por efecto de la quita de multas e intereses resarcitorios, en combinación con tasas generales de actualización más favorables para el contribuyente, una disminución en el valor presente de las acreencias del estado en materia previsional. Así, habiendo participado o no de un plan de facilidades de pagos, siempre era plausible esperar acogerse en el futuro a una moratoria más favorable que las vigentes.

¹⁰³ Al incluir a autónomos y agentes de retención (empleadores) estos resultados no son comparables con los de otros planes.

De este modo, y considerando que el período transcurrido es de menos de diez años, pueden apreciarse fuertes incentivos negativos a mantener un comportamiento de “buen contribuyente” y un estímulo bastante directo al comportamiento estratégico, la elusión y la evasión de las obligaciones previsionales, incluso para quienes, tal el caso de los trabajadores autónomos, obtienen a cambio de dichos pagos el derecho a una prestación vitalicia de la seguridad social.

SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL: ENERO 2002 – MAYO 2003

Conviene ahora considerar brevemente el período inmediatamente posterior a la caída de la convertibilidad es decir el año 2002 y primeros meses de 2003.

Como primer punto es necesario señalar los efectos inmediatos de la devaluación y de la cesación parcial en los pagos de la deuda pública sobre el sistema previsional.

Al respecto, el abandono del régimen de convertibilidad de la moneda y la subsecuente devaluación¹⁰⁴ tuvo fuertes consecuencias sobre el nivel de actividad¹⁰⁵ y sobre el nivel de precios.

Interesa particularmente este último tipo de efectos a los fines del presente trabajo, en tanto la clase pasiva se encuentra un tanto mas protegida, al menos en el corto plazo, de los vaivenes del nivel de actividad económica.

Sobre tal cuestión, es de destacar que el nivel general del Índice de Precios al Consumidor se incremento un 35% entre diciembre de 2001 y julio de 2002. Asimismo en igual período, en el aglomerado urbano Gran Buenos Aires, el costo de la Canasta Básica Total creció un 46% correspondiendo a un varón mayor de 65 años un valor cercano a los \$179 mientras que para una mujer de más de 60 años de edad, el ingreso mínimo estimado para no ser pobre se estimaba en unos \$140.

Dado tal escenario era patente la necesidad de desarrollar políticas sociales de emergencia dirigidas a la clase pasiva o al menos al sector de la misma que percibía el haber previsional mínimo¹⁰⁶ en consonancia con las medidas que se estaban aplicando para paliar la situación de otros grupos vulnerables¹⁰⁷.

Por ello, en agosto de 2002, a través del Decreto N° 1.275/02, se estableció un subsidio complementario al haber previsional a ser percibido por quienes gozaban de un solo beneficio con un valor inferior a \$200. El monto del subsidio era variable, estableciendo un piso real de \$200 en los beneficios previsionales y era de carácter no remunerativo (no se computaba para el cálculo de las

¹⁰⁴ Que casi cuadruplicó el valor del dólar estadounidense al mes de junio de 2002 respecto a diciembre a 2001, con un leve retroceso posterior, alcanzando un piso en julio de 2003 cuando el valor de la divisa extranjera ni llegaba a triplicar al de la moneda nacional. Vale destacar que en abril de 2009 se ha vuelto a un tipo de cambio nominal similar al de junio de 2002.

¹⁰⁵ Tanto por constituir la apoteosis de un largo proceso de depresión económica, ininterrumpido desde fines de 1998, como por los efectos contractivos propios de los procesos devaluatorios que en este caso se exacerbaban dado el tenor de la modificación en el tipo de cambio y que son descriptos en el clásico texto de TAYLOR y KRUGMAN (1978).

¹⁰⁶ Por ese entonces un 17% del total de los beneficios previsionales, cuyo haber (\$150) representaba, en julio de 2002, en el GBA, solamente el 107% del valor de la línea de pobreza de una mujer de más de 60 años y apenas el 87% de la correspondiente a un varón mayor de 65.

¹⁰⁷ Ver GOLBERT (2004) para un desarrollo acerca de los antecedentes, objetivos y formas de implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, política dirigida a las familias con hijos menores de 18 años.

cargas sociales) ni bonificable (no se contemplaba en la determinación del sueldo anual complementario). A través del presente instrumento se buscaba, al menos, morigerar los efectos de la inflación sobre la intensidad de la cobertura correspondiente al segmento más vulnerable de la clase pasiva. Objetivo que se cumplía parcialmente, ya que incluso para quienes percibían el haber previsional mínimo, el incremento nominal implicaba una remuneración real del orden de los \$145, es decir un 3% inferior a la situación previa a la salida de la convertibilidad.

La otra consecuencia vinculada con los acontecimientos de fines de 2001 y comienzos de 2002 que impactó en forma directa sobre el sistema previsional fue la cesación parcial¹⁰⁸ en los pagos correspondientes a la deuda pública. Ello se relaciona con el hecho de que a junio de 2002 cerca de tres cuartas partes del valor total de los fondos de capitalización previsionales se hallaban invertidos en títulos públicos nacionales, con un valor de mercado prácticamente nulo, dada la cesación de pagos de buena parte de la deuda pública argentina.

De este modo, la Superintendencia de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP) se vió en la necesidad de contabilizar tales instrumentos de deuda por su valor técnico, en vez de a valor de mercado, a los fines de no reflejar que dichos fondos se encontraban efectivamente quebrados, al registrar una gran merma en su valor.

A su vez, como consecuencia de la salida de la convertibilidad y la indisponibilidad de los depósitos bancarios, el gobierno nacional ofreció a los depositantes (entre los que se encontraban las administradoras de fondos previsionales de capitalización) la posibilidad de convertir sus colocaciones en moneda estadounidense a pesos a una cotización de \$1,40 más lo que resultase del valor del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) por cada dólar.

Ello afectó especialmente a los Préstamos Garantizados que representaban buena parte de las carteras manejadas por las AFJPs. De las 12 administradoras que a comienzos de 2002 operaban en el mercado argentino, solamente la estatal (Nación AFJP, empresa pública financiera perteneciente al Banco de la Nación Argentina) accedió a realizar tal canje.

Si bien dicha decisión obedecía, fundamentalmente, a la dependencia funcional y política de la firma respecto al Poder Ejecutivo Nacional, lo cierto es que tal curso de acción¹⁰⁹ tuvo un correlato inmediato en términos de rentabilidad¹¹⁰ y liquidez que no pasó desapercibido para los afiliados.

Así, en tanto se resolvía la situación de los títulos en default, entre 2003 y 2005 la mencionada administradora ganó unos 100.000 cotizantes por traspasos de aportantes hasta entonces afiliados a otras compañías.

Si bien tal situación consistía en un verdadero hito en la historia de la competencia entre AFJPs en Argentina, ya que, sin considerar las fusiones y adquisiciones, ninguna empresa había aumentado

¹⁰⁸ En tanto no contemplaba la interrupción en el servicio de la deuda correspondiente a organismos internacionales de crédito de los que la nación forma parte ni a tenedores originales de emisiones destinadas a la consolidación de deuda previsional o a indemnizaciones a familiares de desaparecidos, por ejemplo.

¹⁰⁹ Analizado en profundidad en ALOS, MUIÑOS y VAN CAWLAERT (2003).

¹¹⁰ Entre junio de 2002 y junio de 2005 NACIÓN AFJP logró una rentabilidad anual acumulada superior al 90%, mientras que la administradora que le seguía en el ranking de rentabilidad no llegó a obtener un 55% y el promedio del sistema fue del orden del 48% (Fuente: SAFJP).

tanto su caudal de afiliados por traspasos desde otras administradoras, la SAFJP decidió suspender los traspasos por 180 días a partir del 12 de octubre de 2004.

Tal medida evidencia claramente¹¹¹ que el fomento a la competencia, justificación máxima de la pretendida eficiencia superior de la administración privada respecto a la pública, no pasaba de una mera declaración de principios dada su escasa implementación efectiva.

SITUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO A MAYO DE 2003

A mayo de 2003, Argentina tenía un régimen previsional mixto que combinaba, para la inmensa mayoría de los nuevos jubilados, prestaciones de reparto y capitalización.

Asimismo, el funcionamiento del componente privado era fuertemente cuestionado por muy diversos motivos, y desde perspectivas y tradiciones teóricas muy disimiles¹¹².

En primer lugar, el incentivo a la afiliación provocado por la individualización y propiedad (aunque con acceso restringido) de los aportes capitalizados no se había hecho sentir en un mercado de trabajo en claro retroceso y creciente precarización, donde el peso de los sectores cuentapropistas con cierta capacidad de decisión acerca de su situación de registro tampoco verificaba un fuerte incremento.

En segundo término, los supuestos efectos positivos de la capitalización en cuanto al incremento en la tasa de ahorro nacional y el logro de un mercado de capitales local más amplio y profundo que transforme dicho ahorro en inversión productiva, fomentando así el crecimiento económico, tampoco se verificaron, dado que el grueso de las inversiones de fondos previsionales se concentró en títulos públicos, relacionados con gastos corrientes, tales como el pago de los servicios de esa misma deuda o el financiamiento directo o indirecto de prestaciones de la seguridad social¹¹³. A su vez, la forma en que a fines de 2001 tal exposición se incrementó¹¹⁴ dio por tierra con el argumento que sostenía que la administración privada de los aportes previsionales eliminaba el "riesgo político" vinculado con el uso de tales recursos para fines públicos distintos del pago de prestaciones previsionales.

¹¹¹ En consonancia con otras tales, como los mecanismos de asignación de indecisos, la estructura de las comisiones que se calculaba sobre los aportes (y no sobre la rentabilidad o el valor de los fondos), los límites superior e inferior a la rentabilidad de los fondos calculados respecto a la rentabilidad promedio del sistema y el clima general de desinformación entre los afiliados que favorecían la proliferación del efecto manada (Ver IGLESIAS (2004) pp. 43-44 para una descripción de dicho efecto en los mercados latinoamericanos de administración de fondos previsionales) respecto a las inversiones y una indiferenciación tal del producto que limitaba la competencia al campo de la publicidad y del ingenio y capacidad de las fuerzas de ventas.

¹¹² Ver LO VUOLO (2006) para una breve revisión del reconocimiento del Banco Mundial acerca del fracaso de las reformas de pensiones latinoamericanas que el mismo Banco impulsó en la década de 1990. A su vez, DI LORENZO (2003) se centra en las promesas incumplidas del régimen de capitalización argentino. Por su parte NOIZEUX (2010) enfatiza el sesgo distributivo regresivo del sistema y CETRANGOLO y GRUSHKA (2008) destacan la incapacidad de la reforma para resolver los problemas estructurales del sistema. A todo ello NINO (2005) adiciona cuestiones vinculadas a la escasa competencia registrada en el mercado de administración de fondos previsionales y a los altos costos de administración e ineficiencia operativa de sus participantes. Finalmente, ROFMAN (2003) añade como síntoma del mal funcionamiento, cierta cooptación corporativa del ente regulatorio (SAFJP) por parte de las empresas que se supone debía supervisar.

¹¹³ El componente de las carteras de las AFJPs que más directamente podría relacionarse con la inversión productiva, esto es las acciones de empresas locales, apenas si representaron, en promedio anual simple, para el período 1995 - 2007 un 16% del total de las colocaciones y resta inquirir si tales emisiones tuvieron efectivamente como correlato inversiones productivas.

¹¹⁴ Conceptualizable como la conversión semicomulsiva de los depósitos a plazo fijo pertenecientes a los fondos previsionales de capitalización en Letras de Tesorería (LETES), títulos públicos nacionales de corto plazo que, poco tiempo después, entrarían en cesación de pagos.

Como tercer cuestión, el nivel de las comisiones cobradas por las administradoras era percibido como excesivo. Vale destacar que tal comisión puede desagregarse en: costo del seguro de invalidez y muerte, costo del servicio de administración de fondos previsionales y ganancia de las administradoras.

Respecto al costo del seguro, es posible que operasen precios de transferencia¹¹⁵, dado que no es descabellado considerar comercio intrafirma al circuito entre AFJPs y empresas aseguradoras vinculadas a un mismo grupo económico controlante. Asimismo, la estructura de tales seguros se modificó en ocasión de la reducción en las tasas de aportes personales correspondientes al sistema privado, de modo tal de morigerar el impacto sobre el aporte capitalizable dejando en claro que o bien el costo previo de tal seguro era innecesariamente alto o bien el nuevo esquema no era actuarialmente sustentable en razón de la insuficiencia de las respectivas reservas técnicas.

En cuanto al costo de administración, el mismo debe ser por fuerza mayor en un sistema disperso en muchas empresas que en cabeza de un ente único como ANSES, dada la existencia de economías de escala versus la necesidad de, por ejemplo, administrar una base de datos de afiliados por parte de cada una de las AFJPs. Del mismo modo, la mentada competencia entre administradoras requiere el mantenimiento de onerosas estructuras comerciales que incluyen marketing, publicidad y remuneraciones de una cuantiosa fuerza de ventas¹¹⁶. Así, aún prescindiendo de la discusión acerca de la existencia o no de una tasa de ganancia excesiva presente en la operatoria de las administradoras, se verifica la pesada carga que las comisiones reprecaban para el conjunto del sistema.

Adicionalmente a las promesas incumplidas y problemas de la capitalización el régimen de reparto presentaba asimismo graves falencias. Como ya se ha señalado, la sustentabilidad financiera del sistema en el corto y mediano plazo estaba fuertemente comprometida por mantener promesas incumplibles en cuanto a tasas de sustitución del salario a la vez que, como consecuencia de la transición entre regímenes y otras políticas laborales y previsionales, se reducían los recursos genuinos y se incrementaban los gastos.

Así, en el corto plazo, se profundizó el sesgo regresivo del sistema, afectando porciones crecientes de la recaudación de tributos, que impactan, en mayor medida, sobre los menos pudientes, al pago de prestaciones de las que, en buena medida, tales sectores se hallan excluidos. A su vez, tal asignación específica implicó el desfinanciamiento de otras políticas públicas, situación resuelta con un incremento en el endeudamiento del Estado y una disminución, en términos de cantidad, calidad y accesibilidad, en los bienes y servicios públicos provistos por el gobierno central y sus pares subnacionales. Pero sin duda en el mediano plazo es en donde más claramente los mecanismos de ajuste han operado sobre el propio régimen previsional.

Al respecto, las opciones para achicar el gasto son básicamente cuatro: la primera y más obvia es reducir directamente las erogaciones a través de un recorte nominal, más o menos general, en el valor de las prestaciones. Tal curso de acción es impracticable en los hechos, en tanto extendiendo un poco el precepto keynesiano, los salarios, precios y jubilaciones nominales son inflexibles a la baja. Ello

¹¹⁵ Según datos publicados en Raymond Baker, *Capitalism, s Achiller Heel*, 2005, pg. 72, reproducidos en RAPOPORT y BRENTA (2010) pg. 145 los precios de transferencia abusivos representarían un monto total superior a la suma del producido por drogas, contrabando, tráfico de personas, venta ilegal de armas y corrupción.

¹¹⁶ Que en promedio para el período 1995-2007 representó un 86% del personal total de las administradoras, es decir que unos 12.000 trabajadores se desempeñaban como promotores. Fuente: SAFJP.

obedece menos que a una ley económica a pautas culturales y al logro de una mínima legitimidad política, especialmente en sociedades, al menos, formalmente democráticas. La muestra mas clara y actual de tal realidad esta dada por el exabrupto cometido al respecto en nuestro país en julio de 2001 y la abrupta salida del poder de la administración que en su desesperación lo llevó adelante.

La segunda alternativa es reducir el valor real de las prestaciones ajustando las mismas en un porcentaje inferior que la pauta inflacionaria. Dada la estabilidad de precios lograda por la convertibilidad, ello no fue posible hasta su abandono y por tanto solamente fue aplicado, dentro del período analizado en la presente sección, en 2002 y comienzos de 2003. Ello permitió reducir el gasto previsional real, pero a costa de una caída en la capacidad de consumo de la clase pasiva, reconocida incluso por las propias autoridades que trataron de paliarla, en el caso de los mas desfavorecidos, por medio del ya analizado subsidio complementario establecido por el Decreto N° 1.275/02.

La tercer posibilidad es reducir el peso del gasto en jubilaciones a través de un cambio en su composición. Esto es, reemplazando prestaciones por otras de un valor inferior. Tal efecto puede lograrse paulatinamente cuando el haber medio de los beneficios que sufren bajas y suspensiones es superior al de los que simultáneamente ingresan al sistema por altas y activaciones. Como ya se ha referido, de la normativa misma surge que la promesa previsional no variaba en forma significativa, al menos en los primeros lustros posteriores a la reforma de 1994. Tal situación legal se corrobora empíricamente por el hecho de que según datos publicados por la ANSES en sus Informes de la Seguridad Social, entre enero de 1997 y marzo de 2001 el haber medio de las altas y activaciones fue un 28% superior al de las bajas y suspensiones. Ello obedece a que la reforma previsional de 1994, al vincular fuertemente el valor de las prestaciones a los aportes previos, recompuso la distribución pirámidal de las prestaciones por tramo de haber, en oposición a la alta concentración de beneficios en torno al haber mínimo propia de la década de 1980¹¹⁷.

De este modo, las restricciones políticas, macroeconómicas y legales impedían ajustar por ninguna vía el valor medio de las prestaciones y por tanto solamente subsistía la posibilidad de aplicar una cuarta alternativa: reducir (o al menos detener el crecimiento de) el número de beneficiarios.

Nuevamente las posibilidades para llevar adelante tal curso de acción eran, o bien suspender el pago de beneficios o bien incidir sobre la tasa de reemplazo de los mismos en términos de reducir la cantidad de altas por cada baja. Queda claro que al tomar las prestaciones previsionales la forma de derechos adquiridos al cobro de prestaciones vitalicias no existe posibilidad alguna de suspender beneficios sin entrar en la mas flagrante ilegalidad excepto en casos puntuales en que el otorgamiento de los mismos estuviere viciado de nulidad.

Al ser tales casos de irregularidades marginales en el conjunto, el ajuste previsional no puede efectuarse por medio de un crecimiento en las suspensiones (ni mucho menos en las bajas, generalmente determinadas por el fallecimiento de los beneficiarios).

De esta forma el unico camino en pos de atenuar la presión del sistema previsional sobre los recursos públicos era la reducción en el número de altas. Conviene entonces destacar que la variable clave no es tanto el número absoluto de altas, denominado altas brutas, sino la diferencia entre tal magnitud y el número de bajas. Dicho guarismo, que podemos llamar altas netas, no es otra cosa que la

¹¹⁷ Ver al respecto JAUREGUI (1991) pg. 50.

variación del stock de beneficios puestos al pago. Al respecto, según datos del Informe de la Seguridad Social, entre marzo de 1997 y marzo de 2003 se produjo una disminución de 147.980 casos en la cantidad de prestaciones previsionales abonadas por ANSES.

A su vez, el subsistema de pensiones no contributivas se supone que, en un sistema de seguridad social adecuadamente integrado, se configura como un componente de asistencia social, brindando contención a las personas que, por distintos motivos, no hayan logrado acceder a los beneficios del seguro social y se encuentren en situación de vulnerabilidad social como consecuencia de alguna de las contingencias contempladas por el sistema.

En Argentina, en los hechos, las pensiones no contributivas incluyen la cobertura de contingencias previstas en la seguridad social¹¹⁸, méritos extraordinarios¹¹⁹ y la reparación de daños ocasionado por la acción del Estado¹²⁰, así como al cumplimiento de un mandato legal absolutamente desactualizado¹²¹. Las mencionadas pensiones no contributivas, tal como se ha referido, solo en forma parcial operan como red de seguridad para la población excluida del seguro social¹²². Y a su vez, siquiera fueron capaces de representar dicho rol adecuadamente, ya que estuvieron congeladas durante buena parte del período, en el marco de estrechez fiscal precitado, profundizando entonces, en vez de morigerar, el marcado proceso de caída en la amplitud de la cobertura previsional. El motivo de tal decisión fue, por sobre todas las cosas, fiscal, dado que el financiamiento de los beneficios no contributivos depende de ANSES, en forma directa hasta 1996 (por estar en cabeza del organismo) e indirectamente desde entonces, a través de transferencias a la Secretaría de Desarrollo Social, luego devenida en Ministerio.

Específicamente, el Artículo 40 de la Ley N° 24.938 de Presupuesto 1998 establecía que solamente podrían otorgarse nuevas prestaciones en caso de producirse bajas, es decir que el número total de pensiones sería, a lo sumo, constante y probablemente decreciente¹²³. A su vez, el presente Artículo fue asimismo incluido en las leyes de presupuesto correspondientes a los ejercicios 1999-2003, prorrogando tal situación por casi seis años ya que recién a partir de agosto de 2003 se descongelarían las prestaciones por vejez y desde 2004 el resto.

El impacto de la política reseñada sobre las pensiones no contributivas que específicamente se relacionan con la población adulta mayor sin cobertura previsional es notorio. Así, la cantidad de beneficiarios con pensiones no contributivas en razón de su avanzada edad o condición de invalidez

¹¹⁸ Vejez (Ley N° 13.478), invalidez (Ley N° 18.910) y probablemente cargas de familia en el caso de la pensión para madres de siete o más hijos (Ley N° 23.746).

¹¹⁹ Pensiones por Leyes Especiales, como por ejemplo a medallistas olímpicos (Ley N° 23.891), paraolímpicos (Ley N° 25.962) y Premios Nobel (Ley N° 19.211).

¹²⁰ Pensiones a Familiares de Desaparecidos (Ley N° 23.466) y posiblemente a ex combatientes de la guerra de Malvinas (Ley N° 23.848), al menos hasta la transformación de tal prestación en una pensión de honor (Decreto N° 886/05) en julio de 2005, luego de un importante incremento en su valor acorde a un beneficio al mérito, sucedido en octubre de 2004 (Decreto N° 1.357/04), cuando asimismo se prohibió el acceso a los beneficios a los veteranos condenados por violaciones a los derechos humanos, traición a la Patria, o por delitos contra el orden constitucional y la vida democrática.

¹²¹ El Artículo 75 Inciso 20 de la Constitución Nacional que establece como facultad del Congreso Nacional “dar pensiones” data de 1853 y es por tanto medio siglo anterior y en buena medida incompatible con un sistema de seguridad moderno, flagrante anacronismo de las pensiones gratificables que de tal atribución emanan.

¹²² Ver al respecto BERTRANOU y GRUSHKA (2002) pg. 55.

¹²³ Con excepción de las pensiones gratificables, que recién se “congelarían” a partir del ejercicio 2002, tras haber contado con un total de \$100 millones para el otorgamiento de nuevas pensiones, durante el período 1998-2001.

pasó de 118.357 en diciembre de 1997 a 115.923 en junio de 2003. Se verifica entonces que la asistencia social no resolvió siquiera parcialmente la cuestión de la reducción en la amplitud de la cobertura previsional sino que incluso tendió a agravarla.

Se concluye de esta forma que entre enero de 1994 y mayo de 2003 la disminución en la amplitud de la cobertura previsional¹²⁴ correspondiente a la población en edades pasivas de Argentina fue una consecuencia natural de la lógica de funcionamiento del sistema de seguridad social signada por un fuerte endurecimiento en las condiciones de acceso al seguro social que operaba a su vez en un contexto de gran crisis del mercado de trabajo y en forma simultánea a la desactivación fiscalista de la asistencia social como red de seguridad del sistema.

Finalmente, no puede dejar de señalarse que la implementación de moratorias previsionales ha tenido lugar en prácticamente todos los gobiernos (con la excepción de los gobiernos peronistas del período 1973-1976) que han ejercido el poder en Argentina desde mediados de la década de 1960, a saber:

Gobierno radical de Arturo Umberto Illia (1963-1966): Decreto N° 1.474/64

Dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1970): Decreto-Ley N° 17.122

Dictadura de Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973): Decreto-Ley N° 20.147

Dictadura de Jorge Rafael Videla (1976-1981): Decreto N° 572/79

Gobierno radical de Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989): Decreto N° 421/85

Gobiernos peronistas de Carlos Saúl Menem (1989-1999): Decretos N° 2.104/93, N° 314/95, N° 270/95, N° 493/95, N° 935/97 y N° 938/97

Gobierno radical/frepasista de Fernando de la Rúa (1999-2001): Decretos N° 93/00 y N° 1.384/01

Gobierno provisional peronista de Eduardo Alberto Duhalde (2002-2003): Decreto N° 338/02

De ello se desprenden dos importantes conclusiones: Por una parte se verifica que la implementación de moratorias previsionales es un rasgo endémico de las políticas de seguridad social en nuestro país, que guarda independencia respecto a las características de los distintos gobiernos de turno. De allí que no sorprenda que durante los gobiernos peronistas de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) y Cristina Elisabet Fernández de Kirchner (2007-2015) también se haya implementado una moratoria previsional. El otro hallazgo de interés, radica en el objeto y efectos de las moratorias. En cuanto al fin de las mismas, en todos los casos ha sido incrementar en el corto los recursos del sistema previsional y por esa vía aliviar el estado de la hacienda pública, mientras que el principal y más permanente efecto que han tenido, en el mediano plazo, ha sido el logro de tasas de cobertura previsional en edades pasivas que difícilmente se habrían alcanzado sin tales planes de facilidades de pagos, en tal sentido se analiza en la siguiente sección las diferencias de la moratoria del período 2003-2009 respecto a sus predecesoras. A su vez, el efecto final, logrado por la acción conjunta y sucesiva de todas estas moratorias, anunciadas siempre como oportunidades de regularización de deudas, “por única vez”, ha sido debilitar en el largo plazo la capacidad extractiva del Estado vinculada con las obligaciones de tipo previsional (no exclusivamente dado el similar derrotero que han tenido las moratorias impositivas) que enfrenta la población activa, generando incentivos negativos respecto al cumplimiento en tiempo y forma de los pagos y lesionando por este medio la lógica contributiva del sistema al brindar iguales prestaciones a los “buenos contribuyentes” y a los “morosos”, aún cuando el

¹²⁴ Dada por prestaciones de la seguridad social (contributivas y no contributivas) con una expansión decreciente en un comienzo y luego en franco retroceso, para una población adulta mayor en permanente incremento por el aumento en los habitantes del país y el avance del proceso de envejecimiento poblacional.

esfuerzo efectivo de pago de estos últimos haya resultado menor, por efecto de la inflación o las quitas de capital e interés, entre otros factores.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES POLÍTICAS PREVISIONALES DEL PERIODO 2003-2011

Los años que van de 2003 a 2011 se caracterizan en la historia previsional argentina por ser escenario de constantes modificaciones, en el marco de una fuerte preocupación por la pérdida de amplitud en la cobertura, identificada por la mayor parte de los analistas como el gran problema de la seguridad social surgido en el período anterior.

Los distintos intentos por solucionar tanto ese problema como otros, surgidos del nuevo escenario macroeconómico y social, sin duda han tenido mucho de ensayo, de allí que se hayan desarrollado en un primer momento soluciones de emergencia con un alcance parcial tanto temporal como conceptual, mientras que recién en los últimos años se han implementado políticas de un cariz más acabado. Al respecto, la cuestión de la amplitud de la cobertura se destaca como el único área sustantiva en que aún no se pudo formular una resolución permanente y sustentable. Conviene entonces analizar los distintos tipos de reformas que han tenido lugar a lo largo del período¹²⁵.

Por una parte están los intentos de elevar la amplitud de la cobertura. Al respecto se destaca en una primera etapa el fuerte impulso brindado a las pensiones no contributivas por vejez, que en apenas tres años (2003-2006) se multiplicaron por dos en cantidad de casos. A su vez, en un segundo momento (desde 2006) se buscó elevar la cobertura a través del relajamiento en las condiciones de acceso a los beneficios contributivos, es decir vía el otorgamiento masivo de prestaciones semicontributivas, política implementada por medio de una suerte de moratoria previsional. Así, aunque el problema parece haberse resuelto, lo cierto es que se trata de una solución absolutamente provisoria que genera fuertes dudas sobre su sustentabilidad, especialmente en potenciales contextos de reversión de la actual etapa favorable del ciclo económico o de cambios considerables en la orientación política del gobierno.

En forma paralela, en un contexto moderadamente inflacionario, donde el valor general de las prestaciones evidenciaba un fuerte retraso respecto a sus valores pre crisis dado el importante incremento (del orden del 35%) en el nivel general de precios acaecido durante el semestre del año 2002, el aumento o aún mantenimiento de la intensidad de la cobertura previsional surgió como un segundo eje de importancia. En este caso, también pueden identificarse distintas etapas. Una inicial signada por incrementos discrecionales en el valor de las prestaciones, que en un comienzo (2003-2005) se concentraron casi exclusivamente en el haber previsional mínimo, una posterior (2006-2008) donde los aumentos discrecionales se aplicaron a todos los tramos de haber, frenando entonces el proceso de sostenido achatamiento de la pirámide previsional, propio de la etapa anterior. A su vez, desde 2009, se regulariza la situación, por medio de la aplicación general y periódica, a todos los beneficios, de una movilidad calculada a partir de un índice compuesto por indicadores objetivos. De este modo, aunque tal regla de cálculo no se encuentra exenta de importantes falencias y ha recibido por consiguiente fuertes críticas¹²⁶, constituye al menos un intento consistente en cuanto a aplicar una solución definitiva

¹²⁵ Para un análisis de estas reformas en una perspectiva comparada con el caso chileno, con especial énfasis en los arreglos institucionales, ver ROFMAN, FAJNZYLBER y HERRERA (2009).

¹²⁶ Al respecto ANDRIEU (2009) cuestiona la evolución de la movilidad en relación a los aumentos de precios. A su vez, COHAN, DIAZ FRERS y LEVY YEYATI (2010) van más allá y plantean la conveniencia de relacionar los haberes no con

a la cuestión y por tanto una respuesta válida y necesaria a la falta de mecanismos de adaptación del sistema nacido en 1994 a escenarios de incrementos de precios recurrentes.

El tercer tipo de modificación acaecida en el período hace referencia a cuestiones de carácter más estructural, no se relacionan en forma directa con los problemas vinculados a la evolución de la amplitud e intensidad de la cobertura de la seguridad social, ni a la distribución de la misma entre el conjunto de adultos mayores, pero sin duda hacen al funcionamiento general del sistema previsional.

Un primer tema de relevancia al respecto es la pérdida de generalidad del sistema, dada por la proliferación de regímenes especiales que ofrecen mejores condiciones a sus afiliados, bajo la forma de menores requisitos de acceso y/o mayores tasas de sustitución del salario¹²⁷.

Si bien este fenómeno es incipiente, la historia previsional argentina nos muestra que los particularismos conspiran contra los objetivos de eficacia y equidad del sistema.

De esta forma el gradual desarrollo de nuevos regímenes especiales (en adición a los “tradicionalmente” vigentes a nivel nacional para el personal judicial, del servicio exterior de la nación, de las fuerzas armadas y de seguridad y a los diversos esquemas subnacionales), debilita la importancia de los parámetros y configuraciones del régimen general, dada, justamente, su pérdida de generalidad, a la vez que genera situaciones de inequidad¹²⁸ y fortalece reclamos sectoriales y generales¹²⁹ en pos de modificaciones paramétricas poco sustentables.

Pero sin duda las reformas que más atención han recibido son aquellas que consisten en cambios estructurales. Nuevamente pueden identificarse dos etapas diferenciadas. Una inicial en que se producen cambios al interior del sistema mixto, introduciendo principalmente adecuaciones al componente de capitalización, y un segundo momento, donde directamente se elimina dicho componente, retornando a un sistema de reparto similar al vigente con anterioridad a 1994.

los salarios sino con los precios, rompiendo con su lógica contributiva.

¹²⁷ Así, en el período se crearon o recrearon, los regímenes especiales para docentes no universitarios (Decreto N° 137/05 que desde mayo de 2005 rehabilita el régimen previsional especial creado por la Ley N° 24.016), investigadores científicos y tecnológicos (Decreto N° 160/05 que a partir de junio de 2005 restituye el régimen previsional especial creado por la Ley N° 22.929) y docentes universitarios (Ley N° 26.508 operativa desde octubre de 2009) con edades mínimas de acceso a los beneficios hasta cinco años inferiores a la del sistema general y requisitos de aportes hasta quince años menores que los previstos en el régimen nacional. Del mismo modo, estas poblaciones particulares, tienen derecho a percibir una tasa de sustitución del salario del 82% para los docentes y del 85% para los investigadores, aunque en todos los casos con tasas de aportes personales 2 puntos porcentuales mayores a la general, es decir del 13%. De distinta índole, ya que pretende guardar relación con un mayor desgaste físico producido por dicha actividad, desde abril de 2009 está vigente en nuestro país un régimen previsional diferencial para los trabajadores de la construcción (Ley N° 26.494) que establece (en forma gradual) un requisito de edad para acceder al beneficio diez años menor que el del sistema general, con la particularidad de que el financiamiento extra no está dado por una sobre alícuota de aportes personales, como en los otros casos, sino por una mayor tasa de contribución patronal.

¹²⁸ Al respecto en el discurso oficial en la materia se advierte un cambio de tendencia en los últimos meses, con expresiones de las autoridades, tales como la siguiente declaración de la Presidenta de la Nación: “Todavía tenemos jubilaciones de privilegio. También vamos a comenzar a hablar de eso más adelante.” (Diario Página/12 del 22/12/2011). Y más concretamente en el pedido del Director Ejecutivo de la ANSES a los miembros del parlamento para que “vean de qué modo se puede terminar con los sistemas de privilegio del Poder Judicial y del Servicio Exterior de la Nación” (Diario Página/12 edición del 16/05/2012).

¹²⁹ Como por ejemplo la Ley N° 26.649 que establecía el haber previsional mínimo como el 82% del valor del salario mínimo vital y móvil y una recomposición de la escala de haberes a partir de tal valor (vetada totalmente por el Decreto N° 1.482/10).

POLÍTICAS EN RELACIÓN A LA AMPLITUD DE LA COBERTURA PREVISIONAL

Es menester detallar ahora las políticas implementadas en pos de ampliar la cobertura previsional. Al respecto, el primer curso de acción desarrollado fue el descongelamiento de las pensiones no contributivas, aplicado a partir de agosto de 2003 para las prestaciones por vejez (y desde enero de 2004 para el resto).

El único antecedente de esta idea de recuperar algo de la cobertura perdida a través de alguna forma de beneficio no contributivo data de 2002. En tal año, y en el marco del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, se creó como un componente de este el Plan Mayores que otorgaba una prestación mensual equivalente a la del programa madre (\$150) a mayores de 70 años de edad sin cobertura previsional. Vale destacar que hasta el mes de julio de 2003 tal monto era a su vez igual al haber previsional mínimo y al valor de la pensión no contributiva por vejez. El Plan Mayores llegó a tener 65.905 beneficiarios en el mes de diciembre de 2003.

A partir de su descongelamiento, las pensiones no contributivas por vejez pasaron de 37.849 en septiembre de 2003 a 67.392 en diciembre de 2005. Vale destacar que una parte de tal crecimiento se produjo a expensas del Plan Mayores que en igual período perdió 9.400 beneficiarios¹³⁰. De este modo se comprueban los problemas de la desarticulación de políticas y duplicación de esfuerzos.

De igual forma, la estrategia de recuperación de la amplitud de la cobertura a través del otorgamiento de pensiones no contributivas se reveló como ineficaz.

Ello se debe a que entre mayo de 1994 y mayo de 2003 se había incrementado, en promedio, en 4.000 personas al mes el número de mayores de 65 años de edad sin beneficio previsional¹³¹. Mientras que entre septiembre de 2003 y diciembre de 2005 el número de beneficiarios de PNCs por vejez apenas si creció en unos 1.000 casos al mes. A sabiendas del contenido polémico de la aseveración, podría afirmarse entonces que la mera recuperación de la “década perdida” en términos de cobertura, a través de la entrega de pensiones no contributivas por vejez, a la luz de la performance demostrada en el período en que tal estrategia fue seguida, habría demandado cerca de cuarenta años¹³².

Así, recién a partir de septiembre de 2043 podría haberse retornado a valores de cobertura similares a los logrados casi medio siglo antes, esto es, en mayo de 1994. De esta forma, se verifica que en el caso argentino y en el período bajo estudio, las Pensiones no Contributivas por vejez eran incapaces de disminuir en el corto plazo el stock de ancianos sin beneficio previsional. Y aún peor, ni siquiera lograban detener la marea constante de personas que mes a mes ingresaban a la tercera edad sin

¹³⁰ Al respecto, en JGM (2005) pg. 251 se señala que a diciembre de 2004 se habían traspasado 9.263 beneficiarios desde el Plan Mayores a la pensión no contributiva por vejez. Vale señalar que las autoridades reconocen que muchas de esas personas habían solicitado infructuosamente, con anterioridad a su incorporación al Plan Mayores, el goce de una pensión no contributiva y que por ende tal incorporación al plan de emergencia, se dio en buena medida como una consecuencia del fracaso de la referida gestión en el marco del ya comentado congelamiento de prestaciones.

¹³¹ Estimación propia a fines meramente ilustrativos efectuada sobre datos de población de INDEC y cálculos de cobertura de CETRANGOLO y GRUSHKA (2004) pg. 36 sobre el supuesto de que en el resto del país existía un nivel de cobertura equivalente al registrado en el territorio relevado por la Encuesta Permanente de Hogares.

¹³² Suponiendo una cobertura para quienes pasen a edad de retiro durante el período equivalente al valor objetivo (76,7%).

lograr el acceso a prestaciones del seguro social, dado que otorgaban un beneficio por cada cuatro “nuevos” ancianos sin cobertura.

Las causas de tal fenómeno pueden rastrearse en la definición misma de las prestaciones, en los principios y funcionamiento de los esquemas de asistencia social y en su enraizamiento institucional específico en nuestro país.

En cuanto a la definición de las prestaciones y de las condiciones de acceso a las mismas, vale recordar que las pensiones no contributivas por vejez se otorgan únicamente a personas mayores de setenta años de edad. De este modo, aun considerando una edad única para ambos sexos de 65 años¹³³ en la definición de la población sin cobertura, existe una importante franja (más del 30% del total de la población adulto mayor) con una edad que les permitiría jubilarse, pero no acceder a una prestación no contributiva. Este aspecto es particularmente importante, si consideramos que según datos de CETRANGOLO Y GRUSHKA (2004) pg. 38, en mayo de 2003 más del 50% de las personas de entre 65 y 70 años no contaban con jubilación ni pensión.

En cuanto a la asistencia social, es de destacar que la misma, concebida como parte del sistema de seguridad social, suele entregar prestaciones de carácter no contributivo en razón de la necesidad del solicitante. De allí que la determinación de tal necesidad sea la variable clave al operar como criterio de selección. Dicha determinación surge de dos niveles diferenciados. Uno político que la define en términos generales como el cumplimiento de una serie de condiciones y otro técnico vinculado con la verificación del cumplimiento de las mismas en cada caso en particular.

En el plano de la definición política de la necesidad, es de destacar que los indicadores habitualmente utilizados para medir la pobreza fallan a la hora de captar situaciones de privación material correspondientes a adultos mayores¹³⁴, de allí la fuerte dependencia de los procesos de selección de beneficiarios de prestaciones no contributivas por vejez respecto a la calidad del diagnóstico realizado por los equipos técnicos para cada solicitud.

Es decir que, por tratarse de prestaciones de la asistencia social es clave determinar el grado de necesidad y por el tipo de población objetivo es más costosa tal determinación en términos de tiempo y recursos humanos comprometidos. En el caso particular de la Argentina, la disponibilidad de tales recursos es a su vez el resultado de una competencia por los mismos entre las pensiones por vejez y el resto de las pensiones no contributivas¹³⁵.

Adicionalmente, a tal efecto vinculado con la prelación otorgada según tipo de pensión, se yuxtapone la limitación en la capacidad del organismo otorgante para procesar las demandas de nuevos beneficios. Así, en un período diciembre 2003 - diciembre 2005, de fuerte apoyo político y casi nula restricción presupuestaria a este tipo de pensiones, en que las mismas eran entendidas como el principal medio para recuperar la amplitud de la cobertura previsional y como una herramienta valiosa en la

¹³³ Vale destacar que las mujeres de entre 60 y 65 años de edad, población que no se contempla en estas consideraciones, pero que tenía cumplido la edad mínima jubilatoria, era en 2003 de alrededor de 750.000 personas.

¹³⁴ Ver el Capítulo V Sección A de la presente tesis para un análisis más desarrollado referente a las fallas que a tal fin presentan los indicadores de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

¹³⁵ Ello se evidencia en el hecho de que las nuevas pensiones por vejez significan apenas el 26% del crecimiento total de las pensiones asistenciales entre diciembre de 2003 y diciembre de 2005, según datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

lucha contra la pobreza, las altas netas mensuales promedio correspondientes al total de beneficios no contributivos fueron del orden de las 4.600.

Ello obedece, como ya se ha señalado, a la lógica de la focalización que exige ingentes esfuerzos organizacionales y humanos a la vez que un considerable lapso de tiempo, a los fines de establecer si los distintos solicitantes califican o no para la obtención de las prestaciones.

Tal condicionante opera aún en condiciones ideales de funcionamiento, dado que se vincula con procedimientos inherentes a la asistencia social, de la que las pensiones no contributivas forman parte. Pero a su vez, operan restricciones institucionales adicionales, vinculadas con las características propias de la administración de pensiones asistenciales en Argentina.

Al respecto, puede citarse el caso de las transmutaciones en la ubicación jurisdiccional del órgano rector. Así, la administración de los beneficios no contributivos fue potestad de la ANSES hasta 1996, en que se transfirió a la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación. A su vez, a partir de 1997 las Pensiones no Contributivas se ubican en cabeza de Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) organismo desconcentrado creado ad-hoc, en órbita de la mencionada Secretaría, que en 2000 se transformaría en el actual Ministerio de Desarrollo Social.

Es decir, que la debilidad institucional de la CNPA se debe tanto a que es una institución relativamente nueva como al hecho de que la jurisdicción donde se encuentra es asimismo de organización reciente. Del mismo modo, la presión sobre la estructura de la CNPA ha sido notoria, ya que, prácticamente desde su nacimiento, la Comisión se dedicó a administrar un número constante de beneficios, mientras que a partir de 2004 se le ha exigido un dinamismo y una escala de operación que la llevó al límite de su capacidad de procesamiento, estableciendo la misma como una restricción insalvable en pos de lograr el recupero de la cobertura previsional perdida¹³⁶.

Se puede concluir entonces que el otorgamiento en gran escala de pensiones no contributivas, como forma de corregir la baja cobertura, fracasó como política por la falta de adecuación de la herramienta a la existencia de un gran stock de adultos mayores sin beneficio previsional. Es decir que, funcionando a plena capacidad, la CNPA se encontraba en condiciones, en el período 2004-2005, de brindar pensiones a los “nuevos” mayores de 70 años sin cobertura previsional que la combinación de envejecimiento poblacional y crecimiento en el número de habitantes produjo en el período. Sin embargo, no podía en forma alguna solucionar la situación de los millones que habían sido previamente excluidos de la seguridad social, tanto bajo la forma de seguro social como en lo referido a la asistencia.

Como consecuencia de la referida incapacidad de las pensiones no contributivas para hacer frente al problema de la baja cobertura previsional, a partir de noviembre de 2005 comienza a hacerse evidente la necesidad de adoptar una política alternativa para el logro de tal fin. La cual terminaría siendo el otorgamiento masivo de beneficios semicontributivos, vía una moratoria previsional.

Tal tipo de prestación a fines de 2010 había llegado a dos millones y medio de beneficiarios, por lo que puede considerarse un gran éxito en cuanto al efectivo incremento en la amplitud de cobertura previsional, con niveles aún superiores a los alcanzados con anterioridad a 1994.

¹³⁶ Ver ROSSI y CAMPOS (2004) para un análisis en profundidad, a partir de un enfoque de derechos, de las distintas falencias organizacionales, normativas y políticas que impidieron a las PNC salvar la brecha de cobertura de adultos mayores.

Así, reconociendo en primer lugar su suceso en cuanto al problema central de la seguridad social en el período, conviene analizar sus limitaciones y perspectivas futuras, no tan auspiciosas.

Para ello es menester desglosar ahora la evolución de la política a lo largo del tiempo. Como ya se ha destacado, la reforma previsional de 1994 elevó en cinco años la edad mínima requerida para el acceso a los beneficios. Ello sin duda ha sido especialmente perjudicial para las mujeres con edades comprendidas entre los 55 y los 60 años y para los varones mayores de 60 y menores de 65.

En virtud de ello, y atendiendo a las demandas de un grupo de estas personas, nucleadas en la Asociación 50 a 60¹³⁷, el Poder Legislativo Nacional sancionó a fines de 2004 la Ley N° 25.994. La misma establece por su Artículo 2° que las personas que esten en situación de desempleo y que hayan cumplido con el requisito de treinta años de aportes, restandoles menos de cinco años para cumplir la edad de retiro, podrán acceder a un beneficio previsional mínimo, hasta cumplir con la edad requerida, en que se recalculará el valor de la prestación según corresponda en cada caso.

El impacto de esta legislación ha sido más bien acotado en términos de ampliación de la cobertura previsional¹³⁸ ya que en la inmensa mayoría de los casos el requisito cuyo endurecimiento impedía el acceso a la jubilación no era la edad sino los años de servicios con aportes, sobre todo en el contexto de creciente precarización del mercado laboral ya descrito.

Al respecto de ello, el Artículo 6° de la Ley N° 25.994 norma que los trabajadores que a partir de 2004 tengan la mínima para jubilarse tienen derecho a inscribirse en la moratoria previsional establecida por la Ley N° 25.865. Tal Ley, de comienzos de 2004, refería a su vez a una antigua moratoria dictada por la Ley N° 24.476 de 1995, que contemplaba un régimen especial de facilidades de pagos por obligaciones previsionales correspondientes a trabajadores autónomos por períodos anteriores a octubre de 1993.

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

Vale remarcar que hasta ese momento la moratoria tenía un carácter más tradicional, ya que la condición de acceso a las prestaciones radicaba en la cancelación anterior de la totalidad de las cuotas del plan de facilidades de pagos suscripto.

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

¹³⁷ Esta Organización, que busca visibilizar en la agenda pública la situación de un grupo etario particularmente vulnerable respecto a su situación ocupacional y de acceso a la protección social, bajo el lema: “demasiado viejos para un empleo formal, demasiado jóvenes para jubilarse”, reconoce que el primero de sus objetivos se cumplió con la sanción de la Ley N° 25.994.

¹³⁸ Según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social eran, a fines de 2007, unas 41.627 personas, es decir menos de un 2,5% del total de la población que había obtenido a esa fecha una jubilación en el marco de la Ley N° 25.994..

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

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

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

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

Es este¹³⁹ el precario origen normativo de una moratoria previsional por la que unos dos millones y medio de personas han obtenido su jubilación.

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

Es en tal sentido que no puede hablarse de una política de ampliación de la cobertura o de inclusión previsional, como fue enunciada por el gobierno, deliberada y formal, sino de una muy opaca norma cuyo potencial probablemente haya sido descubierto antes por los actores del sector privado vinculados con la administración de la seguridad social (abogados y gestores) que por las propias autoridades del sector público que la dictaron.

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

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

¹³⁹ Un Decreto reglamentado por tres Resoluciones de dos organismos distintos, que versa sobre un Artículo de una Ley que buscaba solucionar un problema completamente distinto, que asimismo refiere a otra Ley que a su vez modifica una olvidada norma de casi una década de antigüedad.

trimestre de 2007) y a un millón y medio en apenas quince meses (de octubre de 2006 a diciembre de 2007).

Asimismo, el Decreto N° 1.451/06 de octubre de 2006 establece que el acceso a los beneficios en el marco de la prestación anticipada por desempleo (es decir con el cumplimiento de los aportes pero no de la edad) caduca a partir de mayo de 2007. Asimismo, instruye a la ANSES a adoptar mecanismos que prioricen en el acceso a los beneficios de moratoria a los adultos mayores sin otro tipo de prestación. Tal instrucción fue aplicada por el Organismo por medio de la precitada Resolución N° 884/06. En cuanto al cierre de la moratoria, si bien podría interpretarse que debería producirse junto con la pérdida de vigencia de la Ley N° 25.994, esto es a partir de mayo de 2007, en los hechos al estar contenida en otras normas (Ley N° 24.476 y Ley N° 25.865) continua vigente hasta nuestros días con la particularidad de aplicarse únicamente para periodos impagos anteriores a octubre de 1993 y por tanto con un potencial decreciente en cuanto a su capacidad para brindar cobertura a las sucesivas cohortes de nuevos ancianos con trayectorias laborales signadas por la precariedad laboral.

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

En su concepción original, la mentada moratoria no era en rigor tal sino el mero otorgamiento de prestaciones de carácter semicontributivo o aún no contributivo.

De allí que pueda observarse una importante diferencia con los planes de facilidades de pagos de deudas previsionales implementados en las cuatro décadas previas y reseñados en la sección anterior. La misma surge del sentido de la norma: las pasadas moratorias tenían un objetivo financiero, esto es incrementar la recaudación de aportes y contribuciones en el corto plazo, siendo el incremento de la cobertura un efecto social positivamente valorado pero no necesariamente buscado¹⁴⁰. Por su parte, la actual moratoria busca explícitamente incrementar la cobertura (en un primer momento de un grupo en particular, las personas con los aportes pero sin la edad) ya que financieramente desde sus comienzos representó un flujo de gastos en forma de jubilaciones superior al correspondiente a los recursos (aportes), al punto de que algunos autores¹⁴¹ relacionan otras políticas de seguridad social, como las reformas estructurales del período, con la necesidad de financiar dichos beneficios semicontributivos.

Tal carácter semicontributivo se verifica en el hecho de que el mecanismo adoptado consiste en una declaración por parte del solicitante de tantos años de servicios (anteriores a octubre de 1993) en cualquier actividad cuentapropista¹⁴² como sean necesarios para acceder al beneficio jubilatorio¹⁴³ y una vez aceptada tal deuda, el ingreso en un plan de facilidades de pagos (PFP) que contemple un máximo de sesenta cuotas, siendo necesario abonar la primer cuota para acceder a tal PFP. A partir del referido pago inicial comienza el trámite jubilatorio y una vez resuelto favorablemente el mismo, y tras el pago del retroactivo correspondiente al tiempo que haya demorado la gestión de la prestación, la segunda

¹⁴⁰ Ver al respecto ALVAREZ, BULAY, MÓNACO, PERREN y TASCA (2006) Pg. 18.

¹⁴¹ Ver CASTIÑEIRA (2007).

¹⁴² Ya que de ser en relación de dependencia, ello implicaría un comportamiento de un tercero punible según lo establecido por la legislación penal tributaria y una notable demora en el trámite de retiro dadas las complejidades legales y procedimentales que probar tal acusación conllevaría.

¹⁴³ Es decir la diferencia entre la cantidad de años con aportes efectivamente registrados y los treinta necesarios, que pueden reducirse en caso de presentar una edad superior a la mínima requerida, en razón de un año de aportes faltantes por cada dos de sobriedad (Art. 19 de la Ley N° 24.241).

cuota y siguientes del PFP se descuentan directamente de los haberes percibidos en forma corriente, con excepción de los abonados en concepto de sueldo anual complementario, que se cobran íntegros.

De allí que se conceptualice la prestación como semicontributiva, dado que el único pago auténtico es el inicial, ya que los otros cincuenta y nueve consisten en meros descuentos sobre una prestación. Asimismo, tal descuento, ni siquiera ante la ausencia total de aportes previos se eleva mucho más allá de la marca de los \$300¹⁴⁴ ni afecta lo percibido en concepto de aguinaldo ni se ajusta a medida que se actualiza el valor de los haberes. De este modo \$300 representaba en diciembre de 2005 el 77% del haber previsional mínimo¹⁴⁵, mientras que a septiembre de 2010 tal guarismo se había reducido a 29%, a septiembre de 2011 a un 21% y en marzo de 2012 a apenas un 18%

Por otra parte, en muchos casos corresponde definir la prestación de marras como no contributiva, por haber recibido el beneficiario algún tipo de subsidio o ayuda social para enfrentar el pago de la cuota inicial. Tales situaciones se inscriben en los llamados Convenios de Inclusión Previsional, por los que, tanto gobiernos provinciales y municipales como organizaciones confesionales sufragan la cuota originaria. La ANSES había suscripto¹⁴⁶ a diciembre de 2006 ciento tres convenios de este tipo correspondiendo nueve a gobiernos provinciales¹⁴⁷, ochenta y cinco a municipios¹⁴⁸ y nueve a organizaciones no gubernamentales¹⁴⁹, cubriendo a un total de 184.155 personas, es decir a más de la cuarta parte de las personas que habían podido acceder, hasta ese momento, a la jubilación sin contar previamente con los correspondientes aportes, por efecto de la Ley N° 25.994.

Sin embargo, la inmensa cobertura de la política de moratoria previsional y su combinación con programas focalizados y descentralizados que facilitaban el acceso a la misma no enmascara sus dos grandes defectos: su carácter no universal, que favorecía el surgimiento de importantes brechas respecto al acceso y su incapacidad¹⁵⁰ para excluir a las personas que ya gozaban de algún beneficio previsional¹⁵¹ propiciando la doble cobertura para un número importante de personas a la vez que se excluía del goce de las prestaciones de la seguridad social a un número similar de adultos mayores.

En lo que respecta al problema de la doble cobertura, la misma autoridad previsional¹⁵² reconoce que tal fenómeno creció en 317.650 casos como consecuencia de la moratoria previsional, como resultado del rezago de tres meses producido entre la implementación de la jubilación por internet y la imposición del requisito de pago previo total para quienes ya contaban con beneficio. De hecho, según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, previo a la explosión de la moratoria, a fines de

¹⁴⁴ De treinta años de servicios con aportes requeridos, hasta seis pueden computarse por declaración jurada (BOUDOU, D'ELIA y LO VALVO (2007) pg. 17), correspondiendo así los pagos mensuales por moratoria a no más de veinticuatro.

¹⁴⁵ La inmensa mayoría de los beneficiarios de la moratoria previsional optan por la prestación mínima de modo tal de reducir lo máximo posible la carga de las cuotas de moratoria.

¹⁴⁶ Según ANSES (2006) pg. 8.

¹⁴⁷ Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Juan, Santiago del Estero, Salta y Tucumán.

¹⁴⁸ Incluyendo dieciséis distritos del Conurbano Bonaerense, sesenta y siete partidos del interior de la Provincia de Buenos Aires, un municipio santiagueño (La Banda) y otro santafesino (Rafaela).

¹⁴⁹ Como por ejemplo la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

¹⁵⁰ Inicial y sostenida durante buena parte del período.

¹⁵¹ Generalmente pensión por fallecimiento del cónyuge.

¹⁵² En BOUDOU, D'ELIA y LO VALVO (2007) pg. 13-15 se estima que a mediados de 2007 unas 1.404.289 gozaban de un beneficio emanado de la moratoria previsional, que de tal población un 87% eran mujeres, de las cuales el 26% ya contaba con cobertura previsional nacional. Vale aclarar que los autores manifiestan que los varones que se incorporaron a la moratoria estaban prácticamente en su totalidad desprotegidos en términos de seguridad social.

2005, un 10% de los beneficios eran jubilaciones de personas con pensión (unos 300.000 casos), mientras que a fines de 2007, tal situación englobaba al 15% de los beneficios (más de 600.000 casos).

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

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

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

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

La incapacidad, ideológica o política, para reconer la ficción de estos supuestos genera una situación completamente improcedente, en que cientos de miles de personas, especialmente mujeres inactivas¹⁵³, se ven obligadas a declarar empleos que nunca tuvieron a un Estado que exige y convalida tales manifestaciones, aún a sabiendas de la falsedad de las mismas.

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

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

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

¹⁵³ Las razones de tal inactividad pueden a su vez rastrearse en falencias de los servicios públicos de cuidado y en pautas culturales patriarcales que dificultan el acceso al mercado de trabajo, sobre todo a las mujeres provenientes de hogares con bajos ingresos, según surge de GIMENEZ (2004).

De este modo, las bases sobre las que descansa el sistema de seguridad social argentino, que crujen en los hechos, pero que tratan de salvaguardarse en las formas, se erigen en una importante fuente de obstáculos para cumplir con el principio de universalidad en la cobertura¹⁵⁴.

Por otra parte, los problemas de implementación que de tal concepción equívoca se desprenden generan distintos tipos de mecanismos de exclusión que pueden definirse como brechas al acceso, que en cada caso serán o no salvadas dependiendo del capital económico, humano y social acumulado por los distintos individuos¹⁵⁵.

La primer brecha es la financiera y consiste en la disponibilidad del dinero necesario para abonar la primer cuota de la moratoria, con incertidumbre respecto al curso favorable de la solicitud y reconociendo que, aún en el escenario más positivo, ese monto no se recuperará hasta transcurridos muchos meses.

Es claro que, por ejemplo, quien ya cuenta con un beneficio previsional se encuentra en mejor situación que quien no posee tal fuente de ingresos para enfrentar la referida erogación, ya sea en forma directa aplicando parte de sus ingresos previsionales, ya sea indirectamente dado su mayor acceso al crédito originado en el respaldo provisto por estos.

Asimismo, el acceso a esa y otras fuentes de financiamiento se relacionan fuertemente con el capital humano y social acumulado. En cuanto al capital humano, el trato con la burocracia propia de las instituciones bancarias y financieras exige de determinados saberes para arribar a buen puerto en las gestiones.

Del mismo modo, la capacidad de ahorro esta vinculada con la magnitud de los ingresos percibidos a lo largo del ciclo de vida que a su vez muestran una alta correlación con el nivel educativo alcanzado, mientras que la administración de tales ahorros para, al menos, conservar su valor real requiere ciertos conocimientos dada la recurrente presencia en nuestro país de grandes crisis macroeconómicas y financieras que provocan enormes variaciones en el valor de la moneda y en los precios.

En cuanto al capital social, se vincula con el acceso a canales informales de financiamiento, tales como transferencias intrafamiliares o préstamos laxos en interés y plazos brindados por otros miembros de la comunidad.

Asimismo, el capital humano y social es clave para el acceso a subsidios más o menos focalizados y discrecionales, tales como los contemplados en los planes de inclusión previsional.

La segunda brecha que se presenta es de tipo cultural y esta intimamente relacionada con la opacidad de la política bajo análisis. De este modo, el acceso a la información contiene un primer filtro dado por el desconocimiento acerca de la mera existencia de la moratoria.

¹⁵⁴ Para un análisis sobre el cumplimiento de dicho principio, según la estricta definición planteada en MESA-LAGO (2004), en la Argentina del período 1994-2008, ver AIN (2008).

¹⁵⁵ Un desarrollo del tema de las brechas al acceso a la moratoria previsional referida a su primer año de implementación puede consultarse en MARTINEZ (2006) pg. 13-14.

Asimismo, la gestión del beneficio previsional por moratoria exige al solicitante un umbral mínimo de capital humano bastante elevado¹⁵⁶, necesario para conocer y sortear los obstáculos normativos, de procedimiento y en general burocráticos propios del normal trámite de la prestación.

Especialmente porque el circuito incluye, además de a la ANSES, a la AFIP, siendo esta última una institución que carece de especialización en la atención a un público con características muy propias, como son los adultos mayores.

Simétricamente, dentro de tal corte generacional el subconjunto de los solicitantes del beneficio de moratoria corresponde, por la naturaleza de tal mecanismo, en buena medida a personas que por haber sido inactivas, trabajadores no registrados e incluso registrados con relación de dependencia, tiene poca o ninguna experiencia en el trato con la autoridad impositiva y por tanto no se encuentran familiarizados con sus procesos, circuitos administrativos ni con la terminología adoptada por tal tipo de entidad.

Del mismo modo, es especialmente grave al respecto la situación de las personas que tampoco cuentan con capital económico ni social.

Ya que tales personas no tienen a quien acudir por asistencia con dichas tramitaciones, ni en forma gratuita por lazos de parentesco, amistad o vecindad ni a cambio de honorarios para el caso de abogados y gestores.

La tercer brecha evidencia aún más la necesidad de asistencia técnica para el acceso a las prestaciones y puede definirse como brecha digital.

La misma surge del hecho de que el impresionante crecimiento de la demanda de tramitaciones previsionales dada por la moratoria solamente pudo ser resuelto en un plazo breve gracias a la implementación del mecanismo de gestión y tramitación online habitualmente denominado jubilación por Internet.

Así como anteriormente se ha referido que el nivel educativo promedio alcanzado por los adultos mayores es inferior al de las generaciones posteriores¹⁵⁷, también vale ahora destacar que tal diferencia es marcadamente mas amplia para el caso de las nuevas tecnologías comunicacionales y la informática¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Especialmente en términos relativos a la situación del grupo etareo de referencia ya que, por ejemplo, en Argentina en el año 2001, según datos censales, la tasa de analfabetismo (6%) de la población en edad de retiro, triplicaba la correspondiente (2%) al total de la población mayor de diez años de edad. En términos absolutos, a comienzos del Siglo XXI había en nuestro país 255.484 analfabetos en edad de jubilarse.

¹⁵⁷ Probablemente por el proceso de devaluación educativa, que consiste en un incremento constante de las credenciales educativas exigidas por el mercado de trabajo, muy por encima del crecimiento en los conocimientos y habilidades necesarios para desempeñarse en los distintos puestos laborales. Ver al respecto FRANCO (2001) pg. 9.

¹⁵⁸ Tal fenómeno se observa incluso en países desarrollados, así, por ejemplo, se estima que en España, en el año 2003, solamente el 36% de los mayores de 65 años tenían computadora en su hogar, mientras que apenas el 16,5% eran usuarios regulares de Internet, asimismo esos porcentajes disminuyen en caso de tratarse de personas con discapacidad (Fuente: MILLAN CALENTI (2007) pg. 5). Vale destacar que según la Encuesta Nacional Complementaria de Personas con Discapacidad realizada por el INDEC, en nuestro país en 2002-2003 la tasa de prevalencia de discapacidad de los mayores de 65 años (28,3%) sextuplicaba al valor correspondiente al resto de la población (4,7%). Esto es, que había 866.258 mayores de 65 años con discapacidad.

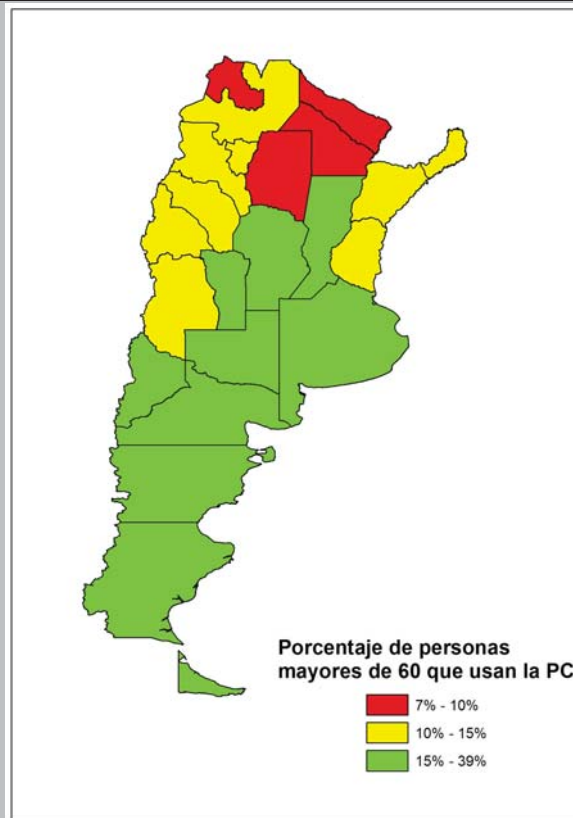
La cabal importancia de la brecha digital en la población adulto mayor para el caso específico de nuestro país y su profundización por la mayor prevalencia de situaciones de limitación y dificultades permanentes físicas y mentales entre dicho colectivo poblacional, son hechos que pueden apreciarse en el Recuadro N° 2.

Recuadro N° 2: Adultos mayores, discapacidad y brecha digital

La importancia de la denominada “jubilación por internet” en lo que respecta al incremento de la cobertura previsional en Argentina, en la segunda mitad de la década de dos mil, obliga a considerar con más detalle las implicancias de la “brecha digital” en cuanto a las dificultades de accesibilidad a las prestaciones previsionales por la vía de moratoria y a la necesidad de intermediación al respecto.

Para ello, es útil acudir al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, de moto tal de verificar, a nivel poblacional, cual es el grado de utilización de las nuevas tecnologías entre la población adulto mayor. Al respecto, solamente el 18% de la población de Argentina de más de 60 años de edad declara utilizar la computadora. Vale destacar que el valor general para la población mayor de 3 años es del 56% y que los niños y las niñas de entre 3 y 5 años utilizan computadora en un 40% de los casos. A su vez, al interior de la población adulto mayor hay grandes diferencias. Así, sólo el 16% de las mujeres de más de 60 años declaran utilizar la computadora, valor que entre los varones trepa al 20%. Asimismo, la prevalencia del uso de computadora disminuye monótonamente con la edad. De este modo, las personas de entre 60 y 69 años la utilizan en un 26% de los casos. Quienes tienen entre 70 y 79 años de edad, en un 13%. Y de los mayores de 80 años, menos del 5% utiliza la computadora. También hay importantes brechas a nivel geográfico, con valores que van del 39,3% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al 7,6% en Santiago del Estero, según se aprecia en el Mapa N° 1.

Mapa N° 1: Uso de Computadora entre residentes mayores de 60 años, por provincia, según Censo 2010
-en porcentaje de la población mayor de 60 años de cada provincia-



Tal patrón de diferencia geográfica es aún mayor si se considera a su vez la heterogeneidad territorial reinante en cada territorio provincial, ejercicio que supera en mucho el alcance de la presente tesis. No obstante ello, a guisa de mero ejemplo, en el Departamento Figueroa de la Provincia de Santiago del Estero (la de menor penetración del uso de computadora entre adultos mayores), de una población de más de 2.000 personas mayores de 60 años de edad, apenas 9 se declararon usuarios de computadora, es decir menos del 0,5% del total.

Subsiste entonces el interrogante de hasta qué punto esta situación puede ser revertida con políticas activas, en tal sentido vale destacar, en términos de ampliación de derechos y esfuerzo por la alfabetización digital, los programas oficiales, que como PC Abuelos, ofrecen descuentos en hardware y capacitación para el manejo de nuevas tecnologías de información.

Sin embargo, no basta con poseer una computadora propia y haber desarrollado los conocimientos necesarios como para utilizarla, ya que dicho uso requiere a su vez el contar con una serie de capacidades, cognitivas, motrices y visuales.

En tal sentido, el precitado Censo Nacional de Población y Viviendas 2010 es elocuente. Casi el 40% de las personas en edad de jubilarse residentes en hogares particulares (lo que excluye a los adultos mayores que viven en instituciones geriátricas y que suelen tener su salud más deteriorada) en Argentina declaran sufrir algún tipo de dificultad o limitación permanente. En particular, un 24% de dicha población jubilable declara sufrir dificultades visuales, un 8% motoras de miembros superiores y un 5% cognitivas, entre las implican una limitación directa para un uso básico de computadoras.

Es claro entonces que nuestros adultos mayores, en promedio, no se encontraban preparados ni en muchos casos eran siquiera físicamente capaces, de tramitar por sí mismos su jubilación por Internet. En tal sentido, es ilusorio pensar que los cientos de miles de adultos mayores que lograron su beneficio previsional mediante la jubilación por internet lo hayan podido lograr por cuenta propia.

Ello, con prescindencia incluso de la delicada cuestión que entraña la complejidad de la particular interfaz que fue desarrollada para implementar este mecanismo, que ni siquiera era sencilla para usuarios habituales de Internet.

Tal situación es incluso implícitamente reconocida por la propia ANSES, que por medio de su campaña publicitaria “Ayuda a tus abuelos”¹⁵⁹ fomenta que los y las jóvenes asistan a sus abuelos y abuelas en averiguar por Internet la fecha de cobro de los haberes. Dicha campaña explícita: “Ingresá a: www.anses.gob.ar y averiguá en un solo click la fecha en la que cobran tus abuelos. Ayudá a tus abuelos, dedicales un click por mes, ellos te dedican toda su vida.”

Así, la misma ANSES reconoce que el grueso de sus beneficiarios carecen de las capacidades o conocimientos necesarios para realizar “un solo click”, por lo que, dado que el trámite de moratoria era bastante más complejo que ello, largamente sobrepasaba sus posibilidades. De esta forma se corrobora el papel de la brecha digital y el rol preponderante de distintos tipos de “gestores” en superarla, incluso en Santiago del Estero, donde solamente el 7,6% de los adultos mayores utilizan la PC, pero la cobertura se incrementó en 32 puntos porcentuales gracias a la moratoria y la jubilación por Internet.

Nuevamente es de destacar la complementariedad entre las brechas, dada la fuerte correlación entre educación lograda y nivel de ingresos alcanzado; así como el efecto concomitante de trámites complejos y tecnología de avanzada. De este modo dos fenómenos permiten comprobar la existencia y el sentido en que operan estas brechas.

Por una parte la proliferación del doble beneficio previsional muestra a las claras la notable ventaja comparativa de quienes han podido usufructuar una prestación de la seguridad social tanto en su rol de ingreso fijo y comprobable, como por su impacto potencial en términos de acumulación de capital social y humano¹⁶⁰.

Por otro lado, uno de los objetivos del presente trabajo es caracterizar a la población adulto mayor que no posee prestación alguna de la seguridad social.

Buena parte de tal población, cuantitativamente similar a la que obtuvo una doble cobertura merced a la moratoria, presenta una conjunción de baja acumulación de capital económico, humano y

¹⁵⁹ <http://www.anses.gob.ar/ayuda-a-tus-abuelos/> (consultado el 27/02/2012).

¹⁶⁰ Como ejemplo del primer tipo puede citarse que según ODDONE (2001) pg. 39 a fines de 2000 el 16,5% de los mayores de 60 años concurría a Centros de Jubilados, siendo, por definición, condición para acceder a este importante espacio de desarrollo del capital social, el poseer beneficio previsional. Mientras que, para el caso del capital humano y la brecha digital, vale mencionar el programa PC Abuelos que otorga capacitación en línea para los beneficiarios del programa de acceso a computadoras para la tercera edad. Dicho programa a su vez otorga créditos subsidiados para la compra de equipamiento informático por parte de jubilados y pensionados. El hecho de que las claves de acceso para PC Abuelos deban gestionarse en los centros de jubilados (ver www.pcabuelos.net) refuerza la idea de que los mecanismos para subsanar las brechas financiera, cultural y digital están profundamente interrelacionados y que resultan de más fácil acceso para quien ya posee un beneficio previsional.

social y por tanto no ha logrado sortear la brecha financiera, cultura y/o digital. Aún así, respecto al objetivo de ampliar la cobertura, la moratoria previsional ha sido muy efectiva.

Sin perjuicio de ello, respecto al cumplimiento del principio de universalidad de la cobertura son notorias las falencias, especialmente al considerar que la limitación no ha sido de índole presupuestaria, en tanto la mala asignación de recursos producida por el otorgamiento de segundos beneficios es asimilable al costo de brindar cobertura a quienes han quedado fuera de la moratoria.

La otra duda que subsiste respecto al mecanismo utilizado refiere a la sustentabilidad de la alta cobertura lograda¹⁶¹. Ello obedece a que la moratoria, en rigor, solamente permite declarar como períodos de servicios impagos como autónomo (a ser regularizados), aquellos anteriores a octubre de 1993, en los que, a su vez la persona debe haber sido mayor de 18 años de edad.

Así, en caso de querer declarar los 30 años completos de servicios con aportes bajo esta modalidad, sería necesario haber nacido antes del 1º de abril de 1946.

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

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

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

Este fenómeno de atraso del retiro, por si solo, ya permitiría proyectar cierta caída de la cobertura, a menos que se corrobore un peso decreciente de los beneficios de moratoria sobre el total en los últimos años (vinculado con la evolución favorable del mercado de trabajo verificada a partir de 2003).

Los datos disponibles permiten refutar esa hipótesis, dado que el porcentaje del total de las jubilaciones nacionales pagadas por el ANSES en 2007 que correspondía a prestaciones de moratoria era del 43% mientras que tal valor ha resultado monótonamente creciente desde entonces y trepó en 2010 al 57% según datos de la Secretaría de Hacienda.

De hecho, si se analiza la evolución de las jubilaciones nacionales (excluidas las de ex cajas previsionales provinciales transferidas a la nación), es posible advertir que en los últimos años el número de beneficios netamente contributivos ha incluso disminuido en valores absolutos.

Nuevamente estamos en presencia de una política de notable opacidad. El mecanismo por el que sería posible acceder al beneficio sin retrasar el retiro estaría de esta forma dado por el pago íntegro de lo adeudado a efectuarse con anterioridad a la percepción de la prestación, es decir que se potenciaría el

¹⁶¹ Se agradecen los inestimables comentarios de la Mg. Valeria Di Costa en la aclaración de este punto.

peso de las brechas, especialmente el de la financiera, relacionada con la ausencia de capital económico, en tanto para quien no registra aportes el costo aproximado de la prestación es de unos \$1.000 por año adeudado.

La sustentabilidad que está en juego no solamente es la de los altos niveles de cobertura sino incluso la del sistema contributivo en sí, dada la brutal diferencia en el trato dispensado a los beneficiarios de moratoria respecto a los del régimen general.

Por ejemplo, efectuando aportes del 11% sobre el salario mínimo vital y móvil (\$2.300) se abonarían en 30 años casi \$100.000 (más del triple de lo exigido por la moratoria) para percibir el haber mínimo (apenas un 20% superior al neto de moratoria).

La indiferenciación en el tratamiento brindado a aportantes regulares y a beneficiarios de la moratoria debilita la consistencia del sistema contributivo, previamente erosionada por el fuerte peso del financiamiento proveniente de impuestos generales y afectados.

Vale entonces introducir un tercer factor que cuestiona la validez del enfoque contributivo en la población que constituye el núcleo duro del mismo: esto es, el tratamiento obtenido por parte de los beneficiarios que han obtenido sus prestaciones pura y exclusivamente en razón de la regularidad de sus aportes.

Para ello es menester inquirir acerca de las políticas que han afectado en el período bajo estudio a la intensidad de la cobertura previsional, así como a la distribución de tal intensidad entre los distintos beneficiarios del sistema.

POLÍTICAS EN RELACIÓN A LA INTENSIDAD DE LA COBERTURA PREVISIONAL

Cabe destacar que el concepto de intensidad de la cobertura refiere al cumplimiento del principio de suficiencia de las prestaciones de la seguridad social respecto a la satisfacción de algún estándar de vida, social y políticamente determinado.

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

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

De este modo, entre julio de 2003 y septiembre de 2005 se sucedieron siete incrementos en la jubilación mínima que paso de \$150 a \$390¹⁶² mientras que el resto de los haberes apenas si recibieron un incremento del 10% (en el caso de las prestaciones inferiores a \$1.000) en septiembre de 2004.

Con posterioridad a ello, el primer aumento de tipo general¹⁶³ data recién de junio de 2006 (Decreto N° 764/06) y marca un nuevo hito en tanto los subsiguientes incrementos de 13% en enero de 2007 (Ley N° 26.198 de Presupuesto 2007), de 12,5% en septiembre de 2007 (Decreto N° 1.346/07), de 7,5% en marzo de 2008 y de 7,5% en julio de 2008 (Decreto N° 279/08)¹⁶⁴ fueron también generales.

Asimismo, los incrementos correspondientes a marzo (11,69%) y septiembre (7,34%) de 2009, a marzo (8,21%) y septiembre de 2010 (16,90%), a marzo (17,33%) y septiembre de 2011 (16,82%) y a marzo de 2012 (17,62%) se destacan por ser las primeras actualizaciones en casi una década¹⁶⁵ originadas en una regla de ajuste automático: la Ley de Movilidad Previsional.

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

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

Por ejemplo, en mayo de 2004 el Decreto N° 683/04 determinó que el haber previsional mínimo sería de \$260 a partir de junio de 2004 y de \$280 desde septiembre de 2004, sin embargo el último de estos aumentos quedaría sin efecto ya que el Decreto N° 1.199/04 de septiembre de 2004 norma una jubilación mínima de \$308, pagadera desde el mensual septiembre.

Ello evidencia que la evolución de los incrementos de haberes estaba determinada por las previsiones de recursos fiscales. Así, a medida que se consolidaba la tendencia hacia un fuerte crecimiento económico, incipiente desde 2003, la disponibilidad de recursos permitía otorgar incrementos superiores a los originalmente estimados.

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

¹⁶² A saber: \$220 desde julio de 2003 (Decreto N° 391/03 subsumiendo al subsidio complementario), \$240 a partir de enero de 2004 (Decreto N° 1.194/03), \$260 desde junio de 2004 y \$280 a partir de septiembre de 2004 (Decreto N° 683/04), \$308 desde septiembre de 2004 (Decreto N° 1.199/04 que subsume el incremento a \$280), \$350 desde julio de 2005 (Decreto N° 748/05) y \$390 a partir de septiembre de 2005 (Decreto N° 1.273/05 que en rigor establece un subsidio complementario no remunerativo ni bonificable).

¹⁶³ Aunque seguía achatando la pirámide de haberes, al otorgar un incremento general del 11% a la vez que elevaba el haber mínimo un 21% (de \$390 a \$470).

¹⁶⁴ En todos los casos elevando el haber mínimo en igual proporción al resto, aunque vale destacar que en rigor los incrementos de marzo y julio de 2007 del haber mínimo fueron de 9,86% y 5,34% respectivamente, lo que equivale a un incremento ligeramente superior al general y en una secuencia más favorable para los beneficiarios de dicho haber.

¹⁶⁵ Desde el reemplazo en 1997 del AMPO por el MOPRE por imperio del Decreto N° 833/97.

De esta forma, el porcentaje de beneficios correspondientes al haber previsional mínimo pasó del 17% del total en marzo de 2002 a representar un 76% en diciembre de 2008¹⁶⁶.

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

Por una parte, la Corte Suprema de Justicia Nacional dictaminó, en agosto de 2006, por medio del denominado "Fallo Badaro I" que no solamente es facultad sino deber del Poder Legislativo Nacional establecer por Ley el cumplimiento de la garantía de movilidad de los haberes previsionales consagrada por el Artículo 14 Bis de la Constitución Nacional¹⁶⁷. Condición que no cumplían los incrementos de haberes otorgados hasta ese momento, dado que habían sido por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional. De allí que tales incrementos fuesen posteriormente convalidados por el Artículo 48 de la Ley N° 26.198 de Presupuesto 2007 que a su vez otorgó otro aumento por su Artículo 45.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce en fallo de noviembre de 2007 (conocido como Badaro II) que tal maniobra no da cabal cumplimiento a la sentencia previa¹⁶⁸. Del mismo modo, en el mencionado fallo establece, ante la pasividad del legislador, que por el período transcurrido entre enero de 2002 y diciembre de 2006 corresponde una actualización de haberes previsionales del orden del 89%. Tal porcentaje surge de la evolución del Coeficiente de Variación Salarial (CVS), nivel general, del INDEC, ratificando de este modo que la movilidad de las jubilaciones y pensiones debe relacionarse con la evolución de los salarios y no de los precios, reconociendo a los beneficios previsionales y por ende a los aportes, como salarios diferidos en el tiempo.

Cabe destacar que en el período de referencia habrían recibido incrementos de haberes superiores a lo establecido por el máximo tribunal un 60% de los 3.231.757 beneficios con que contaba el régimen previsional en marzo de 2002, a la vez que el resto obtuvieron incrementos menores a los del mandato judicial¹⁶⁹.

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

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

¹⁶⁶ Fuente: Informe de la Seguridad Social de la ANSES. En la actualidad se concentra en el haber mínimo una proporción similar, a la del precitado período, de los beneficios totales: 73% en junio de 2011 según el Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

¹⁶⁷ Específicamente el citado Artículo norma que la Ley establecerá: “jubilaciones y pensiones móviles”.

¹⁶⁸ Ello aún sin considerar que implica una flagrante violación a lo establecido en el Artículo 20 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que explicita que las normas contenidas en la Ley de Presupuesto de cada año deben relacionarse “directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte.”

¹⁶⁹ En el extremo, un 5% de los beneficios a marzo de 2002, es decir unos 170.813 casos, solamente habían percibido a enero de 2007 actualizaciones de haberes del orden del 25%.

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

Ello muestra los grados de libertad y por tanto la responsabilidad de los legisladores y del Poder Ejecutivo en dar cumplimiento al mandato judicial y a la vez generar una norma justa (respetando la relación entre salarios y jubilaciones) y sustentable (cuyo cumplimiento pueda financiarse a lo largo del tiempo). En buena medida lo que estaba en juego era el sistema contributivo mismo, cuya existencia depende de la identificación en los hechos de los salarios como su principal fuente de financiamiento. La alternativa era convalidar legalmente la realidad de un sistema previsional semicontributivo en su financiamiento pero que seguía sosteniendo ser contributivo en sus prestaciones aunque tales contribuciones fuesen una ficción en el marco de la moratoria previsional.

Así, justamente la moratoria introduce un segundo factor de rediferenciación de las prestaciones. El mismo esta dado por el hecho de que los beneficios de la moratoria si bien suelen ser iguales en términos brutos (y equivalentes al haber previsional mínimo), difieren en sus valores netos, ya que la cuota de moratoria descontada en cada caso depende por una parte de la historia laboral de cada beneficiario y por otra de su edad, dada la posibilidad de compensar años de aportes faltantes con años de edad por encima del mínimo exigido legalmente. Vale destacar, que a medida que crecen los meses de aportes cuya cancelación previa es requisito para acceder al Plan de Facilidades Pagos, la moratoria va transformándose paulatinamente en un componente igualador, en la dirección de una concentración creciente de beneficios en torno al haber mínimo, al ir disminuyendo la diferencia entre haber bruto y neto de la cuota de moratoria.

Al impulso de los factores reseñados de diferenciación de haberes (moratoria y fallos judiciales), a partir de junio de 2006 se produce un cambio en la tendencia hasta entonces imperante y comienzan a otorgarse incrementos de haberes a la totalidad de los beneficios¹⁷⁰.

En la misma línea, en octubre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.417 de Movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público. La misma restablece tras más de una década el ajuste automático de los haberes previsionales. Tales actualizaciones operan en forma semestral en los meses de marzo y septiembre de cada año¹⁷¹.

El índice consiste en una función por tramos de la cual se aplica en cada período aquel que corresponda a un valor menor. El primer tramo contempla dos términos de igual ponderación, uno en que se considera la variación semestral de los salarios¹⁷² y otro que considera la variación anual de los recursos tributarios afectados al pago de prestaciones previsionales (sin contar aportes del tesoro nacional) por beneficio. Por su parte el segundo tramo esta dado por el tasa de crecimiento anual de los

¹⁷⁰ De 11% en junio de 2006, 13% en enero de 2007, 12,5% en septiembre de 2007, 7,5% en marzo de 2008 y 7,5% en julio de 2008.

¹⁷¹ Es decir que a la actualidad se ha aplicado siete veces correspondientes a los meses de marzo (11,69 %) y septiembre (7,34 %) de 2009, marzo (16,9%) y septiembre (8,21%) de 2010, marzo (17,33%) y septiembre de 2011 (16,82%) y marzo de 2012 (17,62%)

¹⁷² Tomando el valor más alto que surja de la comparación entre la evolución en el período del Coeficiente de Variación Salarial (CVS) y del índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

recursos totales de ANSES (libres de aportes del tesoro) por beneficio puesto al pago, incrementado en un 3%. Hasta la actualidad siempre se ha aplicado el primer tramo.

Aunque la fórmula de movilidad y su implementación presentan importantes falencias, sin duda se configuran como un avance notorio en términos de cumplimiento del principio de suficiencia de las prestaciones de la seguridad social, medido a través de la intensidad de su cobertura.

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

Sin soslayar este hecho conviene ahora adentrarnos en el estudio de sus aspectos más controvertidos.

En referencia a la construcción misma del indicador, si bien es comprensible la necesidad de tener en cuenta la fuerte estacionalidad de los ingresos tributarios¹⁷³ resulta objetable la consistencia de un indicador semestral que mezcla variables consideradas por su evolución anual con otras que se miden respecto al semestre inmediatamente anterior.

Del mismo modo, la decisión de expandir los recursos totales por beneficio por un factor de 1,03 no parece contar con respaldo técnico alguno.

Asimismo, parece existir un conflicto entre la ampliación y la intensificación de la cobertura previsional, ya que un incremento en la cantidad de prestaciones reduce la recaudación tributaria y total por beneficio y por tanto la movilidad obtenida. Ello ha sucedido, por ejemplo, a raíz del traspaso a la órbita de la ANSES de los beneficios de capitalización que no incluían componente pública, en el marco de la eliminación del sistema privado.

En la misma línea, el incremento en la cantidad de prestaciones producido por la moratoria¹⁷⁴ de ser considerado en el cálculo de los recursos por beneficio atentaría contra la actualización de los haberes, mientras que de no tenerse en cuenta afectaría la sustentabilidad financiera del sistema al ignorar la principal causa del incremento de la cobertura a la hora de evaluar la movilidad que puede otorgarse sin generar quebranto financiero.

Finalmente, si bien la movilidad no puede ser nominalmente negativa¹⁷⁵, nada impide que lo sea en términos reales, por ejemplo en un contexto de inflación semestral de dos dígitos, crecimiento en la cantidad de beneficios y caída del nivel de actividad económica.

¹⁷³ Provocada tanto por la estacionalidad de la actividad económica como por los cronogramas de vencimientos de los distintos impuestos. Así, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, el PBI correspondiente al segundo trimestre fue en promedio un 9% superior al del primero en el período no inflacionario 1993-2001 a la vez que la recaudación del impuesto a las ganancias se concentra en el segundo trimestre.

¹⁷⁴ Vale recordar que la moratoria previsional generó el 98% de las altas netas de jubilaciones nacionales del año 2008, el 84% de las de 2009 y logró más que compensar la caída absoluta en el número de beneficios jubilatorios nacionales de trámite regular observada en 2010 y estimada para 2011 y 2012 en los respectivos Proyectos de Leyes de Presupuesto.

¹⁷⁵ El último párrafo del Artículo 6º de la Ley Nº 26.417 prevé que: “En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario.”

Simétricamente, tampoco esta asegurado el equilibrio financiero del sistema, que podría estar comprometido de darse ciertos supuestos como, por ejemplo, un gran aumento en los beneficios por moratoria.

En cuanto a la modalidad de implementación de la movilidad previsional, el principal problema esta dado por el hecho de que los datos utilizados para su cálculo no son de acceso público.

Así, aunque la ANSES ha publicado la metodología con que se ha determinado el valor del índice de movilidad en septiembre de 2009¹⁷⁶, no sucede lo mismo con los datos que ha utilizado para lograr tales resultados.

Tal opacidad, en simultáneo con anuncios y trascendidos acerca de la movilidad a ser otorgada, previos a la generación total de los datos necesarios para su cálculo, genera un clima de dudas acerca de la veracidad de la movilidad obtenida.

Si la misma es inferior a la real ello implica un grave perjuicio para los jubilados y pensionados, si es superior puede operar en contra de la sustentabilidad del sistema y en cualquiera de ambos casos es ilegal y deslegitima la herramienta.

Así, la movilidad previsional parece haber resuelto a futuro la cuestión de la intensidad de la cobertura, al menos en lo que atañe a su continuidad en el tiempo (no así respecto a su valor absoluto) aunque se abren interrogantes acerca de la sustentabilidad y suficiencia de tal resolución.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL SIN RELACIÓN DIRECTA CON LA COBERTURA

Corresponde ahora analizar las reformas que han tenido lugar en el período y que no buscaban atender en forma directa la cuestión de la cobertura, ni en los aspectos vinculados con su amplitud ni en lo concerniente a su intensidad.

En estricto orden cronológico, la primer política desarrollada que encaja en este tipo es la modificación en el criterio utilizado para asignar a los nuevos afiliados al sistema previsional que no hubieren explicitado su predilección por el sistema de reparto o capitalización.

Si bien tal clase de afiliados seguía siendo asignado en la totalidad de los casos a capitalización, al menos se mejoraba el criterio de determinación de la administradora correspondiente.

Así, dejando de lado el criterio de reparto por partes iguales hasta entonces imperante y sin retornar a la asignación según participación en el mercado, se pasó a sortear, a partir de febrero de 2002, a los aportantes "indecisos" entre las dos administradoras que cobrasen menores comisiones¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Ver al respecto http://www.anses.gob.ar/prensa/noticias/2009/agosto/aumento_formula.php (consultado el 05/12/2012).

¹⁷⁷ Resolución N° 59/01 de la Secretaría de Seguridad Social.

Ello sin duda constituía un avance en tanto introducía la lógica de competencia por precios en el funcionamiento del componente más dinámico (especialmente en un mercado de trabajo que atravesaba, por entonces, una incipiente expansión) del mercado de administración de ahorros previsionales: la captación de ingresantes a la actividad laboral.

La segunda ola de reforma evidenció un carácter más agresivo e integral, aunque sin constituirse en un cambio estructural. Tal reforma se corporizó normativamente en la Ley N° 26.222 de Libre Opción Previsional, sancionada a comienzos de 2007.

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

Por su parte, para el caso de los afiliados al sistema privado que a diez años o menos de cumplir la edad mínima de retiro no hubiesen logrado un saldo en sus cuentas de capitalización individual igual o mayor a \$20.000, la precitada norma establecía su traspaso semicompulsivo¹⁷⁸ al régimen de reparto, del mismo modo los aportantes a regímenes especiales¹⁷⁹ fueron reasignados a reparto.

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

A su vez, para que tal opción operase en pie de igualdad entre ambas alternativas, la alícuota de aporte personal correspondiente al régimen de capitalización volvía a su valor original de 11% a partir de enero de 2008, mes en que se efectivizarían los traspasos.

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

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

En la misma línea, por primera vez se establecía para los fondos de jubilaciones y pensiones porcentajes mínimos de inversión en determinados ítems por motivos ajenos a la liquidez¹⁸⁰, al respecto

¹⁷⁸ Ya que el Artículo 3° de la mencionada Ley N° 26.222 establece que los trabajadores que cumpliendo con los precitados requisitos de elevada edad y escaso fondo acumulado manifestasen expresamente “su voluntad de permanecer en el Régimen de Capitalización” podrían hacerlo.

¹⁷⁹ Personal del Servicio Exterior de la Nación, personal judicial, docentes no universitarios e investigadores científicos y tecnológicos.

¹⁸⁰ Hasta entonces solamente se habían regulado porcentajes máximos por tipo de instrumento y emisor a los fines de propender hacia la seguridad de las inversiones a través de la diversificación de la cartera. Del mismo modo los porcentajes mínimos de liquidez apuntaban a garantizar la disponibilidad de los fondos necesarios para hacer frente a los desembolsos

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

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

Por otro lado puede plantearse que se trataba del reconocimiento formal de la imposibilidad del sistema para fomentar el desarrollo de un mercado de capitales que permitiese direccionar el ahorro previsional hacia la inversión productiva¹⁸¹.

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

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

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

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

En cuanto al seguro, vale recordar que su peso se había reducido en forma marcada, en paralelo con la disminución en la tasa de aporte personal dirigido al sistema de capitalización, vigente desde enero de 2002, de modo tal de no achicar en demasía el aporte capitalizable y que dicha reducción probablemente haya atentado contra la suficiencia de las reservas técnicas y por tanto contra la sustentabilidad de tales seguros.

Al respecto, la reforma modificaba el esquema de seguro, al pasar, a partir del mes de enero de 2008, de uno donde cada administradora contratava un seguro colectivo para el conjunto de sus afiliados cuyo costo cobraba a cada uno de estos reduciendo su aporte capitalizable y detallando tal deducción en sus respectivos resúmenes de cuentas, a otro en que el costo del pago de las prestaciones

normales.

¹⁸¹ Vale recordar que, en promedio, entre 1994 y 2001, más de la mitad de los fondos previsionales se concentró en instrumentos de la deuda pública argentina, mientras que el peso del gasto en inversión real directa, de la Administración Pública Nacional se redujo, desde un valor de 2,5% en 1993-1994 a 1,5% en 1995-1999 llegando a 0,7% en los años de crisis 2000-2001, según SAFJP (2003) y MECON (2007). En la misma línea, y en el marco de la siguiente ola de reforma, el Artículo 8° de la Ley N° 26.425 de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino, prohíbe taxativamente la inversión de fondos previsionales en el exterior.

originadas en la ocurrencia de las contingencias aseguradas es directamente descontado del fondo de jubilaciones y pensiones sin que los afiliados pudiesen percibir claramente tal impacto sobre sus cuotas partes.

El efecto global de la presente reforma es coherente con la escasa resistencia que a la misma desarrollaron las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones ya que posibilitó un "descreme" del mercado de administración de fondos previsionales en Argentina.

Ello obedece a que los "peores" afiliados, es decir quienes aportaban con mayor intermitencia y sobre menores ingresos, fueron derivados al sistema de reparto, mientras que por los "mejores" afiliados, esto es los de mayores niveles de ingresos, las administradoras recibían mayores comisiones, ya que si bien la alícuota de la comisión se redujo aproximadamente un 10%, el ingreso máximo sujeto a aportes se incremento un 25%.

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

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

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

Es interesante observar que la presente reforma puede relacionarse con la moratoria previsional, en tanto los mayores ingresos de la ANSES en términos de aportes de indecisos y de traspasos al régimen de reparto, constituirían una importante fuente de financiamiento aplicada al pago de las prestaciones semicontributivas otorgadas¹⁸² y en esa clave señala un claro rumbo a seguir que sería profundizado en el corto plazo.

De este modo, la tercer ola de reforma del período sí ha tenido el carácter de estructural, al eliminar el componente de capitalización individual.

Pero conviene, antes de adentrarnos en su análisis, reconocer el contexto en que tuvo lugar y las diferencias del mismo respecto a otras oportunidades históricas en que podría haberse producido.

Cronológicamente, una primer ocasión para eliminar el régimen privado de capitalización podría haber tenido lugar a comienzos de 2002, cuando la aceptación en solitario de la pesificación de los préstamos garantizados por parte de la Administradora estatal tuvo por correlato el surgimiento de un importante diferencial de rentabilidad¹⁸³ en favor del fondo por tal empresa administrado, respecto a los que estaban a cargo de sus pares privadas.

¹⁸² Esa es la tesis sostenida en CASTIÑEIRA (2007), que intenta estimar el costo neto para el sistema, resultante de los mayores gastos por jubilaciones vía moratoria y del crecimiento de recursos por el incremento en el número de aportantes a reparto.

¹⁸³ De aproximadamente un 100% respecto al promedio del sistema en el período junio 2002 - junio 2006, según información oficial de la SAFJP.

Tal brecha, al ser notada por los afiliados, implicó en los hechos aproximadamente unos 100.000 traspasos en favor de Nación AFJP entre 2003 y 2005.

De este modo, de sostenerse tal tendencia podría haberse llegado, por el libre funcionamiento del mercado, en un contexto extraordinario, a un sistema público de capitalización individual, cuya conversión en uno de reparto habría despertado mucha menos resistencia que de tratarse de uno de índole privada.

Sin embargo, el curso de acción seguido por el Estado fue el opuesto, prohibiendo los traspasos entre octubre de 2004 y abril de 2005 de modo tal de proteger a las compañías privadas de la fuerza destructora del mercado.

Ello operó en el contexto amplio de un enorme esfuerzo fiscal¹⁸⁴ destinado a salvar al sistema financiero de su quiebra, como consecuencia del desordenado proceso que decantó en el fin de la convertibilidad del peso.

El segundo momento histórico en que podría haberse terminado con la capitalización esta dado por el proceso de canje de los títulos de la deuda pública, en cesación de pagos desde comienzos de 2002.

Al respecto, vale destacar que un 18% de tales títulos formaban parte del patrimonio de los fondos de jubilaciones y pensiones¹⁸⁵. A su vez, dado el default, el valor de mercado de dicho papeles era prácticamente nulo, por lo que los mencionados fondos estaban en los hechos quebrados.

De este modo, las autoridades políticas contaban a la vez con un fuerte incentivo y con una muy buena justificación para reemplazar el régimen de capitalización por un, algo remozado, sistema de reparto. El incentivo estaba dado por el fuerte desendeudamiento que se produciría en caso de absorberse los fondos previsionales¹⁸⁶.

Mientras que la justificación sería la situación financiera de los mismos, en que el pago futuro de las prestaciones estaba fuertemente comprometido por el excesivo peso de instrumentos de muy baja liquidez y valor casi inexistente.

Sin embargo, nuevamente se dejó pasar la posibilidad y la opción escogida por las autoridades fue la de negociar con las administradoras el mantener el status quo en lo que respecta al régimen previsional.

A cambio de ello, se logró que los títulos en cesación de pagos en poder de los fondos previsionales integrasen plenamente el canje de deuda, estableciendo de este modo un importante piso

¹⁸⁴ Del orden del 16% del producto según CHUDNOVSKY, LOPEZ y PUPATO (2003) pg. 5.

¹⁸⁵ Fuente Diario La Nación: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=671159 (consultado el 5/2/2012).

¹⁸⁶ Es claro que, estrictamente, tal desendeudamiento no existiría, ya que en alguna forma la deuda previsional explicitada en los títulos en poder de las administradoras, se volvería implícita al canjearse los mismos por una promesa, con el rigor de un derecho adquirido, de futuro pago vitalicio de prestaciones previsionales. Para una mejor definición de deuda previsional implícita y explícita ver BRAVO (2000) pg. 133-138.

en el grado de adhesión logrado por el mismo¹⁸⁷. Lo que se busca enfatizar con el precedente detalle de las oportunidades perdidas para la eliminación del sistema de capitalización individual no son las deficiencias en las políticas desarrolladas en cada caso.

Ello obedece al entendimiento de que la política de seguridad social no opera en el vacío, sino que debe contextualizarse en un marco más amplio que atañe al conjunto de políticas públicas desarrolladas por el Estado argentino.

Así, en dichas situaciones se prefirió priorizar otros objetivos tales como la sustentabilidad del sistema financiero o de la deuda pública.

Por el contrario, lo que se busca con el presente racconto es dar cuenta de la tremenda vulnerabilidad de tal sistema al nuevo contexto macroeconómico y político planteado por la posconvertibilidad. De esta forma, a fines de 2008, nuevamente operaba un contexto favorable a la reforma, dado por la crisis financiera mundial que afectó gravemente a los fondos de jubilaciones y pensiones¹⁸⁸ mientras que a nivel de la economía argentina en su conjunto tuvo un impacto relativamente moderado¹⁸⁹.

De este modo, en el mes de noviembre de 2008, esgrimiendo la precitada rentabilidad fuertemente negativa y el consecuente incremento de la carga fiscal contingente dada por la garantía de haber mínimo¹⁹⁰, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Congreso un Proyecto de Ley de reforma previsional.

Tal proyecto que, con cambios mínimos, fue sancionado (Ley N° 26.425) establecía, a grandes rasgos, la supresión del sistema previsional mixto encarnado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y su reemplazo por un régimen enteramente de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

En cuanto a la transición entre un esquema y otro, se normó la transferencia del saldo de las cuentas de capitalización individual, en especie, al FGS¹⁹¹, con la única excepción de lo que correspondía a aportes voluntarios, que podrán derivarse al FGS con impacto sobre la futura prestación, o bien permanecer en una ex AFJP, siempre que el objeto social de la entidad se hubiere reconvertido en tal sentido¹⁹².

¹⁸⁷ Vale destacar la dificultad para llevar adelante en forma exitosa este proceso, en un contexto de total falta de apoyo de actores clave para el mismo, como los Organismos Internacionales de Crédito. Al respecto es elocuente el relato desarrollado en MECON (2004) documento oficial contemporáneo al referido canje de deuda en que se da detallada cuenta de ello.

¹⁸⁸ La rentabilidad anual correspondiente al mes de septiembre de 2008 fue negativa y del orden del 10% en línea con la tendencia hacia la desvalorización de los fondos previsionales visible desde enero de 2008, según datos publicados en ANSES (2008) pg. 13.

¹⁸⁹ El producto real en 2009 resultó apenas un 1% superior al de 2008, mientras que la tasa de desocupación urbana fue en el tercer trimestre de 2009 del 9,1% contra un valor de 7,8% correspondiente al tercer trimestre de 2008, según datos suministrados por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y por parte del INDEC, respectivamente.

¹⁹⁰ Que a dicho mes abarcaba plenamente a 52.000 beneficiarios que habían agotado totalmente los saldos de sus cuentas de capitalización individual, según ANSES (2008) pg. 5.

¹⁹¹ Rebautizado Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

¹⁹² Solamente la ex Nación AFJP y la ex AFJP Previsol (Banco Credicoop) decidieron finalmente efectuar dicha reconversión.

En la misma dirección, el personal no jerárquico de las administradoras, cesante por la presente política (así como el de la SAFJP) se incorporó, en forma voluntaria, a distintas dependencias del Sector Público Nacional, como por ejemplo la Secretaría de Seguridad Social, la AFIP y sobretodo la ANSES¹⁹³.

En el debate parlamentario y social acerca de esta reforma¹⁹⁴, con excepción de algunos actores corporativa o ideológicamente comprometidos con el sistema de capitalización¹⁹⁵, fue patente un amplio consenso respecto al fondo de la cuestión (esto es la eliminación del pilar de capitalización individual y el retorno a un sistema único de reparto), centrándose la discusión en temas de forma, que al objeto del presente trabajo sólo interesan en cuanto plantean dudas sobre la sustentabilidad futura del sistema y por tanto acerca de su capacidad para lograr y mantener una cobertura amplia y suficiente en su intensidad.

ACERCA DE LA SUSTENTABILIDAD DE LOS NIVELES ACTUALES DE COBERTURA

Las amenazas a la estabilidad financiera del SIPA provendrían de dos grandes fuentes: una fuerte y permanente reducción de sus recursos y un desvío en sus gastos hacia fines no previsionales que impida financiar adecuadamente el pago de jubilaciones y pensiones contributivas.

En cuanto a los ingresos, el principal frente de conflicto está dado por la afectación al pago de prestaciones de la seguridad social del 15% de los recursos coparticipables brutos, en forma previa a su distribución entre la Nación y las Provincias.

Al respecto, algunos representantes de los intereses de los gobiernos subnacionales¹⁹⁶ sostienen que tal afectación correspondía a una situación de necesidad previsional que ya no tiene lugar, dado que la ANSES ha recuperado como fuente de financiamiento los aportes personales de la totalidad de cotizantes.

Al respecto, por su misma lógica, existen argumentos que permitirían entonces intensificar o atenuar este reclamo.

¹⁹³ Vale remarcar dos cuestiones al respecto: por un lado el importante esfuerzo de capacitación que tales incorporaciones han implicado, dado que según SAFJP (2008) a junio de 2007 el 76% del personal de las administradoras estaba compuesto por fuerza de ventas y por otra parte el notable incremento en la capacidad técnica de la ANSES dado por el recurso humano extra (la planta permanente y transitoria del organismo pasó de 4.903 puestos ocupados en diciembre de 2008 a 8.997 en diciembre de 2009 y a 10.764 en diciembre de 2010) y que ha posibilitado, en conjunción con otros factores, la veloz y eficaz implementación de la Asignación Universal por Hijo para protección social y del Programa Conectar Igualdad.

¹⁹⁴ Caracterizado por su extrema brevedad, al punto de que, forzando un poco la metáfora, podría afirmarse que el SIJP nació tras un parto muy largo y difícil y murió joven, en forma abrupta, bastante olvidado y casi en silencio. Este proceso es analizado en profundidad en sus aspectos institucionales en ROFMAN, FAJNZYLBER y HERRERA (2009)

¹⁹⁵ Pueden citarse como ejemplos de tales tipos de actores, al presidente de la Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Sebastián Palla para el caso de una parte interesada, o el Diputado Nacional porteño por la Alianza Propuesta Republicana (PRO), Esteban Bullrich, como botón de muestra de los actores políticos que presentaron un fuerte compromiso ideológico con la doctrina neoliberal según consta en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1064657 (consultado el 5/2/2012).

¹⁹⁶ Como el Diputado Nacional cordobés por la Unión Cívica Radical (UCR) Oscar Aguad, según el diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación de fecha 6/11/2008.

Por un lado, no sólo el mencionado 15% corresponde a recursos coparticipables actualmente afectados a la seguridad social, sino que tal práctica se aplica asimismo a importantes porciones de la recaudación de los impuestos al valor agregado, a las ganancias, al consumo de combustibles y cigarrillos y al componente impositivo del monotributo, que por no coparticiparse o detraerse recursos para la seguridad social de la masa coparticipable, desfinancian también a las provincias.

Por otra parte, una fracción de dichos recursos corresponden a su vez a la redefinición de la distribución de funciones en materia previsional entre el Estado Nacional y un importante número de Provincias, que ha repercutido en un incremento de los gastos de la ANSES vinculados con el financiamiento directo o indirecto de las prestaciones de la seguridad social correspondientes a los empleados públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de veinte de las veintitres provincias, sea a través de la administración directa de tales beneficios, sea solventando el quebranto de las cajas provinciales en proceso de armonización¹⁹⁷.

En cuanto a los gastos, existen diferentes grados de desvío de fondos hacia fines distintos del pago de jubilaciones y pensiones contributivas a cargo de ANSES¹⁹⁸. Un primer tipo de desvío, que no suele integrarse al debate sobre el tema, esta dado por el financiamiento regular y permanente de los déficit de sistemas previsionales contributivos administrados por fuera de la esfera de la ANSES.

Mas allá del caso de los regimenes especiales cuya proliferación en el período se ha reseñado ut supra¹⁹⁹ y cuyos beneficios estan bajo la gestión directa de la ANSES o de los beneficios de carácter provincial, que ya han sido analizados, la principal fuente de las presentes erogaciones esta dada por el quebranto de las Cajas de Retiros, Jubilaciones y Pensiones correspondientes a la Policía Federal Argentina, a la Gendarmería Nacional, a la Prefectura Naval Argentina, al Servicio Penitenciario Nacional y a las Fuerzas Armadas.

Tales sistemas son deficitarios por sus mismos principios ya que parten de la noción de que el personal de las FFAA y de seguridad no se jubila, sino que pasa a situación de retiro. Esto es, que puede ser llamado, en caso de necesidad, a prestar servicio activo.

De allí que, con excepción de los items directamente vinculados con el desempeño de tareas, tales como reintegros por vestimenta, movilidad o desarraigo, la remuneración no sufra merma alguna por el hecho de pasar a retiro.

¹⁹⁷ Vale destacar el carácter parcial del efecto reseñado, en tanto la ANSES contó en el período 2003-2009 con recursos tributarios (incluyendo el 15% de los coparticipables) por unos \$194.460 millones a valores corrientes y pagó prestaciones de ex cajas provinciales y transferencias a provincias por \$29.667 millones de pesos, aproximadamente. (Según surge de los Informes de la Seguridad Social de la ANSES y de la Secretaría de Hacienda de la Nación).

¹⁹⁸ Y aún dentro de tales pagos algunos observadores advierten acerca de los efectos sobre la sustentabilidad financiera del sistema provocados por la moratoria previsional, en buena medida, todavía vigente, (ver al respecto CASTIÑEIRA (2007) pg. 9-11) por no mencionar los impactos que podría tener la restitución de una tasa de sustitución del salario del 82% al total de los beneficiarios o los que perciben el haber mínimo, según distintos Proyectos de Ley actualmente en debate.

¹⁹⁹ Y cuyo origen es de larga data en la Argentina, hecho confirmado por la Ley N° 2.219 que estableció en 1887, solamente para el personal judicial, universitario y policial, dentro del universo de trabajadores estatales nacionales, el cómputo de dos años por cada año real de servicio prestado, según se cita en RODRIGUEZ y ZAPPIETRO (1999) pg. 170.

Es decir, que la tasa de sustitución del salario correspondiente al personal retirado²⁰⁰ es en teoría del 100%²⁰¹, mientras que la relación entre personal activo y retirado (sin considerar otros beneficios tales como pensiones por viudez) ha sido para el conjunto de las fuerzas, en promedio para el período 2001-2009, de 1,9 lo que implica que para lograr el autofinanciamiento habría sido necesaria una tasa de cotización del orden del 53%.

Por todo ello, no resulta sorprendente que el total de transferencias de la ANSES a estas cajas haya sido entre 2001 y 2009 de unos \$20.428 millones, a valores corrientes.

Por fuera del ámbito de la previsión social, pero aún dentro del campo de la seguridad social, el financiamiento de beneficios no contributivos se ha constituido en otra importante fuente de gasto extra previsional a cargo de la ANSES.

Vale destacar que las principales prestaciones que dicho sistema no contributivo otorga son las de tipo graciable y las correspondientes a madres de siete o más hijos, discapacitados y ancianos sin cobertura previsional.

El otorgamiento, gestión y control de tales beneficios corresponde a la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, organismo desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social²⁰² y su financiamiento es compartido entre el Tesoro Nacional y la ANSES.

Al respecto, entre 2001 y 2009 el 88% del gasto provocado por las Pensiones no Contributivas²⁰³, fue financiado por la ANSES. Es decir que, en total, el organismo previsional derivó unos \$23.707 millones, a valores corrientes, a este tipo de prestaciones.

Asimismo, con la implementación de la Asignación Familiar Universal para Protección Social, vigente desde noviembre de 2009 se suma otra importante fuente de gastos a cargo de los recursos generales de la ANSES.

De este modo, según se desprende de la Cuenta de Inversión del Ejercicio 2010, en dicho año el gasto anual por este concepto fue del orden de los \$6.340 millones.

Sin embargo, el tipo de gasto soportado por la ANSES que suele ser más energicamente censurado en el debate público no es ninguno de los ya reseñados sino aquel que no está directamente relacionado con la seguridad social.

Al respecto, desde que las cuentas del organismo arrojan un resultado financiero marcadamente positivo, esto es desde 2003, mucho se ha debatido acerca de la aplicación de dichos superávits.

²⁰⁰ A las pensiones suele corresponder un porcentaje del 70% del retiro mientras que las jubilaciones son propias del personal civil de las mencionadas fuerzas.

²⁰¹ Suponiendo que se cumpla plenamente con las condiciones de edad y años de servicio requeridas y sin considerar los complementos no remunerativos, que suelen tener un elevado peso en el salario de bolsillo y que han repercutido en una creciente litigiosidad cuyo costo ha sido en el período 2002-2010 de unos \$1.395 millones en efectivo y \$7.838 millones en bonos, a valores corrientes, según datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

²⁰² A partir de octubre de 2004 la pensión no contributiva para ex combatientes de la guerra de Malvinas ha pasado a la órbita de la ANSES, según lo normado en el Decreto N° 1.357/04.

²⁰³ Incluyendo la cobertura de salud de los beneficiarios y sus derechohabientes.

En tal sentido, uno de los programas más fuertemente cuestionados en el último tiempo (a al menos su financiamiento con fondos previsionales suele cuestionarse) es el Conectar Igualdad que entrega netbooks a estudiantes de nivel medio y de instituciones de formación para la enseñanza públicas, así como a sus docentes.

Por este medio se entregaron, a mediados de agosto de 2011, un millón de netbook, con un costo del orden de los \$2.000 millones.

Resulta interesante considerar hasta qué punto este programa, que a todas luces cabe clasificarse como educativo, puede concebirse como parte de la seguridad social y en qué medida se trata de una inversión que a su vez pueda provocar ulteriores aumentos en los niveles de recaudación previsional.

Al respecto del primer punto, cabe considerarlo parcialmente como un subsidio, en especie, a los jóvenes escolarizados, y por tanto a las familias con hijos en general, en tal sentido, podría conceptualizarse como complementario o supletoria, según el caso, de la Ayuda Escolar Anual que otorga el Sistema de Asignaciones Familiares. Respecto a su impacto a futuro sobre los recursos de la seguridad social, no es descabellado considerar que un incremento en la calidad educativa, y por tanto en la productividad laboral potencial, por efecto de este programa, podría redundar en más empleo, salarios y por tanto cotizaciones, por no contar el efecto inmediato, en términos de demanda efectiva, sobre los proveedores públicos de los equipos informáticos en cuestión, rama muy dinámica de la actividad industrial.

En otro plano, un primer mecanismo por el que el Tesoro Nacional ha podido financiarse con los recursos de ANSES ha sido a través de la emisión de Letras de Tesorería (LETES), instrumentos de la deuda pública de corto plazo que devengan un interés real negativo²⁰⁴.

Si bien tales inversiones tienen un carácter transitorio, sindicado por su plazo siempre inferior al año, y de allí su status de operaciones extrapresupuestarias, en los hechos su continua renovación permite catalogarlas como transacciones de largo plazo.

La combinación de tal clasificación con la rentabilidad real negativa de las colocaciones lleva a inferir que las mismas serían en buena medida confiscatorias.

Asimismo, esta fuente de desvío de recursos de la ANSES para fines ajenos al pago de prestaciones previsionales se caracteriza por la falta de transparencia respecto a su destino y por ende en cuanto a sus efectos.

²⁰⁴ Como ejemplo de ello puede citarse que a octubre de 2008 la ANSES tenía colocados unos \$6.350 millones en LETES que devengaban un interés anual de entre el 8,5% y el 11,8% mientras que entre octubre de 2007 y octubre de 2008 la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor fue del 22%. Fuente: para las LETES <http://edant.clarin.com/diario/2008/10/21/elpais/p-01785683.htm> consultado el 5/2/2012 y para la variación del IPC http://cenda.org.ar/destacado_index3.htm?KeepThis=true&TB_iframe=true&height=230&width=450 consultado el 22/11/2010. El Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) estima la variación de precios sobre la base de IPC provinciales (Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma) con fuerte correlación con los guarismos nacionales previos a diciembre de 2006, fecha a partir de la que estos últimos han perdido credibilidad.

De este modo, al no existir un objeto específico para la aplicación de los fondos, nada puede decirse acerca de sus potenciales impactos positivos mediatos sobre las variables que determinan la buena salud financiera del sistema previsional.

Existe entonces una importante diferencia entre ese tipo de operación y, por ejemplo, el fideicomiso financiero suscripto por la ANSES en abril de 2009 por un valor de \$265 millones destinado a financiar obras de infraestructura necesarias para proveer servicio de agua corriente y cloacas a la población del Partido bonaerense de Tigre (brindando acceso a más de 300.000 personas²⁰⁵), a cargo de la empresa pública Aguas y Saneamientos Argentinos SA.

El distingo radica en el hecho de que las mencionadas obras tendrían efectos positivos en el corto y mediano plazo sobre los recursos de la seguridad social.

En el corto plazo la mera realización de las obras sería una importante fuente, directa e indirecta, de empleo registrado.

Por su parte, en el mediano plazo, el acceso al agua potable y a la red de cloacas tiene un obvio correlato en el mejoramiento de las condiciones de salud de la población, lo que amen de un derecho humano básico significaría a su vez un incremento en la productividad laboral y en teoría en las remuneraciones, que en su porción registrada implican una mayor recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social.

Sin embargo, las inversiones de fondos previsionales en manos del Estado remiten en mucho menor medida al superavit operativo del órgano rector del sistema previsional (flujo) que a las ingentes masas de recursos obtenidas por única vez (stock).

Los dos momentos en el período en que ha surgido tal stock coinciden con la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Regimen Previsional Público de Reparto y con su transformación en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

En el primero de los casos correspondió a los activos acumulados en las CCI de los cotizantes a regímenes especiales²⁰⁶ y por parte de quienes a elevada edad no contaban con suficientes aportes como para asegurarse un ingreso minimamente suficiente en su vejez, en el marco de la Ley N° 26.222 vigente desde marzo de 2007.

Mientras que, con la creación del SIPA, tal stock de activos financieros consistía directamente en el total de fondos bajo gestión de las AFJPs, transferidos al FGS a partir de diciembre de 2008.

En ambos casos es notoria la inversión en instrumentos no directamente vinculados con la seguridad social.

²⁰⁵ Estimación realizada a partir de las proyecciones de población del INDEC para 2009 y de la información acerca del acceso a los servicios publicada en <http://www.infobae.com/notas/nota.php?IdxSeccion=1&Idx=339107> (consultado el 22/11/2010).

²⁰⁶ Investigadores, docentes no universitarios, judiciales y diplomáticos.

Así, en mayo-junio de 2009 la ANSES destinó \$650 millones provenientes del FGS a un Fondo Fiduciario creado para financiar la terminación de las obras y puesta en funcionamiento de la central de energía atómica ATUCHA II.

Similarmente, ya en marzo de 2009, se habían destinado U\$S 251 millones al financiamiento de otro emprendimiento energético²⁰⁷.

En ambos casos se supone que el repago de tales inversiones estará garantizado por las futuras ventas de la energía generada.

Del mismo modo, cabe esperar que la construcción y funcionamiento de dichas centrales sea una fuente directa e indirecta de empleo registrado, mientras que la mayor oferta energética favorecería el desarrollo productivo de la Nación.

Otras inversiones del FGS han tenido por objeto el rescate directo de la industria automotriz local en el marco de la crisis financiera mundial de 2008-2009²⁰⁸ e indirecto a través del financiamiento de créditos para la compra de automóviles²⁰⁹. Similarmente, se ha brindado apoyo financiero a otros sectores productivos²¹⁰.

En estos casos es notorio que el objeto de las colocaciones es salvaguardar fuentes de trabajo y mantener los niveles de demanda efectiva ante una coyuntura externa desfavorable.

En forma mas indirecta, decisiones tales como mantener las participaciones accionarias en empresas locales de modo tal de no afectar el financiamiento bursátil y liquidar las correspondientes a compañías del exterior tras la el pase de los fondos a la gestión estatal abonan asimismo al objetivo de proteger el empleo local y priorizarlo por sobre el de otras economías.

Otras iniciativas, tales como el Plan PC Abuelos, lanzado en julio de 2007 y relanzado dos años después, que financia la adquisición de equipos informáticos por parte de adultos mayores beneficiarios de la ANSES o el Programa de Turismo para Mayores Vamos de Paseo que permite a ese mismo universo de beneficiarios acceder, a partir de la temporada veraniega 2009-2010, a paquetes turísticos a pagar en plazos largos y bajas cuotas, tienen una vinculación mucho mas directa con la previsión social dado que permiten a su misma población objetivo el consumo subsidiado de los bienes y servicios de marras, al ofrecer condiciones de financiamiento más favorables que las de mercado.

Puede concluirse entonces que subsiste una fuerte incertidumbre respecto a la sustentabilidad financiera del sistema en el largo plazo.

²⁰⁷ La Central Termoeléctrica Manuel Belgrano, en el Partido bonaerense de Campana.

²⁰⁸ Por ejemplo en junio de 2009 ANSES destinó \$259 millones a la empresa automotriz de origen estadounidense General Motors, específicamente para la construcción de un nuevo vehículo en su planta de la Comuna santafesina de Alvear.

²⁰⁹ Como la colocación de \$30 millones en mayo de 2009 dirigida el financiamiento de préstamos para la adquisición de vehículos comerciales de la marca de origen alemán Mercedes Benz.

²¹⁰ Tales como la industria alimenticia (U\$S 1,2 millones a Ovoprot compañía huevera en mayo de 2009), química (U\$S 3,5 millones a la agroquímica Syngenta en enero de 2009), cementera (\$40 millones a la empresa Minetti en enero de 2009) y metalúrgica (U\$S 35 millones al coloso del aluminio Aluar en junio de 2009).

Tal incertidumbre proviene de dos fuentes: de la falta de previsibilidad acerca de la evolución de la afectación de recursos extra previsionales afectados a la seguridad social y de un eventual crecimiento de los gastos marcada y sostenidamente superior al de las fuentes de financiamiento, especialmente si los superavit acumulados no se invierten con el debido cuidado dado el riesgo de su licuación real en un contexto moderadamente inflacionario.

En cuanto a la afectación de recursos distintos de los aportes y contribuciones es natural que la misma forme parte del debate público ya que su única fuente de legitimidad es el haber sido social y políticamente determinada.

Por tal motivo, la única recomendación técnica que puede tener sentido sobre el particular es recordar la necesidad de guardar consistencia entre el máximo nivel de recursos que se consiente afectar a la seguridad social y el mínimo de cobertura que se pretende garantizar, en términos de contingencias, amplitud e intensidad.

Por el lado de las erogaciones, en términos amplios²¹¹ prácticamente la totalidad de los gastos corrientes y de capital remiten a pagos de la seguridad social y al funcionamiento de sus órganos de administración²¹².

De allí que el debate acerca de la sustentabilidad en cuanto a los gastos sea una discusión sobre la cobertura, tanto en términos generales de contingencias, amplitud e intensidad como en lo referente a subsistemas especiales, incluyendo los regímenes semicontributivos y no contributivos, pero también los sistemas especiales que brindan mejores condiciones que las logradas por el cotizante al régimen general.

Finalmente, el debate acerca de las aplicaciones financieras de los superavits acumulados y de los saldos acumulados en las ex CCI dista de estar saldado y es de una complejidad mayor a la habitualmente desarrollada a nivel político y mediático en la materia.

Ello obedece al hecho de que la magnitud, diversidad y eventuales impactos de las inversiones dificultan sobremedida proyectar sus efectos sobre el mercado de trabajo y por ende sobre el sistema previsional, independientemente de su rentabilidad financiera, variable que, va de suyo, es muy difícil de estimar.

Sin perjuicio de ello, por tratarse de un stock, generado en una situación de muy improbable repetición y de un flujo acumulado de resultados financieros positivos (siendo discutible la legitimidad de sus determinantes) la cuestión central en materia de sustentabilidad financiera puede resumirse en un pequeño conjunto de cuestiones clave.

²¹¹ Es decir considerando la previsión social, nacional y provincial, extra ANSES, contingencias no previsionales como desempleo y cargas de familia, la asistencia social, gastos de recaudación de aportes y contribuciones y cobertura de salud de los beneficiarios de las transferencias, incluyendo los respectivos grupos familiares e incluso, tal vez, el Conectar-Igualdad.

²¹² Vale destacar que en el período la administración del sistema no ha sido especialmente onerosa, ya que según surge del Informe de la Seguridad Social de la ANSES y de la Cuenta de Inversión 2009 confeccionada por la CGN, entre 1994 y 2009 los gastos de funcionamiento de la ANSES han representado apenas un 1,8 % del total de sus erogaciones corrientes y de capital.

El primer tema es el nivel de recursos que se desean comprometer al pago de las prestaciones de la seguridad social, esto es el grado de presión fiscal (independientemente de su carácter contributivo y/o no contributivo) al que se está dispuesto a someter a la población (con prescindencia de la también muy relevante cuestión de cómo se busca distribuir tal carga entre los distintos individuos y grupos que habitan el país) a los fines de financiar el conjunto de prestaciones y erogaciones del sistema de seguridad social.

La segunda problemática es la determinación de las contingencias y situaciones que la seguridad social ha de cubrir, pregunta que verdaderamente interpela a una sociedad respecto a sus valores más básicos, al obligarle a explicitar que tipo de problemas deben ser resueltos en forma colectiva y cuales son una mera cuestión individual.

La tercer elección es la del porcentaje de tal población objetivo que efectivamente se pretende acceda a los beneficios que se han determinado como propios de la seguridad social, valor que remite a las condiciones de acceso que no solamente resultan en una magnitud cuantificable sino que desnudan una opción cualitativa en cuanto a los requisitos de acceso y merecimiento respecto al goce de la protección social.

La cuarta temática es, justamente, el grado de protección que se proyecta brindar, lo que puede medirse a través del poder adquisitivo de las transferencias monetarias (o por el valor de las prestaciones en especie) en cuestión. Es decir hasta que punto llega la generosidad pública o bien el límite de la vergüenza, esto es el nivel de consumo mínimo que una sociedad considera como mínimamente decoroso.

El último punto, y probablemente el fundamental, es el grado de consistencia entre tales respuestas a lo largo del tiempo. Lo que puede resumirse en niveles de esfuerzo tributario y financiero acorde al nivel y alcance de la protección que se busca brindar.

De este modo, conviene ahora definir la cobertura previsional en sus dos dimensiones, así como los principales indicadores utilizados en su medición y analizar su evolución en nuestro país en el período bajo estudio.

CAPITULO IV

AMPLITUD DE LA COBERTURA: DEFINICIÓN, INDICADORES Y SU EVOLUCIÓN EN ARGENTINA

La amplitud de la cobertura previsional puede plantearse como mensurable a partir de la conceptualización de tres niveles de análisis.

El primero de ellos está dado por su amplitud en términos horizontales²¹³, esto es por el tamaño de la proporción que representan los beneficiarios efectivos respecto al total de la población objetivo para la que una determinada prestación ha sido concebida.

²¹³ Al respecto en OIT (2009) pg. 7 se define: “La primera dimensión “horizontal” comprende la extensión a toda la población de la seguridad de los ingresos básicos”.

Dentro de esta dimensión horizontal, un segundo nivel de análisis está dado por los diferenciales de cobertura entre los distintos grupos que integran la población objetivo, caracterizados, por ejemplo, por su nivel de ingresos, situación ocupacional, lugar de residencia, género o máximo nivel educativo alcanzado.

Estos dos niveles de análisis de la amplitud de la cobertura se relacionan a su vez con sendos principios de la seguridad social: la universalidad de la cobertura y la igualdad, equidad o uniformidad en el trato²¹⁴.

Asimismo, la cobertura de la seguridad social (en cualquiera de sus dimensiones y a cualquier nivel de análisis) puede estudiarse en términos dinámicos, a través de un seguimiento de la evolución de las prestaciones a lo largo del tiempo, para alcanzar conclusiones de largo plazo respecto a los logros de la cobertura en las dimensiones y niveles precitados.

De esta forma, se atiende a la verificación en lo concerniente al cumplimiento de la idea de sostenibilidad financiera de las prestaciones.

Así, es posible dar cuenta de las diferencias en la evolución de la amplitud de la cobertura de la seguridad social en cabeza de adultos mayores en Argentina en el período 1995-2011 según características sociodemográficas.

Tales características, en lo referente a la amplitud de la cobertura, se relacionan con la cuantía de los ingresos personales y del hogar, con el nivel de educación alcanzado, con el género y con la región de residencia.

Todo ello se realiza con el objeto de desentrañar las variaciones en el período bajo estudio del grado de cumplimiento del principio de universalidad de la cobertura y hallar pistas acerca de la forma de asegurar su sustentabilidad a lo largo del tiempo.

En igual sentido, se pretende mostrar los cambios en los perfiles de la población cubierta y no cubierta en los años analizados, como forma de examinar el grado de cumplimiento del principio de igualdad en el trato.

Para ello se analiza la existencia y evolución de asimetrías respecto a la distribución de la amplitud e intensidad de la cobertura previsional, entre los distintos grupos de la población adulto mayor de nuestro país, identificados según su estrato de ingresos, género, nivel educativo o zona de residencia.

La idea fundamental, es entonces, investigar los cambios en el perfil de la población adulto mayor cubierta y no cubierta por la seguridad social en Argentina en 1995-2011 a los fines de reconocer hasta que punto los sectores que aún hoy no gozan de cobertura pertenecen a estratos favorecidos sin menor interés en este tipo de prestaciones o a los grupos más postergados que no han sido capaces de superar las distintas brechas y restricciones al acceso que han surgido en el marco de la moratoria previsional.

²¹⁴ Ver MESA LAGO (2004) pg. 7 para una rápida enunciación de los principios de la seguridad social.

El presente Capítulo busca entonces contrastar la primer hipótesis de esta Tesis: “el incremento de la amplitud de la cobertura previsional en el período 2003-2011 ha producido un cambio significativo en las características sociodemográficas y atributos de la población adulto mayor sin beneficio previsional propio, respecto a las vigentes en 1995-2002”.

De esta forma, el presente Capítulo se desagrega en Cuatro secciones según la dimensión de la cobertura y el período comprendido.

La Sección A del mismo tiene por objeto dar cuenta de las distintas concepciones en cuanto a la amplitud de la cobertura previsional, así como presentar críticamente los diferentes indicadores que habitualmente se utilizan para mensurarla, acordes a las diversas definiciones elaboradas. Es claro que dependiendo de bajo que condiciones se considere a alguien cubierto o no, el nivel de cobertura captado por los indicadores construidos a partir de cada concepción resultara entonces en valores más o menos elevados.

Por su parte, la Sección B analiza la evolución de dicha amplitud a lo largo del período comprendido entre los años 1994 y 2011, diferenciando el derrotero previo a 2003 del sendero seguido por esta variable a partir de dicho año.

Tal diferenciación obedece tanto a motivaciones de índole teórica (el reconocimiento de un corte temporal que opera como bisagra histórica), como a cuestiones metodológicas (la comparabilidad de los datos, fundamentalmente de la información de la EPH que en 2003 pasó de ser un relevamiento puntual a uno continuo, entre otras modificaciones).

La Sección C busca identificar la distribución de la amplitud de la cobertura entre distintos grupos, mapeando los sectores incluidos y excluidos a partir de la reforma previsional de 1994 que endureció las condiciones de acceso y el proceso de creciente precarización del mercado de trabajo.

Finalmente, la Sección D tiene por fin mostrar los principales cambios que se dan a partir de la expansión de la cobertura, lograda principalmente por la moratoria previsional, en el período que comienza en 2003, en términos de la población cubierta y no cubierta.

SECCIÓN A

AMPLITUD DE LA COBERTURA: DEFINICIÓN Y PRINCIPALES INDICADORES

A los fines del presente trabajo, definimos amplitud de la cobertura previsional como: "el alcance del goce directo y efectivo de las transferencias monetarias entregadas por el sistema de seguridad social respecto a la población que cumple con el requisito mínimo de edad establecido a nivel general para el acceso a las prestaciones por vejez."

Vale precisar entonces algunos conceptos a los que se ha hecho referencia en la presente definición.

En cuanto al alcance de las prestaciones respecto al grupo demográfico de referencia, implica medir la cobertura como la proporción de la población en edad de jubilarse con beneficio.

Por goce directo la referencia es a la titularidad del beneficio de marras, esto es que se considera únicamente a quienes detentan un beneficio previsional a su nombre, con prescindencia de, por ejemplo, la eventual distribución al interior del hogar que se realice de los ingresos de dicha fuente y de los bienes y servicios con tales medios adquiridos.

En cuanto a lo efectivo del goce de los beneficios, supone no tomar en cuenta aquellos casos en que la titularidad del beneficio previsional no se traduzca en forma inmediata en un ingreso monetario. Ello puede obedecer, por ejemplo, a la suspensión transitoria del beneficio, sin que ello implique su abolición definitiva, por cuestiones de índole legal o administrativa.

Es necesario especificar que se trata de transferencias monetarias, ya que la seguridad social otorga beneficios en especie a personas que no perciben un emolumento. Así, los integrantes del grupo familiar de los titulares de jubilación o pensión cuentan con acceso a prestaciones sociales y de salud financiadas, total o parcialmente, por el sistema de seguridad social.

Una cuestión de vital definición, es entonces la delimitación de lo que se entiende por sistema de seguridad social. En el caso argentino ello cobra especial importancia por varios motivos.

En términos del conjunto de las contingencias que suelen cubrir los sistemas de seguridad social, en nuestro país no existe integración. Así, la ANSES centraliza buena parte de la atención a la vejez, invalidez y muerte, cargas de familia y seguro de desempleo, todas ellas instituciones del seguro social. En términos de asistencia social, ha cobrado recientemente un papel central en materia de cargas de familia y conserva cierto peso en cuanto a gestión administrativa y financiamiento de prestaciones asistenciales por vejez e invalidez (pensiones no contributivas), a la vez que financia parte de los planes asistenciales dirigidos a financiar el desempleo²¹⁵. En contraposición, no muestra una vinculación significativa con las instituciones dedicadas a los riesgos de trabajo ni con la atención de la salud²¹⁶.

Incluso, dentro de la administración del seguro social para las contingencias de vejez, invalidez y muerte, la ANSES mantiene diversos grados de integración respecto a regímenes distintos del general.

Así, algunos se encuentran bajo su órbita en forma directa, tales como los referentes a docentes (universitarios y de provincias que transfirieron su Caja Previsional o nacional, para los otros niveles) e investigadores científicos; con otros solamente mantiene una relación de financiamiento, como es el caso de las prestaciones para miembros de las FFAA y de seguridad nacionales; y con otros no tiene relación alguna llegando en algunos casos incluso a ni siquiera haber suscripto acuerdos de reciprocidad previsional, tal como sucede con ciertas cajas profesionales²¹⁷.

²¹⁵ Transfiriendo anualmente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social recursos aplicables a Programas de la Secretaría de Empleo, provenientes del superávit del Fondo Nacional de Empleo, es decir de la diferencia entre los pagos del seguro de desempleo y la recaudación de la respectiva contribución patronal.

²¹⁶ Estando a su vez, tal atención sanitaria constituida en Argentina como una cuestión en que la seguridad social es apenas uno de los tres subsistemas (los otros son el privado y el público) que interactúan con un bajo nivel de articulación y escasa integración interna. Para un buen análisis de ello ver CETRANGOLO y DEVOTO (2002).

²¹⁷ Vale destacar que en relación con las cajas previsionales provinciales se dan de hecho los tres tipos de relación enunciadas, dependiendo de qué Provincia se trate, es decir según haya transferido su Caja, haya suscripto acuerdos de financiamiento del déficit y armonización o no tenga relación previsional alguna con la Nación, tal como ha sido detallado con anterioridad en el presente trabajo.

De esta forma, la falta de integración entre las instituciones del seguro social y de la asistencia social²¹⁸, combinada con una baja articulación en cuanto al colectivo de contingencias impiden referirse con propiedad a la existencia de un sistema de seguridad social argentino.

No es posible soslayar esta cuestión ya que la misma impide no solo a nivel teórico, sino muy especialmente en la práctica, reconstruir en forma acabada la trama de la cobertura de la seguridad social.

De allí que, en el caso de nuestro país, la definición de prestaciones de la seguridad social ha de depender, en cada estudio cuantitativo específico, a la disponibilidad de datos referidos respecto del fenómeno previsional que se pretende analizar. Por ello esta cuestión se desarrolla con mayor profundidad al momento de revisar conceptualmente los indicadores de amplitud de la cobertura previsional.

En cuanto a la definición de población, la misma resulta mucho más sencilla y se basa en el criterio de residencia y no en el de nacionalidad, es decir que se considera, a los usos del presente estudio, a los habitantes del territorio argentino, independientemente de su nacionalidad y situación legal respecto a las leyes migratorias.

Finalmente, el distingo respecto al requisito de edad, esto es su delimitación al requerimiento mínimo del sistema general para las prestaciones por vejez, tiene por objeto convalidar como culturalmente consensuada, la definición legal de vejez contenida en la normativa previsional²¹⁹. A riesgo de parecer una obviedad, es menester aclarar que se consideran los extremos referidos a las prestaciones por vejez, en tanto éstas son las que con mayor frecuencia perciben los adultos mayores, a pesar de la fuerte presencia de los beneficios por viudez en el caso de las ancianas. En cuanto a la delimitación al sistema general la misma obedece a la necesidad de aclarar que no se trata de un requisito promedio del sistema sino de aquél que enfrenta el común de los trabajadores.

Definida entonces en forma exhaustiva la amplitud de la cobertura de la seguridad social, corresponde entonces analizar las fuentes y variables que se pueden utilizar para estimar su magnitud en Argentina.

Como ya se ha señalado, en nuestro país no existe un registro oficial que contemple a la totalidad de los beneficiarios de la seguridad social²²⁰.

Es más, aún si limitamos el análisis a las prestaciones por vejez o en rigor a las prestaciones por vejez, invalidez y muerte en cabeza de adultos mayores, no existe ningún registro consolidado de beneficiarios, ni siquiera si nos circunscribimos al seguro social²²¹, donde tal consolidación es

²¹⁸ Aún sin considerar su escasa relación con los seguros privados complementarios de carácter individual que también integran conceptualmente la seguridad social. Situación tratada en profundidad en BERTÍN (2011).

²¹⁹ Para un análisis acerca de la forma en que la edad mínima de jubilación opera como una señal en cuanto a la definición intersubjetiva de vejez ver AISS (1998) pg. 22.

²²⁰ Al respecto, ARENAS DE MESA y BERTRANOU (2006) pg. 7 expresan que: “se desconoce la cantidad total de afiliados y aportantes al sistema como así también el estado financiero-actuarial de los mismos.”

²²¹ Salvando así las dificultades relacionadas con el carácter volátil de ciertas formas de asistencia ó con la existencia de beneficios que no atienden a ninguna población o situación en particular, verbigracia pensiones graciables, entre otros obstáculos a una medición precisa.

fundamental dada la posibilidad de duplicación total o parcial de beneficios en cabeza de una misma persona, dependiendo de la situación de reciprocidad entre regímenes.

De esta manera, la ausencia de registros consolidados de adultos mayores beneficiarios del seguro social nos obliga a trabajar con datos de menor veracidad²²². Tales fuentes, están dadas por la parte de los relevamientos realizados por organismos estadísticos, que refieren a personas en la tercera edad.

Al respecto, en Argentina destacan dos tipos de información: una poblacional²²³ con una periodicidad de diez años, denominada Censo Nacional de Población y Viviendas y otra de carácter muestral que refiere solamente a la población urbana de las principales áreas metropolitanas, llamada Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada en forma semestral hasta mayo de 2003 y trimestralmente desde dicho año.

Es de destacar que ambas fuentes presentan en común una seria desventaja respecto a los registros oficiales y esto es que los datos surgen de la declaración de los encuestados, sin que la misma cuente con respaldo documental alguno.

Esta es una primer e importante limitación que conviene no olvidar, especialmente a la hora de comparar los datos con los de otras naciones que sí poseen un registro consolidado de beneficiarios.

En estricta referencia a los datos censales, en Argentina, dentro de los límites del presente trabajo, los mismos remiten a 1991, 2001 y 2010.

Vale aclarar que a la fecha no se cuenta con la desagregación total de la información de este último censo y por tanto esta fuente no es capaz de desarrollar todavía su potencial máximo de información respecto a los adultos mayores beneficiarios de la seguridad social.

En cuanto a la otra fuente de datos de la oficina de estadísticas, esto es la EPH, la misma releva solamente información correspondiente al 70% del total de habitantes de la nación²²⁴. Conviene no perder de vista tal alcance a la hora de extrapolar los datos para cubrir la totalidad del territorio nacional habitado.

Adicionalmente, la EPH a la hora de inquirir acerca de la percepción de ingresos provenientes de la seguridad social no diferencia los mismos. Es decir que no permite distinguir jubilaciones de pensiones, ni identificar su origen nacional o provincial o dar cuenta de las prestaciones contributivas, semicontributivas y no contributivas.

Delimitado de esta forma el universo de a quienes se consideran beneficiarios del sistema de seguridad social, resta entonces precisar con mayor acuciosidad a lo que se ha dado en llamar la población objetivo.

²²² Ver HERRERO (2001) para un análisis de los factores que a nivel conceptual y metodológico que dificultan la comparación entre los registros del SIJP y las estimaciones basadas en la EPH.

²²³ En rigor se trata de una muestra que, tras ser ajustada por no respuesta, representa a alrededor del 97% de la población.

²²⁴ Dato extraído de AROMANDO (2002) pg. 1.

Un primer paso para ello consiste en explicitar los rangos de edades que en cada año se encontraban habilitados a percibir prestaciones por vejez, originadas en el régimen contributivo aplicable a nivel general.

Al respecto, hasta el año 1993 tal requisito era de 55 años de edad para las mujeres y de 60 para los varones. A partir de 1994 pasa a ser de 57 y 62, respectivamente. Desde 1996 los varones se jubilan a los 63 años y las mujeres a los 59. De 1998 en adelante las mujeres a los 60 y los hombres a los 64. Mientras que a partir de 2001 operan los valores actuales: 65 años para los varones y 60 para las mujeres.

Una segunda cuestión pasa por estimar la población por edad y año calendario, correspondiente a cada año, para ello se parte de los datos publicados por la CEPAL que corresponden a población por grupos quinquenales de edad y refieren, para el período que se analiza en el presente trabajo, a los años 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010. De allí la necesidad de realizar extrapolaciones a la hora de establecer la población por edad y para cada uno de los años bajo estudio

Corresponde ahora contextualizar el indicador aquí construido, comparandolo con otros habitualmente utilizados en la literatura en la materia.

Los indicadores de amplitud de la cobertura pueden ser conceptualizados matemáticamente como cocientes, es decir que constan de un numerador (población cubierta) y un denominador (población objetivo).

De esta forma, las diferencias entre indicadores alternativos surgen de las definiciones de ambos componentes de la división.

Por el lado de la población objetivo, la misma suele definirse como la población de un determinado territorio que es mayor de una cierta edad.

Al respecto, es habitual que se tome la población mayor de 60²²⁵, 65²²⁶, o 70²²⁷ años, sin distinción de sexo, para luego identificar la cobertura diferencial, por sexo o grupos quinquenales de edad, siempre al interior de la población previamente definida.

Otra posibilidad, complementaria o alternativa y en línea con este trabajo, es considerar los requisitos legales de edad establecidos en el régimen general para acceder a los beneficios y por ende tomar la población masculina mayor de 65 años y la femenina de más de 60²²⁸ tal como está normado actualmente o los varones mayores de 60 y las mujeres de más de 55²²⁹ tal como estaba previsto previo a 1994 (ó en rigor, como en la presente tesis, tomar año a año el requisito de edad vigente, dado el esquema de transición contemplado en la reforma previsional de 1994).

²²⁵ CUADROS y JIMÉNEZ (2004), CEPAL (2006).

²²⁶ BERTRANOU, GRUSHKA y ROFMAN (2001), ROFMAN (2003), GRUSHKA (2004), CETRANGOLO y GRUSHKA (2004), ROFMAN (2005), FEDERMAN (2007), D'ELIA (2007), APELLA (2008), CETRANGOLO y GRUSHKA (2008), ROFMAN, FAJNZYLBER y HERRERA (2009).

²²⁷ GAYA (2005).

²²⁸ SAN MARTINO, GRUSHKA y ROFMAN (2001), MTESS (2004). GAYA (2005), BOUDOU, D'ELIA y LO VALVO (2007), APELLA (2008), COHAN, DIAZ FRERS, y LEVY YEYATI (2010).

²²⁹ FPC (2008).

Los cortes de edad escogidos, guardan relación con el tipo de población cuya situación interesa mostrar, con la disponibilidad de datos o con la necesidad de construir indicadores homogéneos de cara a su comparación a lo largo del tiempo o a nivel internacional.

De esta forma, solamente puede discutirse a nivel teórico la pertinencia de introducir valores diferenciados por sexo, acordes a los distintos requisitos de edad de hombres y mujeres. A nuestro entender ello es fundamental si no se pretende ignorar la difícil situación de las mujeres de entre 60 y 65 años de edad.

En cuanto a las distintas alternativas correspondientes a la definición de la población cubierta, sin duda el debate se presenta mucho más interesante.

Una primer cuestión, es definir las prestaciones, beneficios y condiciones que han de brindar status de cubierto/a a las personas pertenecientes a la población objetivo que ha sido establecida con anterioridad.

Al respecto, el goce directo de una jubilación o pensión del régimen general nacional de reparto íntegra, en todos los casos relevados, tal universo de condiciones necesarias para considerar a las personas cubiertas²³⁰.

A su vez, la titularidad de un beneficio previsional o una pensión no contributiva es el requisito para considerar a una persona como cubierta, en el grueso de los estudios revistados.

Tal definición amplia, surge de la misma fuente de los datos, ya que las preguntas de la EPH que refieren a este tipo de prestaciones y a los ingresos derivados de su usufructo, utilizan la expresión “jubilación o pensión”.

De allí que se incluya a prestaciones de la previsión social por vejez, invalidez y muerte, nacional, provincial, municipal o profesional, del régimen general o especiales, de capitalización y/o reparto y a los beneficios no contributivos que tomen la forma de “pensiones²³¹” (por ejemplo las pensiones no contributivas por vejez, pero no las prestaciones del plan mayores).

Esta es la opción metodológica escogida en la presente tesis, en una leve variante, consideramos cubiertos a todos los adultos mayores, titulares de jubilaciones y pensiones de cualquier tipo y también a quienes hayan logrado acceder al Plan Mayores, ya que por su monto las prestaciones del mismo²³²

²³⁰ A su vez, tal definición es la que corresponde a BOUDOU, D’ELIA y LO VALVO (2007) donde se arriba a una estimación de cobertura del orden del 70,5% para el año 2007 en base a registros de la ANSES, a GAYA (2005) trabajo que muestra la caída de la cobertura desde un 66,6% en 1997 hasta un 62,4% en 2003 y a las Proyecciones de GRUSHKA (2004) que parte de una cobertura de 62,5% en 2002 para arribar a un 53% en 2008 en un escenario pasivo. El resto de los estudios relevados se basan en información de la EPH.

²³¹ Así, las pensiones no contributivas graciables, por invalidez y por vejez, nacionales, provinciales y municipales, entrarían en la categoría de pensiones, no así las prestaciones del componente del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, conocido como Plan Mayores y dirigidas a personas de más de 70 años de edad.

²³² Aún cuando el haber del Plan Mayores, en consonancia con el del Jefes y Jefas permaneció constante en un valor de \$150 desde su creación.

fueron durante bastante tiempo equivalentes a una jubilación mínima²³³, o a una pensión no contributiva por vejez²³⁴ o representaban al menos una fracción significativa de tales prestaciones²³⁵.

Asimismo, a diciembre de 2003 el Plan Mayores contaba con unos 65.905 beneficiarios, que representaban aproximadamente un 2,5% de la población mayor de 70 años de Argentina²³⁶.

Algunos autores²³⁷ contemplan definiciones más amplias de lo que se considera población cubierta.

Así, se consideran tres tipos de cobertura: la individual, dada por la titularidad de una jubilación y/o pensión; la conjunta que surge de adicionar a la anterior los casos de las personas que sin poseer un beneficio de la seguridad social propio, conviven con un conyugue que si detenta tal condición; y la conjunta y/o ingreso laboral integrada por los casos anteriores y por aquellos en que al menos uno de los dos conyugues cuenta con ingresos laborales²³⁸.

En el presente trabajo no se considera la cobertura conjunta ni la conjunta y/o ingresos laborales por una elección explícita en el plano teórico. La misma parte de los planteos presentes en GIMENEZ (2004), donde se cuestiona incluso el rol de las pensiones por viudez, en tanto limitadas o cuasi limitadas a las mujeres y por tanto tendientes a perpetuar el reparto desigual del trabajo reproductivo.

A partir de tan fuerte crítica a prestaciones cuya titularidad (y por ende los grados de autonomía que ello implica) recae finalmente en las mujeres, aunque por su condición de viudas (y por tanto desamparadas dependientes de un hombre), no resulta muy complejo extrapolar que la cobertura conjunta entraña una situación de subordinación femenina aún mayor (dado que la cobertura individual de las jubilaciones es mayor en el caso de los varones) en tanto el acceso al ingreso depende enteramente de la situación conyugal. De allí que se descarte tal situación como de autentica cobertura de la seguridad social.

En cuanto a la cobertura por ingresos laborales, en su definición habitual, es decir como cobertura conjunta por ingresos laborales, esto es por las remuneraciones del conyugue, es pasible de las mismas críticas desarrolladas ut supra.

Asimismo, en caso de considerarse a nivel individual la cobertura por ingresos laborales surgen también dificultades, las mismas están dadas por la conceptualización de la población adulto mayor que permanece activa en el mercado laboral.

²³³ Hasta junio de 2003 inclusive.

²³⁴ Hasta diciembre 2003 inclusive.

²³⁵ El valor de las prestaciones entregadas en el marco del Plan Mayores representaron al menos el 50% de la jubilación mínima hasta agosto de 2004 inclusive y hasta un 50% de una PNC por vejez hasta mayo de 2006 inclusive.

²³⁶ En rigor el Plan Mayores se limitaba a las provincias con los índices de pobreza más altos del país: Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Córdoba, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero y a los Departamentos santafecinos declarados zonas de desastre por las inundaciones. Si cotejamos la población mayor de 70 años de las provincias pobres con los beneficiarios del Plan excluidos los 1.605 de Santa Fe, la cobertura del Plan Mayores trepa al 9,4%.

²³⁷ Ver ROFMAN (2005) para la cobertura conjunta y BERTRANOU, GRUSHKA y ROFMAN (2001), ROFMAN (2003), CETRANGOLO y GRUSHKA (2004) y CETRANGOLO y GRUSHKA (2008) para la cobertura conjunta y/o por ingresos laborales.

²³⁸ De acuerdo a la definición explicitada en BERTRANOU, GRUSHKA y ROFMAN (2001) pg. 37.

Así CETRANGOLO y GRUSHKA (2004) explicitan: “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.”.

Sin duda la permanencia voluntaria en la actividad se configura, al menos a nivel individual, como un motivo positivo para postergar la jubilación.

Sin embargo subsisten dos importantes cuestiones. Una de ellas radica en hasta qué punto tal decisión es voluntaria, es decir, en el caso de personas que cumplen con los requisitos para acceder a la jubilación la voluntad por seguir trabajando bien puede obedecer a la escasa intensidad en la cobertura, dada por el bajo nivel de las prestaciones. Por otra parte, resulta plausible que, en muchos casos, el permanecer en el mercado de trabajo sea parte de una estrategia de supervivencia desplegada ante problemas en la amplitud de la cobertura, esto es por no poder cumplir con los requisitos de acceso al beneficio jubilatorio²³⁹.

Tal cuestión es retomada más adelante en la presente Tesis, al momento de analizar los cambios en los perfiles de la población no cubierta. De este modo, no parece muy plausible la hipótesis de CETRANGOLO y GRUSHKA (2004) en gran parte del período bajo estudio. Sin embargo, en los últimos años, las características sociodemográficas (nivel educativo, región de residencia, estrato de ingresos, ingreso personal y per cápita del hogar) de buena parte de la población sin cobertura (según la estricta definición aplicada en el presente trabajo) parece reivindicar el planteo de los autores, al menos en lo que atañe a su validez en el actual contexto macroeconómico y del mercado de trabajo. Conviene entonces desarrollar con mayor profundidad el estudio del mismo.

Así, si bien el presente trabajo se centra en la cobertura en edades pasivas, (situación frente al sistema de seguridad social de la población adulto mayor), a la hora de discutir críticamente la cuestión de la cobertura por ingresos laborales resulta necesario introducir algunos conceptos vinculados con la cobertura en edades activas. La misma busca captar la situación de registro de la población en edad de trabajar o más específicamente de la parte de la misma que participa del mercado de trabajo (población económicamente activa) o que realiza una actividad remunerada (ocupados).

Conviene discernir entre la cobertura teórica y efectiva correspondiente a la población activa, del conjunto de instituciones que configuran el esquema previsional en Argentina. Legalmente, desde 1956²⁴⁰ todas las categorías ocupacionales que integran la población con ingresos laborales, incluyendo los trabajadores por cuenta propia²⁴¹, se encuentran obligadas a aportar a la previsión social y por tanto

²³⁹ Al respecto, GOLDBERG y LO VUOLO (2006) pg. 58 señalan en referencia a la situación imperante en Argentina a principios de la década de 1990: “Como consecuencia del deterioro socio-económico marcado, también había aumentado el número de personas en edad de jubilarse que continuaban formando parte de la oferta en el mercado de empleo.”

²⁴⁰ Con la incorporación del personal del servicio doméstico, según GOLDBERG y LO VUOLO (2006) pg. 47.

²⁴¹ Vale aclararlo, ya que según BERTIN y PERROTO (1997) pg. 109 de siete naciones latinoamericanas que reformaron sus sistemas previsionales a principios de la década de 1990 introduciendo componentes de capitalización, en Argentina y Uruguay la afiliación de los autónomos era obligatoria, y en Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú voluntaria.

están teóricamente cubiertas. En la práctica, la presencia de un importante sector informal²⁴², que por sus bajos ingresos no posee capacidad contributiva, en conjunción con importantes niveles de evasión entre quienes sí pueden aportar²⁴³ introducen una brecha entre cubiertos y ocupados.

Puede pensarse entonces, que en presencia de sistemas contributivos, si uno superpone las “imágenes” correspondientes a la situación de cobertura a lo largo de la vida laboral activa de cualquier persona en particular, es posible deducir o explicar su situación de cobertura una vez llegada la vejez. El concepto que reúne estas “fotos” en una “película” y que permite comprender la pérdida de cobertura de los sistemas de previsión social es el de densidad de aportes. El mismo puede definirse como la proporción de meses en que efectivamente se han realizado aportes sobre un determinado período, que puede incluir la totalidad de la vida activa o bien una proporción de la misma.

A partir de este concepto es posible evaluar la situación de los adultos mayores que permanecen en el mercado de trabajo una vez cumplida la edad mínima necesaria para jubilarse. Al respecto, BERTRANOU Y SANCHEZ (2003) pg. 60 muestran que la densidad de aportes registrada en el período julio 1994 – diciembre 2001 correspondiente a las mujeres de entre 60 y 64 años fue del 52,5%, mientras que las personas de ambos sexos de entre 65 y 69 aportaron solamente en el 40,6% de los meses bajo estudio y los/as mayores de 70 años tan sólo en el 27,6%.

Si bien estos datos refieren únicamente a un período de siete años y medio y su extrapolación al conjunto de la vida laboral no resulta técnicamente correcta, dicho ejercicio puede ser ilustrativo. Así, aun partiendo del supuesto extremo de que la vida laboral comienza indefectiblemente a los 18 años el panorama es bastante sombrío.

Una mujer de 60 años, con una densidad de aportes de un 52,5% contaría con 22 años de aportes, aún considerando que se puede agregar uno por simple declaración jurada²⁴⁴ y que se pueden compensar los años de faltantes de aportes con excedentes de edad, en la proporción de dos años extra de edad por cada año compensable de aportes²⁴⁵, tal persona no podría jubilarse, ni siquiera con perfecta regularidad de aportes a partir de los 60 años, antes de los 65 años de edad. Es decir que en la práctica el reconocimiento de la doble jornada de trabajo femenina, que justifica el retiro de la mujer a una edad menor que la del hombre, no operaría. En este caso es claro que la “decisión” de seguir trabajando, para el promedio de las mujeres de entre 60 y 64 años no es tal, en tanto los ingresos laborales no operan como una alternativa a los previsionales sino como un paliativo ante su ausencia.

²⁴² Algunos criterios que se utilizan en la definición de la informalidad o subocupación no horaria, presentes en MONZA (2000) tales como el tamaño de la unidad productiva (en términos de trabajadores ocupados) o sus niveles de rentabilidad y desarrollo tecnológico/organizativo o más generalmente forma institucional de producción apuntalan este tipo de explicación. Desde una perspectiva social, puede considerarse el carácter de refugio, ante la opción del desempleo, de la actividad emprendida. Es clave el carácter superfluo, o no central al proceso de acumulación, de la producción realizada.

²⁴³ GOLDBERG y LO VUOLO (2006) pg. 56 estiman que, a comienzos de la década de 1990, solamente aportaba el 30% de trabajadores autónomos, de los cuales a su vez el 85% declaraba encontrarse dentro de las dos categorías más bajas previstas en la escala de ingresos imposables, mientras que las estimaciones de distribución del ingreso mostraban una fuerte concentración del trabajo por cuenta propia en los estratos de altos ingresos.

²⁴⁴ El Artículo 38 de la Ley N° 24.241 establece que para el cómputo de los años de servicios con aportes para acceder a la PBU, sólo podrán acreditarse mediante declaración jurada, como máximo, hasta 1995 siete años, hasta 1997 seis años, hasta 1999 5 años, hasta 2001 cuatro años, hasta 2003 tres años, hasta 2005 dos años y a partir de 2006 solamente un año.

²⁴⁵ Artículo 19 de la Ley N° 24.241.

En el caso de personas de entre 65 y 69 la situación es aún peor, ya que un varón de 65 años con una densidad de aportes del orden del 40,8% hasta esa edad y un perfecto cumplimiento a partir de la misma, podría acreditar a los 70 años unos 27 años de servicios con aportes, insuficientes para acceder a una prestación regular, mientras que para obtener una prestación por edad avanzada²⁴⁶ es necesario acreditar al menos cinco años de servicios de entre los últimos ocho previos al cese, esto es una densidad de aportes del 62,5%. En este caso no es necesario extrapolar demasiado, ya que alguien que los 69 años presenta una densidad de aportes del 40,8% en los últimos siete años y medio, aún con perfecto cumplimiento en el año posterior no podría superar un 51% de densidad de aportes, es decir que no podría acceder a la prestación por edad avanzada antes de los 71 años de edad. En el caso de tratarse de una mujer, la situación sería levemente mejor, ya que por tener una densidad de aportes similar (40,2%) pero la posibilidad de compensar mas años de aportes faltantes con años de edad excedentes, dada su menor edad jubilatoria, a los 70 años de edad, y solo entonces, podría cumplir con el requisito de 30 años de servicios con aportes y obtener el beneficio jubilatorio que a su vez podría ser de un monto mayor por no tratarse de una jubilación por edad avanzada.

Finalmente, para el caso de las personas mayores de 70 años el acceso a la jubilación por edad avanzada requiere, para quien haya ingresado al mercado de trabajo a los 20 años, una densidad de aportes del 20%. Sin embargo exige asimismo contar con al menos cinco años de servicios de entre los últimos ocho previos al cese; es decir una densidad de aportes del orden del 62,5%. En este caso la extrapolación es mínima, ya que en los siete años y medio para los que se cuenta con datos este grupo etareo presenta una densidad del aportes del orden del 27,6%, es decir que para poder acceder a la prestación por edad avanzada alguien de 70 años, a partir de un muy improbable escenario de perfecto cumplimiento a partir de dicha edad, debería aguardar hasta por los menos los 73 años de edad.

Por todas las razones detalladas es que se ha escogido para la presente tesis como indicador de la amplitud de la cobertura de la seguridad social entre los adultos mayores, el goce directo de una jubilación y/o pensión por parte de varones mayores de 65 años y de mujeres de más de 60, según surge de la EPH. Guarismo que a su vez puede ser corregido por el impacto del Plan Mayores, estimado a partir de los registros de dicho programa.

SECCIÓN B

EVOLUCIÓN DE LA AMPLITUD DE LA COBERTURA EN ARGENTINA 1995--2011

Ya definido con precisión el concepto de amplitud de la cobertura a ser operacionalizado, así como los indicadores y fuentes de datos necesarios para tal análisis, corresponde entonces evaluar su evolución a lo largo del período bajo estudio, caracterizando la situación posterior a mayo 2003 en comparación con el período inmediatamente anterior.

Para ello se toma como punto de partida el año 1995 a partir de dos motivos de capital importancia.

Por una parte a raíz de un criterio de homogeneidad en las fuentes de información dado por la disponibilidad de bases usuarias ampliadas de la EPH puntual a partir de mayo de dicho año.

²⁴⁶ Que requiere una edad mínima de 70 años, no menos de 10 años de servicios con aportes y una prestación de servicios de por lo menos cinco años durante el período de ocho años inmediatamente anteriores al cese en la actividad y en los hechos toma la forma de una jubilación mínima, según lo normado por el Artículo 19 de la Ley N° 24.241.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta, si se busca captar el impacto gradual de la reforma previsional de 1994 sobre la situación de los adultos mayores, la existencia de un importante rezago ocasionado por el prolongado lapso que mediaba entre el comienzo del trámite jubilatorio y el efectivo goce de las prestaciones²⁴⁷.

Vale recordar que desde el tercer trimestre de 2003 la nueva metodología de la EPH pasó, entre otras cosas, de un relevamiento puntual semestral a uno continuo trimestral.

Por tal motivo los resultados antes y después de la mencionada modificación no son estrictamente comparables.

Sin perjuicio de ello, a partir del Cuadro N° 1 y de su representación gráfica puede advertirse una leve tendencia decreciente en la cobertura que se quiebra a partir del año 2007.

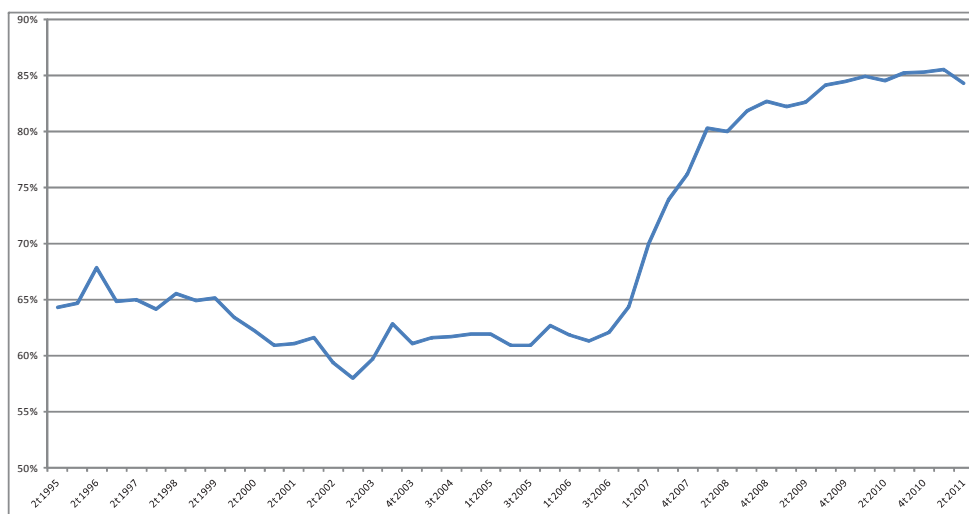
CUADRO N° 1: Cobertura de jubilación y/o pensión para la población en edad de jubilarse
-en %-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cobertura	64,5%	66,3%	64,6%	65,2%	64,3%	61,6%	61,4%	58,7%	61,2%	61,7%	61,6%	62,4%	73,4%	81,2%	83,3%	85,0%	84,9%

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH para el total de aglomerados urbanos.

GRÁFICO N° 1: Cobertura de jubilación y/o pensión para la población en edad de jubilarse
-en %-

²⁴⁷ Según el artículo “Menos tiempo para acceder a la jubilación” publicado en la edición del diario Página/12 del 8/7/2010 en 1996 la demora promedio para completar los trámites de la jubilación era de entre ocho meses y un año.



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH para el total de aglomerados urbanos.

En cuanto a la leve tendencia decreciente consignada para el periodo 1995-2006 es necesario aclarar que la particular construcción del indicador enmascara posiblemente una caída aún mayor de la cobertura. Corresponde entonces recordar en el siguiente cuadro el corte etareo que se ha tenido en cuenta en cada año para determinar tanto el número de personas cubiertas como la población objetivo:

Cuadro N° 2: Edad mínima jubilatoria según fecha de vigencia

Año	Edad Mínima Jubilatoria	
	Masculina	Femenina
1994	62	57
1995	62	57
1996	63	59
1997	63	59
1998	64	60
1999	64	60
2000	64	60
desde 2001	65	60

Fuente: Elaboración propia a partir del Artículo 37 de la Ley N° 24.241.

A su vez, la literatura consultada en la materia sugiere una pérdida de cobertura de mayor envergadura que la calculada en la presente tesis²⁴⁸.

²⁴⁸ Para la población mayor de 65 años: APELLA (2008) pg. 7 registra, entre 1995 y 2004, una caída en la cobertura de 10,2 pp contra los 2,4 pp estimados en la presente tesis. BERTRANOU, GRUSHKA y ROFMAN (2001) pg. 38 calculan una pérdida de cobertura del orden de los 4,9 pp entre 1994 y 1999 contra los 0,9 pp estimados para el período 1995-1999 en el presente trabajo. En ROFMAN (2003) pg. 4 se consigna una caída de la cobertura de 12 pp entre 1993 y 2001 (nuestra estimación para 1995-2001 es de 2,7 pp). La caída en la cobertura en CETRANGOLO y GRUSHKA (2004) pg. 36 para

Ello obedece a que la principal diferencia metodológica entre dichos estudios y el presente trabajo radica en el criterio de elegibilidad adoptado. Mientras que el resto de los autores ha mantenido un mismo corte de edad para establecer la población cubierta y la que debería estarlo a lo largo de todo el lapso de tiempo considerado, nosotros hemos optado por considerar año a año los requisitos vigentes según la normativa general en la materia. Ello ha implicado la gradual concentración en edades más altas al ir dejando de lado a la población femenina de entre 55 y 60 a la masculina de entre 60 y 65.

Por su parte, los estudios disponibles coinciden en señalar que la amplitud de la cobertura aumenta a medida que se restringe la población objetivo a grupos de mayor edad²⁴⁹.

De esta forma, es plausible plantearse que la pérdida de cobertura se concentrará, especialmente en los primeros años, en los grupos de menor edad, dado que la condición de cubierto/a es vitalicia. Del mismo modo, abonan esta teoría la posibilidad de compensar años excedentes de edad con faltantes de aporte y la necesidad de permanecer más tiempo en el mercado de trabajo, en virtud del incremento en la cantidad de años de servicios con aportes requeridos y la disminución de la densidad de aportes provocada por la precarización laboral.

Esta caída en la cobertura es provocada por el efecto concomitante del paulatino empeoramiento de las condiciones de trabajo (especialmente en lo que hace al registro) y del endurecimiento en las condiciones de acceso (fundamentalmente en lo referido a los años de servicios con aportes exigidos).

Una muestra de ello está dada por la evolución del número de jubilaciones nacionales de los regímenes de reparto y de capitalización en órbita de la ANSES:

CUADRO N° 3: Jubilaciones de Reparto y Capitalización 1994-2005

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Jub. Reparto	2.042.440	2.062.170	2.114.215	1.984.508	1.929.201	1.873.669	1.816.488	1.780.036	1.739.152	1.710.244	1.670.828	1.651.284
Jub. Capitalización	-	-	-	-	-	-	-	-	28.664	49.229	70.152	90.959
Jub. Totales	2.042.440	2.062.170	2.114.215	1.984.508	1.929.201	1.873.669	1.816.488	1.780.036	1.767.816	1.759.473	1.740.980	1.742.243

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Cuentas de Inversión 1994-2005 publicadas por la CGN.

A partir de 2007 se verifica un fuerte crecimiento en la amplitud de la cobertura, con un incremento del orden de los 20 pp en el valor de 2009 respecto a 2006, llegando a un nivel de casi el 85% en el primer semestre de 2010. Sin embargo, dicho crecimiento es explicado casi en su totalidad por el efecto de las prestaciones otorgadas en virtud de la moratoria previsional, como puede verificarse en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4: Jubilaciones de Reparto, Capitalización y Moratoria 2005-2009

1994-2003 es de 10,7 pp (versus la nuestra para 1995-2003 de 4,6). D'ELIA (2007) pg. 7 informa de una cobertura en 2004 12,0 pp inferior a la de 1990 (para nosotros la de 2004 es 2,4 pp menor que la de 1995).

²⁴⁹ Por ejemplo, CETRANGOLO y GRUSHKA (2008) pg. 22 señalan que en el primer trimestre de 2007 la cobertura de la población de entre 65 y 69 años de edad era del 59,1%, mientras que para el grupo de entre 70 y 74 era del 78,0%, para las personas comprendidas entre los 75 y los 79 años del 86,0% y para las/os mayores de 80 del 90,1%. CETRANGOLO y GRUSHKA (2004) pg. 36 muestran el mismo patrón, con un crecimiento en la brecha entre edades en el período 1994-2003.

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jubilaciones de Reparto	1.651.284	1.830.544	1.587.248	1.560.436	1.826.938	1.768.236
Jubilaciones de Capitalización	90.959	118.740	191.564	227.274	-	-
Jubilaciones por Moratoria	-	-	1.369.110	1.813.023	2.025.782	2.273.927
Jubilaciones Totales	1.742.243	1.949.284	3.147.922	3.600.733	3.852.720	4.042.163

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Cuentas de Inversión 2005-2009 publicadas por la CGN.

Dicha circunstancia arroja dudas acerca de la sustentabilidad de las altas tasas de cobertura alcanzadas.

Especialmente cuando se evidencia un permanente retroceso de las prestaciones enteramente contributivas, disimulado en 2009 por la eliminación del sistema de capitalización, que permitió elevar el número de prestaciones de reparto al absorber tanto a los beneficios que tomaban la forma de componente pública de las prestaciones mixtas, como a aquellas jubilaciones que por ser pagadas enteramente por capitalización²⁵⁰ no han sido incorporadas al Cuadro N° 4.

Esta caída en el número de beneficios al pago del régimen contributivo puede explicarse por la disímil evolución de las altas y las bajas en el período.

Mientras que las bajas de jubilaciones (relacionadas fundamentalmente con el fallecimiento de las personas beneficiarias) fueron, por ejemplo, en 1997-2000, del orden de las 100.000 al año, las altas (ocasionadas por el acceso al beneficio jubilatorio de una persona adicional) fue de, aproximadamente, unas 47.000 por año, en igual período²⁵¹.

Se constata de esta forma que por cada dos bajas producidas se produjo menos de un alta, de allí entonces la caída en el número neto de beneficios al pago.

Vale destacar que el dato de 2006, por ser previo a la creación del Subprograma 3: “Prestaciones Previsionales Ley N° 25.994”, es muy probable que contenga algunos cientos de miles de los casi 1,5 millones de beneficios otorgados por esa vía a diciembre de 2006.

Es por ello, que al momento de graficar la tendencia, se ha decidido adjudicar a 2006 una magnitud intermedia entre las de los Ejercicio 2005 y 2007, de modo tal de no representar un valor anómalo.

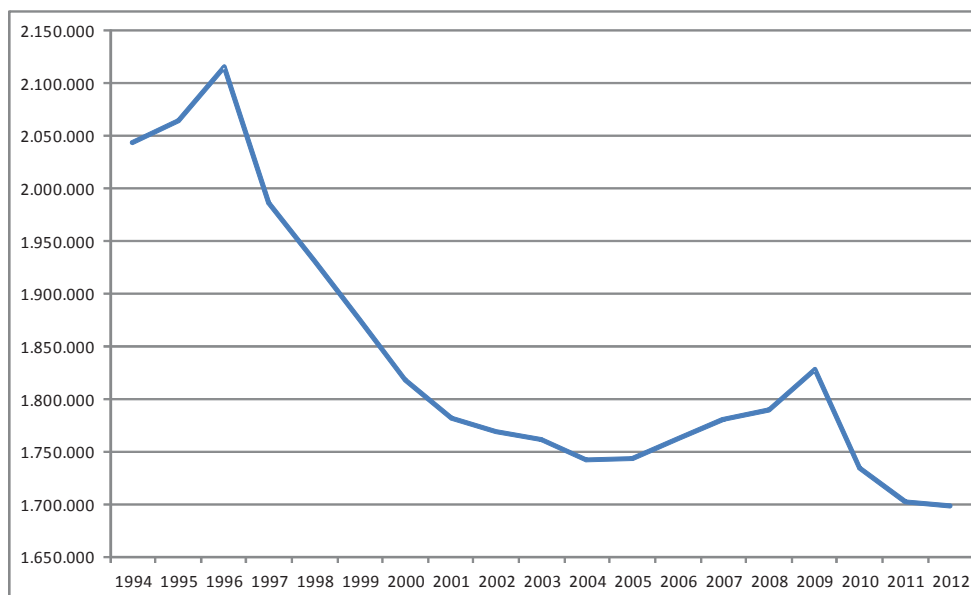
El dato del año 2005, que presenta una muy leve alza respecto a 2004, es posible que también se encuentre distorsionado por contener casos de moratoria, sin embargo, dado que en dicho año, por el precitado mecanismos se otorgaron “apenas” unos 50.000 beneficios (incluyendo muchos de jubilación anticipada por desempleo, que de hecho son contributivos) tal valor no se ha corregido.

Así, el Gráfico N° 2 nos permite analizar el comportamiento de las jubilaciones contributivas, sean de reparto y/o capitalización y su evolución a partir del surgimiento de los beneficios semicontributivos otorgados en el marco de la Ley N° 25.994.

²⁵⁰ Beneficiarios que sin cumplir con los requisitos de años con aportes, accedieron a los saldos de sus cuentas de capitalización individual al cumplir la edad estipulada, por ejemplo a través de la modalidad de retiro fraccionario.

²⁵¹ Fuente: Informe de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

GRÁFICO N° 2: Jubilaciones del Sistema Nacional 1994-2012 netas de beneficios por moratoria



Nota: Incluye beneficios de reparto y capitalización. No incluye beneficios por moratoria (Ley N° 25.994). El dato de 2006 por no contemplar la separación de los beneficios de moratoria surge como un promedio de los valores de 2005 y 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de de las Cuentas de Inversión 2005-2010 publicadas por la CGN, la Ejecución Físico Financiera acumulada al primer semestre de 2011 publicada por la ONP y la estimación para 2012 de metas físicas de la Ley de Presupuesto 2012.

Es interesante señalar que el crecimiento en las jubilaciones contributivas en el período 2006-2009 se corresponden al auge de la moratoria, así como con la implementación de mejoras en los procesos de otorgamiento de altas de la ANSES y con el incremento en su planta de personal, en el marco de la absorción de buena parte de los trabajadores cesantes de las AFJP. Ello probablemente ha implicado una disminución en el tiempo requerido para el otorgamiento de los beneficios, contabilizado desde el inicio del trámite²⁵². Lo que a su vez impactaría sobre el stock de actuaciones pendientes de resolución. De este modo, esta verdadera mejora en el funcionamiento organizacional, con un muy positivo impacto sobre el bienestar de los nuevos beneficiarios, se traduce en un incremento en el número de beneficios al conllevar la reducción del stock de jubilaciones en trámite un crecimiento en las altas, sin que ello implique cambio alguno en las bajas. Pero este es un efecto por única vez en tanto ya producida la mejora el ritmo de las altas volverá a asemejarse al de los trámites iniciados.

²⁵² Así, en su Plan Estratégico 2009 – 2011, ANSES contempla explícitamente como punto 1.3 de sus Objetivos Estratégicos 2009 – 2011 el “Reducir los tiempos de resolución para el otorgamiento de los beneficios”. Ver ANSES (2009) pg. 33.

Este efecto coincide con la información y proyecciones oficiales en cuanto a la evolución de las jubilaciones nacionales del régimen general, es decir que no se tramitan en el marco de la Ley N° 25.994 de Moratoria Previsional.

Así, en el año 2001, según datos censales, el número de jubilaciones nacionales pagadas por la ANSES, de reparto y capitalización, equivalía al 41,0% de la cantidad de adultos mayores de nuestro país. Mientras que según el Censo 2010 y la cuenta de inversión de dicho ejercicio, la cantidad de jubilaciones nacionales contributivas (que excluye a las de moratoria) representaba apenas el 34,9% de los adultos mayores residentes en nuestro país. Es decir que la pérdida de cobertura del sistema contributivo en el período intercensal habría sido del orden de dos puntos porcentuales cada tres años.

De esta forma, puede concluirse respecto a la evolución general de la amplitud de la cobertura de la seguridad social, sobre los adultos mayores²⁵³ en Argentina en 1995-2011, que se verifica una importante caída durante la mayor parte del período, en parte enmascarada por el paulatino incremento de la edad mínima jubilatoria.

Tal tendencia decreciente se quiebra definitivamente a partir del año 2007 por efecto de la Moratoria Previsional implementada en el marco de la Ley N° 25.994. Logrando por esta vía niveles de cobertura muy superiores a los máximos históricos presentes a comienzos del período bajo estudio²⁵⁴.

Así, en la segunda mitad de la década de 1990, en el contexto del aumento gradual de la edad jubilatoria en cinco años para hombres y mujeres, se advierte de todos modos una caída en el nivel de cobertura que pasa del orden del 65% en 1995-1999 al 61% en 2000-2004, lustro en que se estabiliza el requisito de edad. El año 2005 exhibe una cobertura similar a la de sus predecesores inmediatos, mientras que en 2006 es visible un muy leve incremento.

Es a partir de 2007 donde es posible observar un espectacular aumento en la cobertura, que en dicho año es de más del 73%. Mientras que en 2008 supera la marca del 80%. Por su parte, en 2009 llega al 83% y en 2010 y el primer semestre de 2011 se ubica en torno al 85% lo que denota un gran incremento, del orden del 40% (unos 24 pp) respecto a la primer mitad de la década de 2000.

Resulta a todas luces innegable lo positivo del cambio producido, en términos sociales. Sin embargo, el hecho de que este impresionante aumento de la cobertura se haya producido exclusivamente por efecto de un esquema semicontributivo, permaneciendo la tendencia a la pérdida de cobertura de los componentes contributivos a lo largo del período, resulta preocupante de cara al futuro. Especialmente si se tiene en cuenta que el discurso articulador de la seguridad social en Argentina sigue fuertemente vinculado a la idea de contribución previa como condición meritocrática de acceso, por lo que podría plantearse la idea de un pseudo universalismo vergonzante. Reivindicando el importante logro alcanzado en cuanto a la amplitud de la cobertura, subsisten entonces dudas acerca de la sustentabilidad del mismo, dada su precariedad institucional, especialmente si se plantean escenarios alternativos en términos políticos, económicos o respecto al clima ideológico reinante. E incluso por la misma inercia de una política articulada de modo tal que sus efectos tienden a atenuarse con el tiempo.

SECCIÓN C

²⁵³ Entendidos como las personas con edad suficiente como para acceder al beneficio de jubilación por vejez.

²⁵⁴ Según datos censales la cobertura previsional correspondiente a personas mayores de 65 años era en Argentina del 75% en 1991, del 70% en 2001 y del 93% en 2010.

EVOLUCIÓN DE LA AMPLITUD DE LA COBERTURA SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS 1995-2003

A partir de los datos de la EPH es posible dar cuenta de algunas de las principales características sociodemográficas de la población adulto mayor de los más importantes centros urbanos de la Argentina, según su condición de cobertura respecto a la seguridad social.

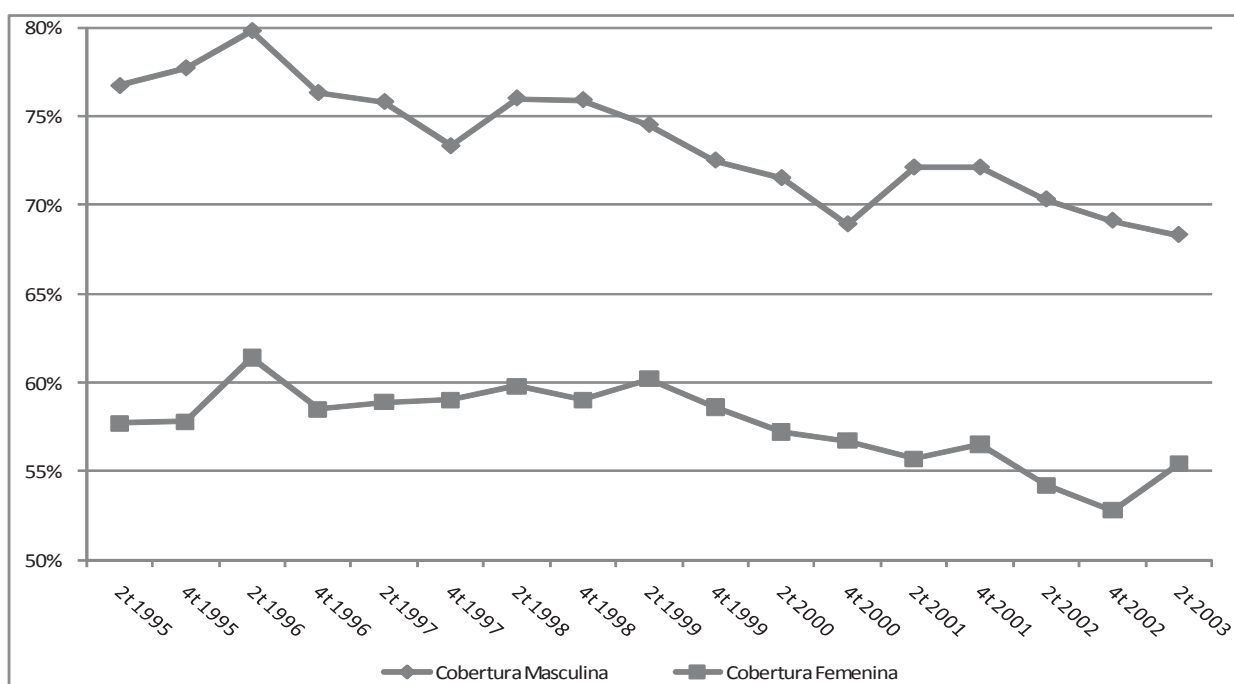
Empecemos entonces por mostrar en el Cuadro N° 5 y en el Gráfico N° 3 la situación propia del período 1995-2003 en lo que atañe a la cobertura por género y a la representación de cada sexo en el total de la población adulta mayor con y sin cobertura de la seguridad social.

CUADRO N° 5: Cobertura de la Seguridad Social para adultos mayores según género: 1995-2003
-en porcentaje-

Período	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cobertura Masculina	77,2%	78,1%	74,6%	76,0%	73,5%	70,2%	72,1%	69,7%	68,3%
Cobertura Femenina	57,8%	60,0%	59,0%	59,4%	59,4%	57,0%	56,1%	53,5%	55,4%

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH puntual para el total de aglomerados urbanos.

GRÁFICO N° 3: Cobertura de la Seguridad Social para adultos mayores según género: 1995-2003
-en porcentaje-



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH puntual para el total de aglomerados urbanos.

Es notable la importante brecha que existe en el período en materia de cobertura según género, del orden de los 16 puntos porcentuales, esto es una cobertura femenina un 22% inferior a la masculina.

Las pequeñas variaciones que se registran a lo largo del período, en el sentido de mostrar una muy leve tendencia hacia la convergencia, en verdad reflejan los incrementos en la edad jubilatoria, que no tuvieron el mismo sendero en el caso de ambos sexos, aún llegando a un aumento idéntico (cinco años) y que, como ya se ha referido, en parte ocultan la caída en la cobertura al ir concentrado la población a cubrir en torno a edades más elevadas.

Todo ello se refleja en las disimiles distribuciones por sexo de la población cubierta y no cubierta. Así, las mujeres representan en el período un 76% de la población adulto mayor no cubierta, pero solamente un 60% del universo de beneficiarios de la seguridad social de la tercera edad.

En cuanto a la cobertura según nivel educativo, no se detecta ningún sesgo de importancia. Así, en promedio a lo largo del período 1995-2003, la seguridad social cubría a un 63% de los adultos mayores con hasta primaria completa, mientras que entre aquellos que habían asistido a la universidad, el nivel de cobertura era del 64%.

En materia territorial, la información de cobertura se ha georreferenciado a partir de la construcción de regiones, las mismas son:

Región Gran Buenos Aires (GBA), que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos del denominado Conurbano Bonaerense que rodea a la misma, así como parte de los distritos que a su vez circundan a tal anillo de municipios²⁵⁵.

Región Noroeste Argentino (NOA), que agrega la información de los aglomerados urbanos correspondientes a las Provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán.

Región Noreste Argentino (NEA), que contiene los aglomerados urbanos de las Provincias de Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco.

Región de Cuyo, que concentra la información surgida de los relevamientos realizados en las Provincias de San Juan, San Luis y Mendoza.

Región Pampeana, que corresponde a los datos de los aglomerados de las Provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y La Pampa, así como aquellas zonas de la Provincia de Buenos Aires no incluidas en el GBA.

Región Patagónica que agrupa los aglomerados urbanos de las provincias de Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur.

Al respecto, en la Región Pampeana, NEA, Cuyo y el GBA la cobertura es de entre un 61% y 63%, mientras que en el NOA es levemente superior (67%) y en la Patagonia resulta algo inferior (60%). De este modo no se verifican grandes sesgos en materia de distribución geográfica.

Conviene entonces profundizar el análisis respecto a los ingresos de la población adulto mayor según situación de cobertura, datos que se presentan en el Cuadro N° 6 y en el Gráfico N° 4.

²⁵⁵ Ver INDEC (2003) III para una detallada definición de lo que el Organismo denomina Gran Buenos Aires, Aglomerado Gran Buenos Aires y Conurbano Bonaerense en sus distintos relevamientos.

CUADRO N° 6: Ingresos de los adultos mayores según cobertura: 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingreso Medio de Cubiertos	\$369,99	\$381,32	\$411,06	\$419,71	\$416,53	\$406,87	\$406,03	\$303,70	\$304,35
Ingreso Medio de No Cubiertos	\$134,68	\$140,46	\$208,07	\$191,45	\$160,19	\$160,35	\$139,31	\$ 88,01	\$105,43

Fuente: Elaboración propia a base de EPH puntual e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

GRÁFICO N° 4: Ingresos de los adultos mayores según cobertura: 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH puntual e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

Puede apreciarse, que el ingreso medio de los adultos mayores sin cobertura de la seguridad social fue, en promedio para todo el período, un 62% inferior al de los cubiertos.

A su vez, los cambios en dicha brecha reflejan que la situación de los no cubiertos es peor que la de los cubiertos no solo por ser menor la media de sus ingresos, sino también por presentar una mayor variabilidad en los mismos.

Así, para la población con cobertura, las jubilaciones y/o pensiones representaron en el período 1995-2003 el 89% de su ingreso total y solamente sufrieron recortes en los años 2000-2001 (disminución del 13% en los haberes nominales superiores a \$500) y 2002 (en términos reales, por la inflación provocada por la devaluación).

Mientras que los ingresos de los no cubiertos fueron mucho más sensibles a la evolución del ciclo económico, creciendo bastante en 1996-1997 y disminuyendo ininterrumpidamente durante la larga crisis de 1998-2002.

Sin embargo, si se quiere conocer en profundidad la situación económica de los adultos mayores en Argentina, según tengan o no cobertura previsional, no basta con analizar solamente sus ingresos personales sino que es asimismo necesario estudiar los ingresos del resto de los miembros del hogar, de modo tal de poder estimar los ingresos per cápita del mismo.

Ello obedece a que podría plantearse que en realidad los bajos ingresos personales de la población no cubierta podrían estar más que compensados por cuantiosas transferencias intrafamiliares, así como responder a arreglos de vida distintos en los hogares de altos ingresos respecto a los menos pudientes.

En forma más precisa, podría aducirse que los adultos mayores que no cuentan con beneficio previsional y que por tanto presentan en promedio un nivel de ingresos muy modesto, es razonable suponer que terminarán conviviendo en hogares que se pueden denominar de familia ampliada, donde personas pertenecientes a otras generaciones tendrán a su cargo el solventar, cuanto menos, una canasta mínima de consumo correspondiente a tales personas desprotegidas por el sistema de seguridad social.

Resulta clave entonces, conocer hasta que punto estos tipos de comportamientos implicarán en la práctica una disminución tal de los ingresos per cápita del hogar, al punto de volverlos inferiores a los de las personas que sí cuentan con ingreso previsionales propios y que suelen vivir solas o con la única compañía de su cónyuge.

Para verificar la existencia o no de tales situaciones, en el Cuadro N° 7 y en el Gráfico N° 5 se presenta la información correspondiente a los ingresos per cápita de los hogares con adultos mayores, discriminando la información según tales adultos mayores estén o no cubiertos por las prestaciones de la seguridad social.

CUADRO N° 7: Ingresos per cápita de los hogares con adultos mayores según cobertura: 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingreso p/c del Hogar Cubiertos	\$310,23	\$310,27	\$338,51	\$340,80	\$343,57	\$337,65	\$328,43	\$235,69	\$241,32
Ingreso p/c del Hogar No Cubiertos	\$238,25	\$228,17	\$279,46	\$278,87	\$248,77	\$228,45	\$209,70	\$139,31	\$151,99

Fuente: Elaboración propia a base de EPH puntual e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

GRÁFICO N° 5: Ingresos per cápita de los hogares con adultos mayores según cobertura: 1995-2003

-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH puntual e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

Se verifica un patrón similar al de los ingresos propios previsionales, aunque las diferencias son menores, probablemente por el antedicho efecto de un mayor número de miembros generadores de ingresos en los hogares de adultos mayores no perceptores de jubilaciones y/o pensiones.

Nuevamente, se advierte una fuerte prociclicidad del ingreso, en este caso per cápita del hogar, de las personas sin cobertura, visible en un incremento en los ingresos en 1996-1997 y una caída posterior, ininterrumpida en 1998-2002. Coherente con un ingreso per cápita del hogar de los no cubiertos un 21% inferior al de los cubiertos en 1995-1998 y un 35% menor en 1999- 2003.

Mientras que el ingreso medio de los hogares de adultos mayores con jubilación y/o pensión fue relativamente estable en 1997-2001. Vale destacar que los ingresos de fuente previsional, para este grupo, fueron superiores, en un 9%, al ingreso per cápita del hogar, por lo que podría decirse que la existencia de adultos mayores perceptores de este tipo de prestaciones contribuyó positivamente en el período a mejorar los ingresos del hogar. Si se computan el total de ingresos en cabeza de adultos mayores cubiertos, para los años 1995-2003 se verifica que dicho monto es de hecho un 23% superior a los ingresos per cápita del hogar, por lo que estos miembros gozarían de bastante autonomía (desde el punto de vista financiero), resultando en un apoyo importante a la subsistencia del hogar.

Por su parte, los ingresos personales de las personas de la tercera edad sin jubilación y/o pensión, representaron en 1995-2003 apenas un 66% respecto a los ingresos per cápita del hogar, pudiendo plantearse de este modo la existencia de una menor autonomía y mayor dependencia, al menos financiera, de estas personas respecto a otros miembros del grupo familiar.

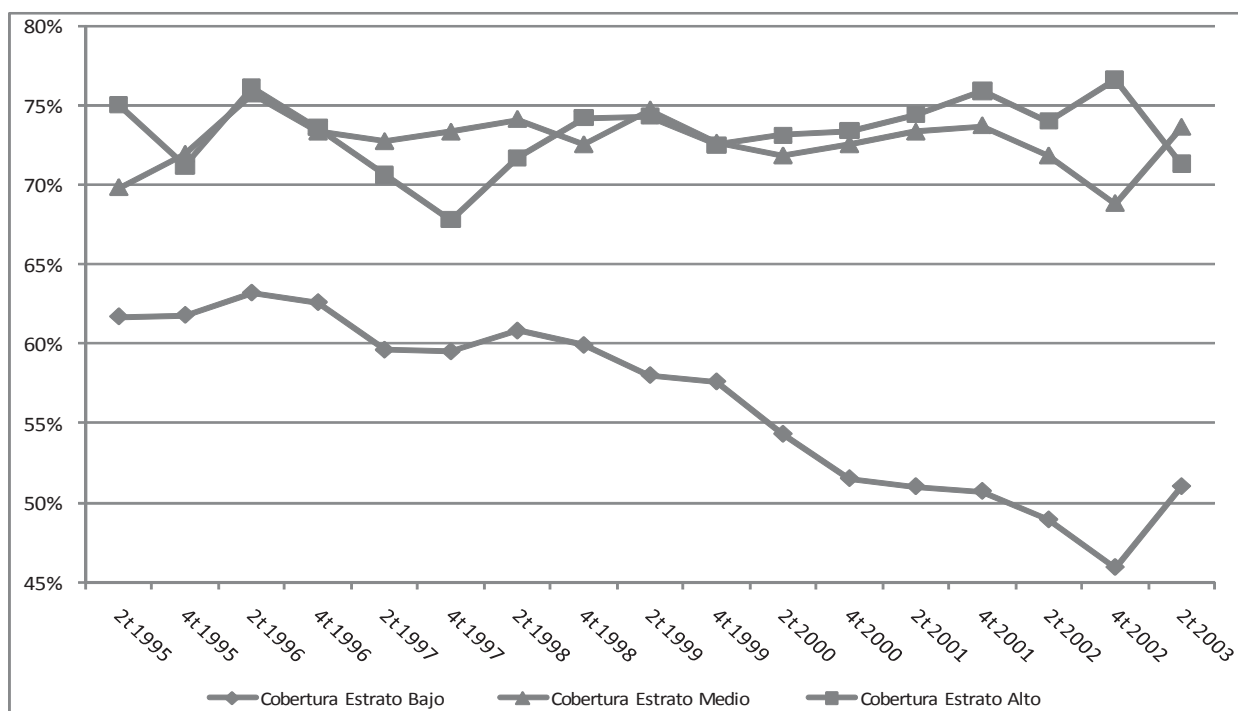
Dicho análisis puede complementarse con el estudio de la amplitud de la cobertura según niveles de ingreso, que se presenta en el Cuadro N° 8 y en el Gráfico N° 6, a partir de la construcción de estratos de ingresos per cápita del hogar.

CUADRO N° 8: Cobertura según estrato de ingresos per cápita del hogar: 1995-2003
-en porcentaje-

Período	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cobertura Estrato Bajo	61,8%	62,9%	59,6%	60,4%	57,8%	52,9%	50,9%	47,4%	51,0%
Cobertura Estrato Medio	70,9%	74,5%	73,0%	73,3%	73,7%	72,2%	73,5%	70,3%	73,6%
Cobertura Estrato Alto	73,1%	74,9%	69,2%	73,0%	73,4%	73,3%	75,2%	75,3%	71,3%

Nota: Los estratos se han definido a partir del Decil de Ingreso Per Cápita Familiar del Aglomerado de origen, según la siguiente clasificación: Estrato Bajo: Deciles 1 a 4. Estrato Medio: Deciles 5 a 8. Estrato Alto: Deciles 9 y 10.
Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH puntual para el total de aglomerados urbanos.

GRÁFICO N° 6: Cobertura según estrato de ingresos per cápita del hogar: 1995-2003
-en porcentaje-



Nota: Los estratos se han definido a partir del Decil de Ingreso Per Cápita Familiar del Aglomerado de origen, según la siguiente clasificación: Estrato Bajo: Deciles 1 a 4. Estrato Medio: Deciles 5 a 8. Estrato Alto: Deciles 9 y 10.
Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH puntual para el total de aglomerados urbanos.

Es de destacar que los estratos alto y medio presentan un nivel de cobertura similar (de entre un 70% y un 75% a lo largo de la serie) y una baja variabilidad a lo largo del período, sin un patrón definido. Así, no se evidencia una caída de la cobertura para estos grupos.

A su vez, el estrato bajo, parte de un nivel de cobertura inferior (cercano al 60%) que luego de oscilar en el período 1995-1998 presenta una pronunciada e ininterrumpida disminución a lo largo de la prolongada crisis de 1998-2002 (con valores incluso por debajo del 50%).

No es de extrañar entonces que el 40% más pobre de los adultos mayores hayan representado a comienzos del período aproximadamente un tercio de la población de tal grupo etareo cubierta por la seguridad social, para terminar equivaliendo, a comienzos de 2003, a apenas una quinta parte de los cubiertos.

De esta forma, respecto a las características de la población adulto mayor, según situación de cobertura en el período 1995-2003 puede concluirse que:

a) La población cubierta presentaba una menor feminización que la no cubierta, coherente con una cobertura femenina inferior a la masculina, brecha que se redujo levemente a lo largo del período. Ello obedece al endurecimiento en las condiciones de acceso, en cuanto a la cantidad de años con aportes requeridos, combinada con los mayores niveles de desocupación, no registro e intermitencia laboral que presentan las mujeres respecto a los varones, por una serie de fenómenos que van desde la existencia de una cultura patriarcal²⁵⁶, hasta la mera discriminación laboral²⁵⁷, pasando por la segregación ocupacional²⁵⁸.

b) El máximo nivel educativo alcanzado no se relaciona con la probabilidad de estar cubierto, así no se advierten diferencias significativas entre los niveles de cobertura de la población con, a lo sumo, estudios básicos respecto a la que detentan aquellas personas que han podido acceder a estudios superiores.

c) A nivel regional, resulta llamativo que la mayor cobertura corresponda a una de las regiones de menor desarrollo relativo, el NOA. Sin embargo, ello puede vincularse con dos fenómenos. Por un lado se trata de la región en que la planta pública provincial²⁵⁹ más disminuyó entre 1991 y 2001. Por otro, se encuentra íntegramente formada por provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación a mediados de la década de 1990. La conjunción de ambas circunstancias permite inferir que el pase masivo a situación de retiro de los trabajadores estatales provinciales de mayor edad, en esta región, pudo haber operado como un factor que explicaría, al menos parcialmente, la relativamente elevada cobertura²⁶⁰. Simétricamente, para justificar la baja cobertura en la Patagonia (una de las regiones más desarrolladas del país) podría argumentarse que ello obedece a las mayores posibilidades de los adultos mayores para permanecer en el mercado de trabajo en una zona de mayor dinamismo económico.

²⁵⁶ GIMENEZ (2004) pp. 116-120, desde el caso chileno estudia la ciudadanía social latinoamericana, de tipo patriarcal.

²⁵⁷ Para una profundización del concepto de discriminación laboral desde la perspectiva de la economía laboral, ver McCONNEL y BRUE (1997) pp. 427-468.

²⁵⁸ Ver al respecto ARRIAGADA (1997), excelente resumen de las realidades y mitos del trabajo femenino en la región.

²⁵⁹ Medida como proporción de la población total de entre 15 y 64 años de edad, según datos censales y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

²⁶⁰ Por la economía política de este proceso, ver MARTINEZ, PEZZARINI, CASTILLO, MENDOZA Y PERTUSI (2005).

d) En cuanto a la situación según ingresos, puede advertirse que los no cubiertos perciben por mes apenas el 38% del dinero que obtienen los cubiertos. Ello obedece exclusivamente a la condición de beneficiarios de la seguridad social de estos últimos, ya que las jubilaciones y/o pensiones explican casi el 90% del total de sus recursos. A su vez, si se consideran los ingresos per cápita del hogar, atento a los distintos arreglos residenciales provocados por la situación de cobertura, subsiste una importante brecha, del orden del 30% entre la situación de los no cubiertos, respecto a la de los cubiertos. De este modo es posible observar cierta autonomía financiera en las personas de edad con jubilación y/o pensión, que con sus ingresos, previsionales y de otras fuentes, contribuyen a la manutención de otros miembros del hogar, mientras que la población adulto mayor sin cobertura presenta una fuerte dependencia económica respecto a su grupo familiar, incluso para satisfacer sus más básicas necesidades.

e) Los niveles de cobertura alcanzados según estratos de ingresos, permiten advertir que no existen diferencias de importancia entre los sectores medios y el quintil más rico. Mientras que los adultos mayores que residen en el 40% más pobre de los hogares de los distintos aglomerados urbanos relevados por la EPH, presentaron, entre 1995 y 2003, niveles de cobertura que resultaron, en promedio, un 23% inferiores a los de los demás estratos, con el agravante de que esta brecha ha sido creciente en el tiempo, así en 1995 la cobertura de los más pobres era un 14% inferior a la del resto y en 2002 un 35% inferior.

A nivel general, puede advertirse entonces que la caída de la cobertura que se ha verificado entre los años 1995 y 2003 no fue homogéneamente distribuida, sino que, en términos generales, permitió mantener una situación de discriminación por género en el acceso a las prestaciones, coherente con el patrón de funcionamiento del mercado de trabajo y el reforzamiento de los requisitos contributivos de acceso.

Asimismo, no se observan sesgos de importancia en materia de cobertura, si se toma como variable de corte el máximo nivel educativo alcanzado por parte de los integrantes de la población adulto mayor relevada en la EPH.

Tampoco se aprecia una gran heterogeneidad territorial en cuanto a los niveles de cobertura, entre las distintas regiones del país.

A su vez, sí puede notarse un importante incremento en la brecha de cobertura de los sectores de menores ingresos, respecto al resto.

Tal situación resulta particularmente grave, dado que la fuente previsional es hegemónica en la estructura de ingresos de las personas con beneficio a la vez que permite, tanto una mayor autonomía financiera personal, como la posibilidad de contribuir a paliar las necesidades de consumo de otros miembros de hogar, que resultan especialmente acuciantes en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Veamos ahora la evolución de estos patrones y tendencias en el período 2003-2011, respecto a lo sucedido en 1995-2003, de modo tal de reconocer las rupturas y continuidades que la situación actual conlleva.

SECCIÓN D

EVOLUCIÓN DE LA AMPLITUD DE LA COBERTURA SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS 2003-2011

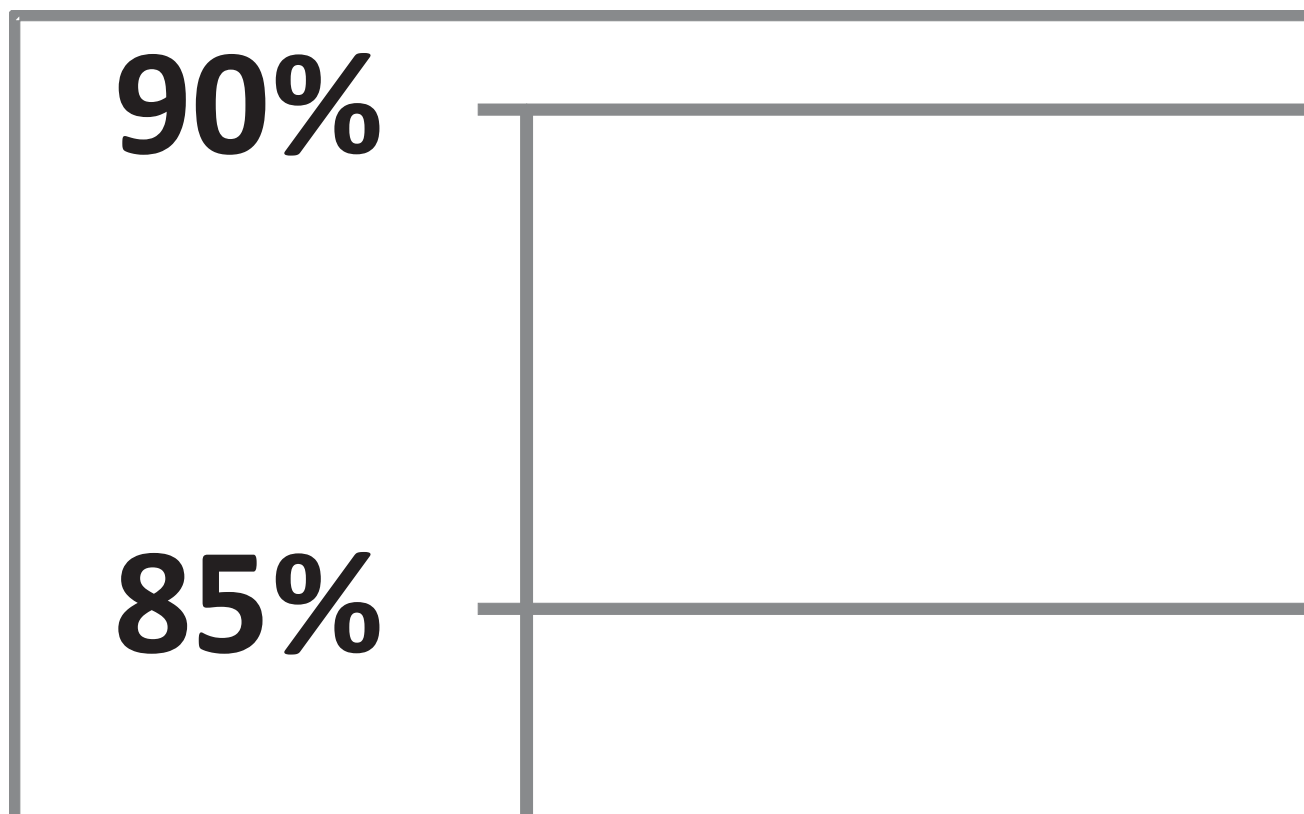
Siguiendo la estructura de análisis planteada en la Sección C, surge como una primer cuestión, la necesidad de verificar la situación de cobertura según sexo, de modo tal de denotar las asimetrías de género propias del presente período. Tales datos se exhiben en el Cuadro N° 9 y en el Gráfico N° 7.

CUADRO N° 9 Cobertura de la Seguridad Social para adultos mayores según género: 2003-2011
-en porcentaje-

Período	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cobertura Masculina	74,5%	73,7%	73,4%	74,8%	79,5%	84,5%	86,5%	87,5%	87,6%
Cobertura Femenina	55,8%	55,6%	55,8%	56,4%	70,5%	79,6%	81,8%	83,8%	83,6%

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH continua para el total de aglomerados urbanos.

GRÁFICO N° 7: Cobertura de la Seguridad Social para adultos mayores según género: 2003-2011
-en porcentaje-



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH continua para el total de aglomerados urbanos.

Resulta notable el incremento de la cobertura desde fines de 2006, y particularmente de la cobertura femenina, que en apenas un año y medio pasa de ser un 26% inferior a la masculina a resultar solamente un 6% menor que la de los varones.

Ello implica que, aún cuando subsiste una brecha de género en el acceso a las jubilaciones y/o pensiones, la intensidad de la misma se ha visto fuertemente reducida en el período 2003-2011, respecto a lo acaecido en 1995-2003.

Tal reducción se explica principalmente por la moratoria previsional, principal mecanismo que posibilitó el incremento registrado en la cobertura y cuyos beneficiarios, a julio de 2007 eran en un 87% mujeres²⁶¹.

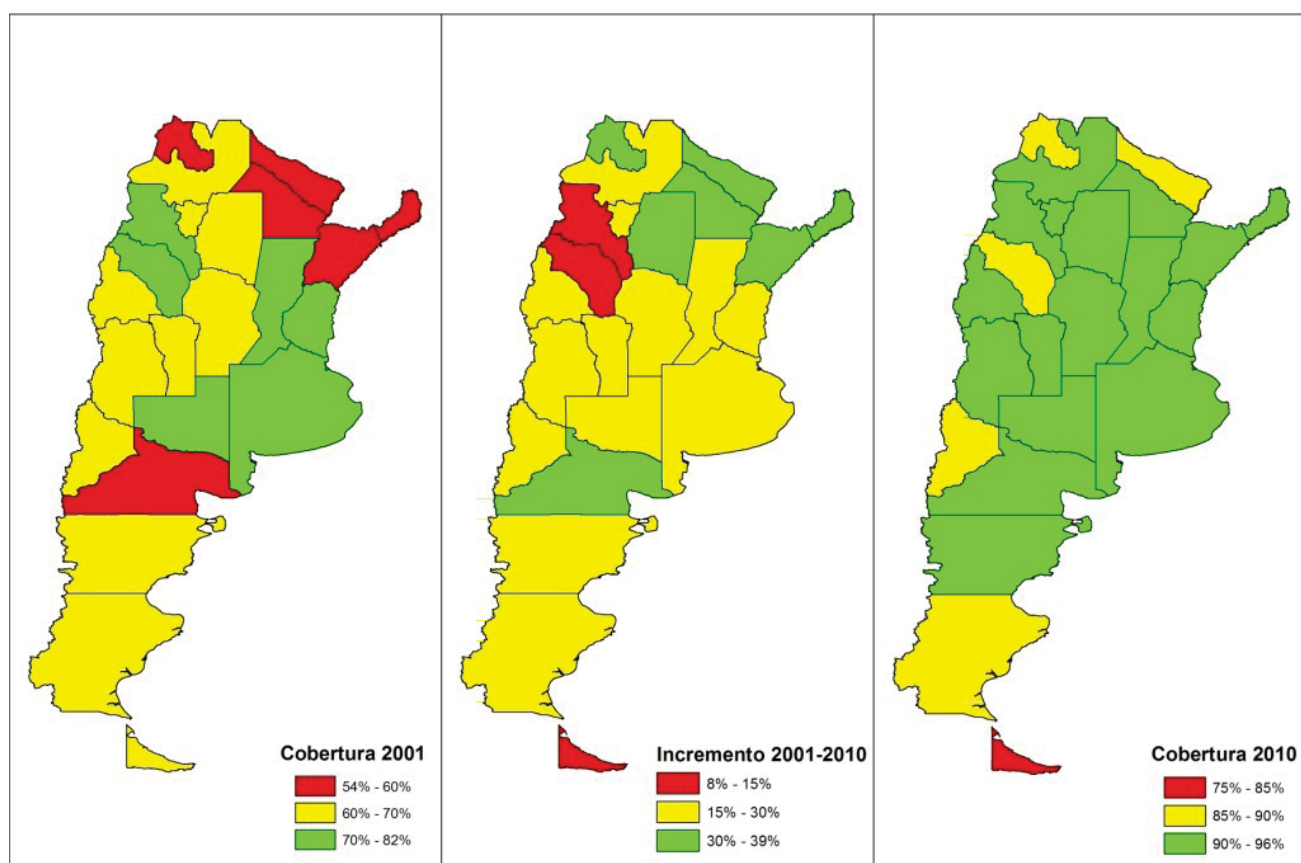
Respecto a la cobertura según nivel educativo, no es posible advertir, para el promedio 2003-2011, una heterogeneidad apreciable, resultado que coincide con lo observado en el período 1995-2003. Sin perjuicio de ello, si se toman solamente los datos correspondientes a los años 2007-2011 se verifica que la cobertura de las personas con educación universitaria resulta un 6% inferior a la de la población con hasta primaria completa. Ello permitiría inferir que la expansión de la cobertura, conseguida por medio de la moratoria, efectivamente permitió incluir en el goce de las prestaciones previsionales a los sectores más vulnerables, o al menos que logro hacerlo en mayor medida que respecto a la población más educada. Del mismo modo, los mecanismos que han sobrevivido al supuesto cierre de la moratoria a partir de mayo de 2007, permitirían profundizar esta tendencia hacia una mayor cobertura de los sectores de menor nivel educativo. Así, según los datos de la EPH, en el primer semestre de 2011 la cobertura correspondiente a adultos mayores con hasta primaria completa era un 8% mayor que la de las personas de las mismas generaciones que habían logrado, al menos, comenzar sus estudios superiores. Es decir que los menos instruidos tenían jubilación y/o pensión en el 86% de los casos, mientras que la proporción de los más educados que poseían tales prestaciones era solamente de un 79%.

Asimismo, es notoria una disminución en las discrepancias territoriales de los niveles de cobertura. Vale recordar que en el período anterior tales discrepancias tampoco eran de gran relevancia. Así, el leve liderazgo en materia de cobertura, detentado en 1995-2003 por parte del NOA, desaparece en el período posterior, al punto de que en el primer semestre de 2011 casi todas las regiones mostraban niveles de cobertura de entre un 84,5% y un 87,5%. Ello es consistente con un mayor crecimiento de la cobertura en las regiones más postergadas y con las explicaciones propuestas, vinculadas con factores coyunturales, para el alto nivel de cobertura del NOA en el período previo. A su vez, la excepción a esta cobertura homogénea viene dada por la Patagonia y por el GBA, donde, en la primera mitad de 2011, solamente percibían jubilación y/o pensión un 83,5% y un 83,8% de la población en edad de hacerlo, respectivamente. Se verifica entonces que el atraso relativo de estas regiones no ha sufrido un aumento de importancia en la fase de expansión de la cobertura, es decir que sus habitantes se han beneficiado de la misma, en forma similar a lo acaecido en el resto del país. Por su parte, la justificación esgrimida para tal situación de atraso relativo en el período 1995-2003 es consistente con la continuidad de la misma, ya que refiere a cuestiones estructurales vinculadas con el mayor nivel de desarrollo regional respecto a otras zonas del país y con el potencial impacto que este fenómeno tendría sobre la empleabilidad diferencial de los adultos mayores.

²⁶¹ Según se informa en BOUDOU, D'ELIA y LO VALVO (2007) pg. 13.

Para una mejor exposición de esta realidad regional, se presenta en el Mapa N° 2 la cobertura previsual, correspondiente a la población de más de 65 años, de ambos sexos, que surge de los Censos Nacional de Población y Vivienda, realizados en nuestro país en los años 2001 y 2010²⁶².

Mapa N° 2: Variación intercensal en los valores de cobertura previsual, por provincia, de 2001 a 2010 -en porcentaje de población mayor de 65 años cubierta y en crecimiento en puntos porcentuales (pp)-



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Viviendas 2001 y 2010.

Es claro el patrón de evolución de la cobertura, en el sentido de que las Provincias que tenían menos del 60% de su población mayor de 65 años cubierta, en 2001 (Jujuy, Río Negro, Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes) son las jurisdicciones donde mayor ha sido el crecimiento de la cobertura, con valores que, en todos los casos, superan los 30 puntos porcentuales. A su vez, La Rioja y Catamarca, provincias cuyas cajas previsionales fueron transferidas a la Nación y con alta proporción de empleo público, exhibían en 2001 niveles de cobertura superiores al 70% y se ubican entre las jurisdicciones donde menor ha sido el crecimiento de la proporción de adultos mayores cubiertos por la seguridad social, con un incremento inferior a los 15 puntos porcentuales. Vale destacar que la EPH exhibe para el cuarto trimestre de 2010 una cobertura del 90,4%, y el censo nacional de octubre de 2010 una del 93%, mostrando que para el conjunto de áreas no relevadas por la EPH (pueblos y población dispersa) la cobertura sería igual o mayor a la de las grandes ciudades.

²⁶² Se agradece la colaboración de Malena Libman, estudiante de la Tecnicatura Superior en Sistemas de Información Geográfica de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el georreferenciamiento de los datos censales.

Corresponde entonces verificar la situación según niveles de ingresos, a los fines de conocer si los patrones descritos hacia un mayor acceso a los beneficios de la seguridad social por parte de los sectores más postergados de la población adulto mayor, esto es las mujeres, las personas de bajo nivel educativo y los y las residentes en zonas de menor desarrollo relativo, es confirmado cuando se analiza a los miembros de la tercera edad, diferenciando a cubiertos y no cubiertos, según sus niveles de ingresos.

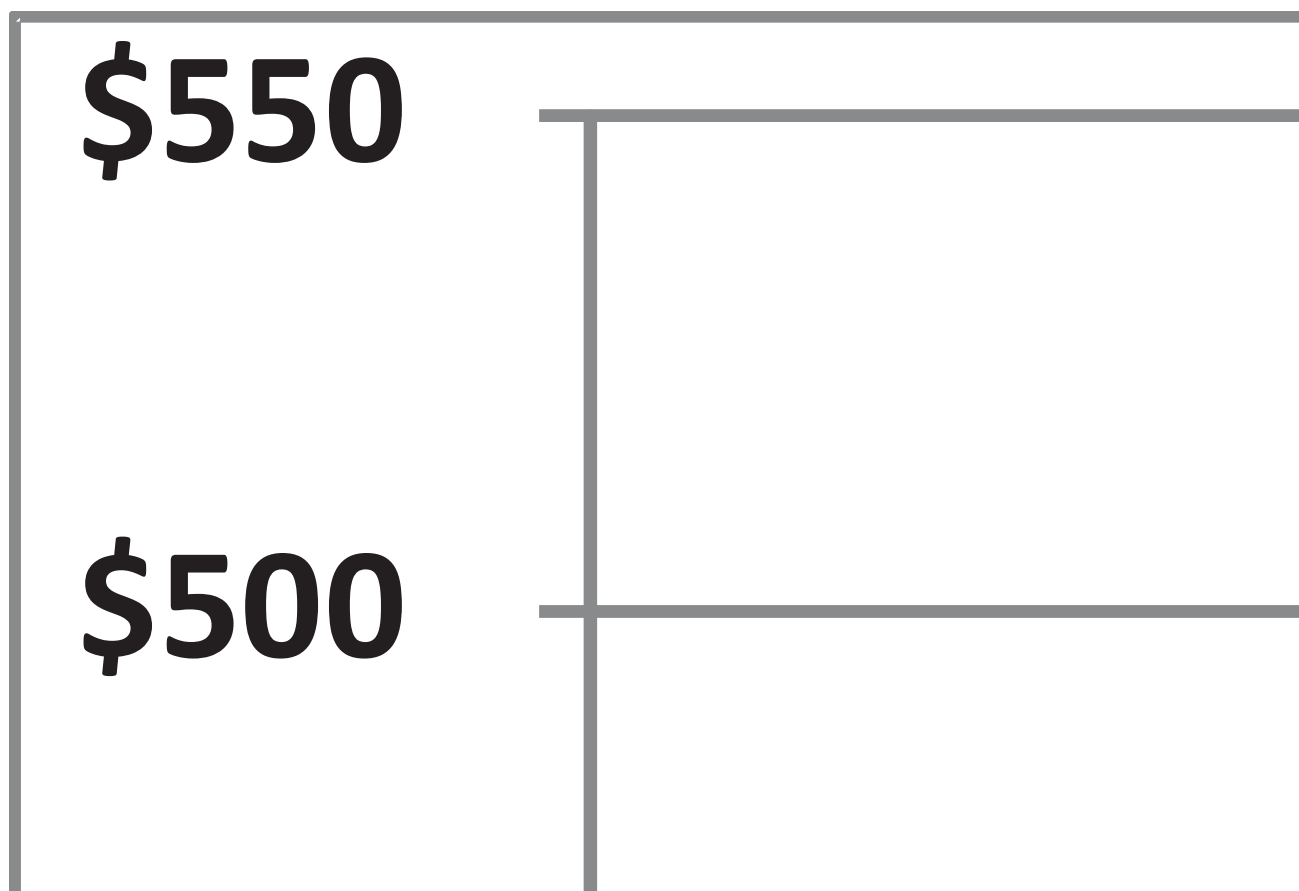
Al respecto, el ingreso medio de los adultos mayores relevados por la EPH, según situación de cobertura, para el período 2003-2011 se presenta en el Cuadro N° 10 y en el Gráfico N° 8.

CUADRO N° 10: Ingresos de los adultos mayores según cobertura: 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingreso Medio de Cubiertos	\$389,27	\$395,34	\$409,37	\$447,53	\$427,14	\$406,86	\$427,15	\$415,09	\$439,43
Ingreso Medio de No Cubiertos	\$131,48	\$144,67	\$167,02	\$196,77	\$259,70	\$321,82	\$408,67	\$438,13	\$430,85

Fuente: Elaboración propia a base de EPH continua e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

GRÁFICO N° 8: Ingresos de los adultos mayores según cobertura: 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH continua e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

Los datos permiten constatar entonces tres cuestiones: el carácter pro cíclico de los ingresos medios de los adultos mayores sin cobertura previsional, que muestran un importante incremento en el período (siendo en 2010-2011 más del triple que en 2003) de la mano del fuerte crecimiento económico que ha tenido lugar tras la crisis de 1998-2002.

El relativo estancamiento en el valor de los ingresos previsionales medios, que medidos en moneda constante de octubre de 2001 han fluctuado a lo largo del período, mayormente, entre los \$400 y los \$450.

El rol hegemónico que las jubilaciones y/o pensiones tienen en la estructura de ingresos de la población adulto mayor cubierta, a pesar de haber visto reducido su protagonismo en el período, al pasar de representar un 89% del ingreso total de los cubiertos en 1995-2003 a ser un 77% en 2003-2011.

Pero sin duda el fenómeno de mayor importancia, que surge del análisis de los datos relevados por la EPH continua, es la convergencia de los niveles de ingresos de los adultos mayores sin cobertura de la seguridad social respecto a los de los jubilados y/o pensionados. Tal situación ha sido impulsada por los procesos simultáneos de crecimiento sostenido de los ingresos extra previsionales y de estancamiento de los haberes previsionales reales, ya detallados, y es claramente visible desde fines del año 2008.

El crecimiento de los ingresos medios de los adultos mayores sin cobertura puede tener dos orígenes: por una parte puede deberse a un incremento en los ingresos del grupo, por ejemplo laborales, impulsado por el auge económico.

Por otro lado, tal incremento en los ingresos de los integrantes de la tercera edad sin protección, puede obedecer a un cambio en la composición del grupo logrado por un “descreme” del mismo, en alguna medida análogo a lo sucedido en los primeros años del régimen mixto, cuando el AMPO crecía por efecto de la gradual expulsión del sector formal de la economía, fuente hegemónica de empleos registrados, sufrida por parte de los estratos de menores ingresos. Es claro que mientras que tal proceso se caracterizaba como de una creciente exclusión social, el presente opera en sentido inverso, es decir se relaciona con una mayor inclusión. Así, al ir migrando gran parte de los adultos mayores de bajos ingresos desde el sector no cubierto hacia el cubierto, el ingreso medio de este último tendería a incrementarse.

Por tanto, el perfil de los adultos mayores sin beneficio previsional propio se parecería más al que surge de la adopción de un criterio de cobertura conjunto y/o por ingresos laborales, en tanto se trataría de personas que optan por permanecer en el mercado de trabajo, incluso teniendo la alternativa de jubilarse.

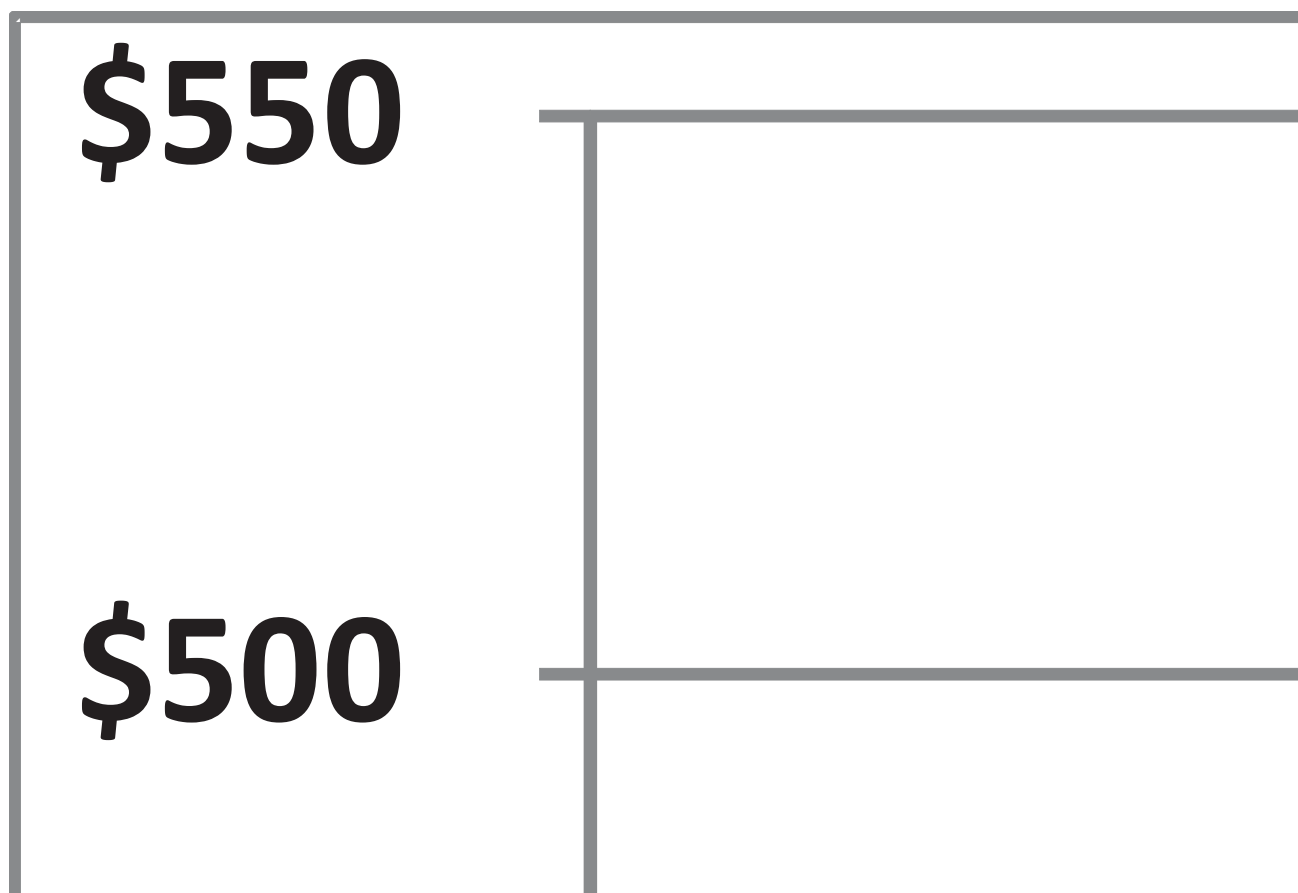
A los efectos de poner a prueba esta hipótesis, resulta interesante, como primer paso, considerar como variable los ingresos per cápita de los hogares a los que pertenecen los adultos mayores, según su situación de cobertura, analizando las medias a lo largo del período 2003-2011, de modo tal de reconocer si los cambios respecto al período anterior son coherentes con lo hasta aquí observado en cuanto a los perfiles de ambos grupos, tal información se presenta en el Cuadro N° 11 y en el Gráfico N° 9.

CUADRO N° 11: Ingresos per cápita de los hogares con adultos mayores según cobertura: 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingreso p/c del Hogar Cubiertos	\$347,94	\$332,12	\$349,64	\$392,88	\$401,59	\$403,22	\$415,24	\$409,58	\$427,71
Ingreso p/c del Hogar No Cubiertos	\$242,36	\$239,55	\$272,33	\$313,89	\$356,22	\$409,67	\$483,27	\$485,29	\$460,39

Fuente: Elaboración propia a base de EPH continua e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

GRÁFICO N° 9: Ingresos per cápita de los hogares con adultos mayores según cobertura: 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH continua e IPC (INDEC), y del IPC-7 Provincias (CENDA).

Los datos son elocuentes, en tanto revelan que, en promedio, los ingresos per cápita del hogar, correspondientes a adultos mayores sin cobertura previsional, se consolidan, desde fines de 2008, como superiores a los correspondientes a las personas cubiertas de las mismas generaciones.

Nuevamente, no queda claro el peso en este fenómeno de los distintos factores explicativos, tales como el incremento procíclico de los ingresos extra previsionales, el estancamiento del valor real de las prestaciones previsionales y los cambios en la composición del grupo de adultos mayores cubiertos, por efecto de la inclusión previsional de cientos de miles de personas de la tercera edad de bajos ingresos.

Para confirmar esta última situación resulta útil analizar los cambios en la cobertura según estratos de ingreso per cápita del hogar de cada aglomerado urbano, de modo tal de chequear si efectivamente el incremento general de la cobertura se concentró en la población adulto mayor de más bajos ingresos, que presentaba a su vez niveles de acceso a las prestaciones de la seguridad social decrecientes y sensiblemente menores que los de los demás estratos. Dicha información se presenta en el Cuadro N° 12 y en el Gráfico N° 10.

CUADRO N° 12: Cobertura según estrato de ingresos per cápita del hogar: 2003-2011
-en porcentaje-

Período	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cobertura Estrato Bajo	51,6%	49,9%	48,9%	51,3%	65,0%	77,2%	81,9%	84,6%	82,4%
Cobertura Estrato Medio	68,8%	68,0%	68,5%	69,7%	78,6%	85,8%	86,8%	88,6%	88,1%
Cobertura Estrato Alto	72,0%	71,7%	71,2%	69,9%	77,7%	78,6%	79,3%	78,5%	82,8%

Nota: Los estratos se han definido a partir del Decil de ingreso Per Cápita Familiar del Aglomerado de origen, según la siguiente clasificación: Estrato Bajo: Deciles 1 a 4. Estrato Medio: Deciles 5 a 8. Estrato Alto: Deciles 9 y 10.

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH continua para el total de aglomerados urbanos.

GRÁFICO N° 10: Cobertura según estrato de ingresos per cápita del hogar: 2003-2011
-en porcentaje-



Nota: Los estratos se han definido a partir del Decil de ingreso Per Cápita Familiar del Aglomerado de origen, según la siguiente clasificación: Estrato Bajo: Deciles 1 a 4. Estrato Medio: Deciles 5 a 8. Estrato Alto: Deciles 9 y 10.

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la EPH continua para el total de aglomerados urbanos.

Resulta evidente que el estrato más bajo de adultos mayores, de acuerdo al ingreso per cápita de sus hogares, correspondiente a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso de cada aglomerado urbano, ha logrado mejorar su acceso a los beneficios de la seguridad social a partir del cuarto trimestre de 2006.

Ello obedece fundamentalmente a la moratoria previsional. Sin perjuicio de ello, los sectores medios también han sabido beneficiarse de la moratoria, aunque en menor medida que los más vulnerables. De allí que subsista una brecha entre la cobertura del tercer y cuarto quintil, respecto a la del primer y segundo, aunque la misma se ha reducido fuertemente en el período comprendido entre los años 2007 y 2011.

La otra cuestión que llama la atención es el relativo estancamiento de los niveles de cobertura del estrato más alto. De este modo, los adultos mayores que forman parte del 20% más rico de los hogares de los distintos aglomerados urbanos, considerando como variable el ingreso per cápita, han visto crecer sus niveles de cobertura por efecto de la moratoria en mucha menor medida que los demás grupos.

Así, la información disponible parece sugerir que los sectores de la población adulto mayor que no han accedido a un beneficio de la seguridad social propio pertenecerían a los grupos de más altos ingresos y que, por tanto, tal situación obedecería más a la voluntad de permanecer en el mercado de trabajo que a las barreras al acceso que presentan los beneficios contributivos, semicontributivos y no contributivos.

Esta conclusión debe ser relativizada a la luz de la distribución de la población no cubierta según estratos de ingreso per cápita del hogar.

Si se analiza la población no cubierta según los estratos de ingreso per cápita del hogar al que pertenecen, se observa que, al primer semestre de 2011, un 40% corresponde al estrato bajo (40% de los hogares más pobres de los distintos aglomerados urbanos), otro 38% al estrato medio (tercer y cuarto quintil de ingreso) y un 22% al estrato alto (quintil más alto de ingresos).

Así, si bien el grupo de altos ingresos está sobrerrepresentado en la población no cubierta, no puede decirse que las personas sin cobertura pertenecen a los sectores más pudientes de la sociedad, en tanto casi el 70% se ubica en el estrato bajo o medio de ingresos.

Considerando entonces el nivel de cobertura de la primer mitad de 2011, del orden del 85%, puede afirmarse que aproximadamente un 6% del total de adultos mayores pertenecen al sector más vulnerable de la población y no cuentan con beneficio propio de la seguridad social, mientras que otro 5,7% que tampoco tiene cobertura puede ser identificado con los sectores medios, siendo solamente un 3,3% del total de adultos mayores, aquellos que no habrían accedido al beneficio previsional por desinterés, en razón de sus altos ingresos.

Recapitulando, en términos de evolución diferencial de la amplitud de la cobertura podemos caracterizar al período 2003-2011 a partir de una serie de fenómenos.

a) La brecha entre géneros se ha reducido fuertemente, pasando de casi 17 puntos porcentuales en 1995-2006, a 9 puntos porcentuales en 2007 y a apenas poco más de 4 en 2008-2011. Ello se explicaría, por sobre todas las cosas, por el elevado grado de feminización que presenta la población beneficiaria de la moratoria previsional.

b) Ha surgido, por el momento con un carácter incipiente, cierta separación entre los niveles de cobertura correspondientes a los adultos mayores con estudios superiores respecto al resto, correspondiendo a los más instruidos una menor cobertura. Tal cuestión, sería el resultado del sostenido crecimiento económico y de la demanda de mano de obra, que impactaría, entre los adultos mayores, en mayor medida sobre los que pueden definirse como de mayor empleabilidad, identificado a esta con las credenciales educativas. Pudiendo este grupo entonces, posponer su retiro, al permanecer en el mercado de trabajo. De todos modos la distancia, en cuanto a la cobertura, entre este grupo y el resto, no es considerable aún.

c) El patrón geográfico de la cobertura ha tendido hacia una mayor homogeneidad de la misma. Ello se explica en parte por el carácter coyuntural de la mayor cobertura relativa registrada en el NOA en el período anterior, pero principalmente por el alcance de la moratoria previsional, que impactó particularmente en las zonas que registraban menores niveles de cobertura, tales como la mayor parte del NEA. La situación de la Patagonia, con una cobertura levemente inferior a la del resto del país, obedecería a las mismas causas reseñadas en el punto anterior, esto es a la particular situación de empleo de la región, que permitiría, más que en otras partes de la nación, la permanencia de los integrantes de la tercera edad en el mercado laboral.

d) La cobertura de los adultos mayores residentes en hogares pertenecientes a los distintos estratos de ingresos ha evidenciado cierta convergencia. Al respecto, se destaca el impacto de la moratoria previsional sobre las personas del estrato bajo. Este mecanismo ha permitido que este grupo detente niveles de cobertura apenas menores que los del estrato medio. A su vez, el relativo estancamiento verificado en la cobertura del estrato alto resulta consistente con las consideraciones desarrolladas en los puntos anteriores acerca de las posibilidades que un mercado de trabajo dinámico ofrece a este grupo a la hora de prolongar su vida laboral.

Puede concluirse entonces que el incremento de la cobertura verificado entre 2003 y 2011 ha beneficiado especialmente a los sectores más postergados, identificados con las mujeres, la población menos educada, los residentes en las regiones más atrasadas en materia de cobertura previsional y los adultos mayores que habitan en hogares pertenecientes a los estratos más bajos de ingreso per cápita de cada aglomerado urbano.

Sin embargo, ello no implica que el conjunto de adultos mayores que en la actualidad no gozan de beneficio previsional propio puedan identificarse cabalmente con situaciones de postergación voluntaria de la situación de retiro, dada la posibilidad de permanecer en el mercado laboral con ingresos superiores a los jubilatorios.

Por el contrario, la mayor parte de la población sin cobertura pertenece a hogares clasificados como de ingresos bajos o medios y en tal sentido, en adición a la cuestión de su sustentabilidad institucional y política en el tiempo, no puede soslayarse la necesidad de ampliar aún más la cobertura, de modo de poder llegar a esos sectores. Sin que tal necesidad implique negar el tremendo avance verificado en el período.

CAPÍTULO V

INTENSIDAD DE LA COBERTURA: DEFINICIÓN, INDICADORES Y SU EVOLUCIÓN EN ARGENTINA

El presente Capítulo tiene por objeto considerar la dimensión vertical²⁶³ de la cobertura, es decir su profundidad o intensidad, esto es el grado en que las prestaciones dinerarias entregadas a los beneficiarios les permiten a los mismos el mantenimiento del nivel de vida previo a la contingencia (objetivo básico de la seguridad social), en términos individuales o colectivos, o mínimamente la adquisición de una canasta de consumo socialmente sancionada como necesaria o aún imprescindible para la mera supervivencia. Esta clase de cobertura se sustenta en el principio de comprensividad y suficiencia de las prestaciones, cuyo cumplimiento es deseable en los beneficios de la seguridad social. Al interior de tal dimensión vertical, un segundo tipo de análisis consiste en el estudio de los diferentes niveles de intensidad de la cobertura correspondientes a los distintos grupos que conforman la población adulto mayor con beneficios previsionales. Vale recordar que la cobertura de la seguridad social (en cualquier dimensión y nivel de análisis) puede estudiarse también en forma dinámica, por medio del examen de su evolución en el tiempo, de modo tal de poder extraer conclusiones de largo plazo referidas a su patrón histórico y tendencias futuras. Se pretende analizar entonces si los cambios han consistido en una mera redistribución al interior de la clase pasiva y poder identificar los patrones de tales movimientos, en el sentido de si han resultado en una mayor progresividad o regresividad en la distribución del gasto previsional.

Ello remite a la segunda hipótesis de esta Tesis: “en el período 2003-2011, en forma similar a lo ocurrido en 1995-2002, no se ha producido un incremento significativo en la intensidad de la cobertura previsional, aunque sí es propio del período actual una redistribución progresiva de la misma”.

De este modo, la Sección A del presente Capítulo busca precisar el concepto de intensidad de la cobertura previsional y considerar la pertinencia de las distintas fuentes e indicadores disponibles para una estimación de la misma. La cuestión radica en identificar la referencia (precios, salarios, canastas de consumo, etc.) contra la que se ha de comparar el valor monetario de las prestaciones de la seguridad social en cada momento del tiempo

Complementariamente, en la Sección B se desarrolla la evolución de tal intensidad entre 1994 y 2011, considerando como año bisagra 2003, en buena medida por tratarse del momento en que la variación en el valor nominal de las prestaciones toma un formato remunerativo y bonificable, tácito reconocimiento del abandono definitivo de un modelo económico basado en la estabilidad de precios y por tanto, empiezan a efectuarse actualizaciones en los haberes reconocidas como de carácter permanente. De esta forma, se pretende verificar hasta qué punto se ha dado en nuestro país, a lo largo del tiempo, cabal cumplimiento al principio de suficiencia de las prestaciones de la seguridad social correspondientes a adultos mayores.

La Sección C procura describir la relación entre los niveles de protección brindados por las distintas prestaciones previsionales, con especial énfasis en los beneficios más bajos y los diferentes niveles de intensidad de la cobertura, brindados a los distintos grupos de la población.

²⁶³ Según OIT (2009) pg. 7: La segunda dimensión “vertical” tendrá por objeto proporcionar mayores niveles de seguridad de los ingresos”.

SECCIÓN A

INTENSIDAD DE LA COBERTURA: DEFINICIÓN Y PRINCIPALES INDICADORES

En lo que estrictamente atañe a la presente investigación la intensidad de la cobertura previsional es definida como: "la suficiencia de las transferencias monetarias provenientes del sistema de seguridad social, directa y efectivamente percibidas, respecto al valor de una función objetivo de consumo social, histórica y jurídicamente determinada como adecuada para el adulto mayor en cuestión."

Cabe destacar en primer lugar que los conceptos de goce directo y efectivo y de transferencias monetarias, así como la delimitación de las prestaciones de la seguridad social, ya han sido desarrollados en la Sección A del Capítulo IV. Sin perjuicio de ello, es necesario hacer notar que en cuanto a la amplitud de la cobertura interesaba analizar la opción binaria cubierto/no cubierto, mientras que para el estudio de la intensidad de la cobertura se pretende reconocer la potencia de esta. Por ello, al analizar la amplitud de la cobertura, la duplicación de beneficios en cabeza de una misma persona no afectaba el valor de los indicadores, mientras que en términos de intensidad este fenómeno implica una cobertura más densa.

Un relevante ejemplo que permite ilustrar la importancia de esta definición es el caso de las Asignaciones Familiares. En nuestro país, históricamente, a nivel nacional, estas prestaciones se otorgaban por medio de dos programas: uno contributivo destinado a la población activa y otro no contributivo dirigido a los pasivos, esencialmente beneficiarios de jubilaciones y pensiones. Así, la percepción de estas prestaciones no implicaba una ampliación de la cobertura pero sí su intensificación, considerando el conjunto de los componentes de la seguridad social. Por el contrario, con la irrupción de la Asignación Universal por Hijo para protección social se produciría cierta ampliación de la cobertura y no su intensificación. Para evitar las distorsiones de este tipo, ha sido necesario refinar aún más la definición a la hora de proponer indicadores, sin que ello implique dejar de reconocer la mayor potencia explicativa de una mirada amplia que integre el conjunto de contingencias, componentes y prestaciones.

Vale señalar, asimismo, en la presente definición, el carácter individual de la misma, en el entendimiento de que la función objetivo de consumo debe contemplar las particularidades personales y del hogar, tales como situación de discapacidad, género, edad, región de residencia, etc. Nuevamente, a la hora de proponer indicadores será necesario abstraernos de todas estas importantes dimensiones y aplicar valores promedio referidos al conjunto de la clase pasiva aún a sabiendas de la pérdida de poder explicativo que ello entraña.

Y es justamente la cuestión de dicha función objetivo la piedra basal sobre la que descansa la presente definición. Ya que en la misma confluyen aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y jurídicos. De allí que en el presente trabajo se examine la evolución y nivel de la intensidad de la cobertura de seguridad social dedicada a adultos mayores a la luz de distintas funciones objetivo que responde a diferentes visiones de lo que debe ser el ingreso, y por tanto el consumo, en la vejez.

Según la doctrina judicial²⁶⁴ el objetivo de las jubilaciones es el permitir, a quienes la perciben, el mantenimiento de un nivel de vida que salvaguarde la posición que detentaron durante su etapa activa. Esto es, la determinación del valor de los beneficios en razón de los salarios previos, cristalizando la distribución del ingreso pre y post retiro, aunque se permiten leves modificaciones, por ejemplo, por efecto de la introducción de un haber mínimo. De esta forma, la suerte de los pasivos queda en buena medida atada a la de los salarios. Si bien ello no contempla reducciones nominales en el monto de los haberes, es claro que si puede implicar quitas reales, en contextos (incluso moderadamente) inflacionarios, como el actual.

Atento a esta cuestión, resulta posible introducir como un primer indicador la relación entre los ingresos por jubilaciones y pensiones y los salarios. Tal indicador puede tomar asimismo forma de cociente.

En el numerador puede contemplarse el valor promedio de las jubilaciones y pensiones que surge de la EPH o bien los valores que pueden obtenerse de los registros de la ANSES²⁶⁵. Estos últimos presentan la ventaja de poder desagregarse, por ejemplo, en jubilaciones o pensiones, en beneficios contributivos, de moratoria o no contributivos, de reparto o componente pública de capitalización, nacionales o de ex cajas provinciales, así como por las distintas combinaciones que surgen de dichos desgloses. Del mismo modo, puede tenerse en cuenta el valor del beneficio previsional mínimo, de la pensión no contributiva por vejez o de la jubilación mínima neta de la cuota promedio de moratoria, de modo tal de analizar la situación de los estándares básicos de protección ofrecidos por el sistema.

En cuanto al denominador, puede tomarse el salario mínimo vital y móvil vigente, de modo tal de tener en cuenta el piso de remuneraciones que se contempla para los asalariados registrados.

Del mismo modo, para separar el efecto dado por los cambios en la composición de los pasivos, que influyen sobre los valores promedio, puede contemplarse la comparación entre la variación de los salarios estimada por la Secretaría de Seguridad Social y la movilidad de los haberes previsionales (o solamente de la jubilación mínima) que surge de la respectiva normativa.

Una segunda posibilidad, en la definición de la función objetivo a la que se supone apuntan las prestaciones previsionales, se vincula con la idea del poder adquisitivo de los beneficios. Así, aún cuando ello implica convalidar implícitamente el valor inicial de las jubilaciones y pensiones, puede estudiarse la variación en el poder de compra de las mismas.

En este caso, el cociente esta dado por la variación de los ingresos previsionales (según las distintas fuentes y desagregaciones detalladas ut supra) bis a bis la evolución de los precios. Respecto a este último guarismo es insoslayable introducir una aclaración acerca de la fuente de los datos.

²⁶⁴ Que se encuentra en línea con los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia.

²⁶⁵ Así como para la amplitud de la cobertura no bastaba con los registros de la ANSES, ya que excluían a un número significativo de beneficiarios, para el estudio de la intensidad de tal cobertura los registros de ANSES pueden configurar una fuente importante, en tanto que por el peso hegemónico de sus prestaciones en el total determinan en gran medida el valor del promedio ponderado de haberes. Vale destacar que las estimaciones ROCA y PENA (2001) confirman este hecho, al arribar a conclusiones similares a las de la presente tesis, en cuanto al grado de ajuste de la EPH y los datos de ANSES en lo que atañe al alcance y nivel de las jubilaciones y pensiones.

La misma procede del INDEC hasta diciembre de 2006 inclusive. A partir de enero de 2007 los datos empleados surgen de las estimaciones realizadas por el CENDA bajo el título IPC-7 provincias. Ello obedece a distintas deficiencias que presenta el indicador calculado por el INDEC a partir de dicho año²⁶⁶.

Independientemente de la fuente de datos, los índices de precios al consumidor reflejan en definitiva las variaciones en una canasta dada de bienes y servicios que se supone representan al promedio de los hogares argentinos. Aquí surge una importante cuestión que no puede ignorarse y radica en el hecho de que la composición de dicha canasta promedio no representa la realidad de los hogares habitados exclusivamente por adultos mayores²⁶⁷.

Así, los capítulos que componen la canasta de consumo medida en el IPC²⁶⁸ es muy probable que tengan una ponderación distinta en los hogares íntegramente compuestos por adultos mayores que en aquellos que contengan miembros de otros tramos de edad.

Por ejemplo, el gasto en educación tiene un peso más elevado en promedio en los hogares con niños/as, adolescentes y jóvenes que en aquellos exclusivamente formados por adultos mayores. Del mismo modo, es posible pensar que ha de ser distinto el peso de erogaciones tales como esparcimiento o indumentaria.

De allí la necesidad de hacer esfuerzos por reconstruir, aún a fines ilustrativos y con carácter meramente exploratorio, algún tipo de canasta de consumo más o menos representativa de la situación de los adultos mayores que no conviven con personas de otros grupos demográficos²⁶⁹. En esa línea de trabajo, se propone un indicador que busca captar tal situación y que se compara con el valor de las prestaciones de la seguridad social.

Finalmente, es interesante plantear la comparación entre el valor de tales beneficios y lo necesario para la mera supervivencia de los adultos mayores.

Al respecto es imprescindible realizar una breve digresión sobre la captación de la pobreza entre este grupo poblacional en particular.

²⁶⁶ Ver UBA (2010) para un análisis de los problemas en el funcionamiento del INDEC y especialmente las pg. 12-21 para la cuestión del IPC, cuya conclusión respecto a las estimaciones del INDEC correspondiente a 2007 y años posteriores es que: “Los datos generados en el IPC no resultan indicadores fiables a efectos del análisis.”

²⁶⁷ Según datos del Censo 2001, la mayoría de los adultos mayores viven solos o con cónyuges del mismo grupo etareo, ello es consistente con los resultados de las Encuestas sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) realizadas por la Organización Panamericana de la Salud correspondientes al GBA en 1999-2000, de donde surge que el 53% de los/as mayores de 60 viven en hogares unipersonales o con sus cónyuges, para más información ver SAAD (2003). En igual sentido, según el Censo 2010, el 62% de los mayores de 65 años son jefes o jefas de hogar.

²⁶⁸ Los capítulos que componen el IPC son: Alimentos y bebidas; indumentaria; vivienda y servicios básicos; equipamiento y mantenimiento del hogar; atención médica y gastos para la salud; transporte y comunicaciones; esparcimiento; educación; otros bienes y servicios varios.

²⁶⁹ Al respecto SEN (2000) pg. 115 señala que: “... la relación entre la renta y la capacidad depende de manera extraordinaria de la edad de la persona (por ejemplo de las necesidades específicas de las personas de edad avanzada y de las muy jóvenes)...” y concluye que “Cuando se contrastan grupos de población clasificados según la edad, el sexo, el lugar, etc., son especialmente importantes las diferencias entre estos parámetros.”

Los dos métodos de medición de la pobreza más frecuentemente utilizados en la región son el método directo que considera pobres a quienes habitan en hogares que cuentan con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el método indirecto que toma el valor monetario correspondiente al costo de una canasta de bienes y servicios que se considera el mínimo estándar de consumo necesario para mantener la dignidad en una sociedad dada para cada tipo de individuo y compara el monto de la agregación de las canastas de los distintos miembros del hogar con la sumatoria de los ingresos correspondientes a él, para determinar si se ha alcanzado el valor de la línea de pobreza correspondiente al conjunto de sus miembros, de ser así la totalidad de ellos es considerada no pobre, mientras que en caso contrario se registra su situación como de pobreza, la que a su vez puede ser catalogada de indigencia en caso de que la suma de ingresos no baste siquiera para cubrir el costo atribuido a las necesidades mínimas de alimentación del conjunto de los miembros²⁷⁰.

En cuanto al método de NBI, por la conceptualización específica que se ha dado en Argentina a las necesidades que un hogar ha de satisfacer para no ser considerado pobre, surge un claro patrón de subcaptación de la pobreza de los adultos mayores.

En nuestro país, según INDEC (2003) I, se considera NBI a un hogar que cumple con al menos una de las siguientes cinco condiciones: hacinamiento (tres o más personas por cuarto), inadecuada situación de vivienda (tales como pieza de inquilinato, vivienda precaria u otras distintas de casa, departamento o rancho), condiciones sanitarias deficientes (hogares sin retrete), falta de acceso a la educación (al menos una persona en el hogar de entre seis y doce años que no asiste a la escuela) o incapacidad para la subsistencia (estimada en base a la existencia de cuatro o más personas por cada miembro ocupado, para hogares cuyo jefe no haya concluido el tercer grado de educación primaria).

Resulta obvio que los hogares donde viven una o dos personas (el caso de la mayor parte de los hogares con adultos mayores) no pueden presentar condiciones de hacinamiento ni incapacidad de subsistencia tal como han sido definidas. Si adicionalmente ninguno de sus miembros tiene una edad comprendida entre los seis y los doce años (lo que también sucede en hogares donde un adulto mayor habita en soledad o con la única compañía de su conyugue) tampoco es posible presentar falta de acceso a la educación según su precitada definición.

De esto modo, los adultos mayores que viven solos o con su conyugue solamente pueden exhibir NBI si habitan viviendas inadecuadas y/o con condiciones sanitarias deficientes. Sin embargo, tales situaciones reflejan un patrón histórico de acumulación más que la situación presente²⁷¹. Así, quienes hayan logrado acceder a una vivienda mínimamente digna y logrado adquirir e instalar un retrete en alguna etapa más o menos favorable de su propio ciclo de ingresos, no perderán necesariamente estos atributos, al menos en las primeras etapas del proceso de empobrecimiento.

²⁷⁰ Para un repaso de los métodos de medición de la pobreza ver FERES y MANCERO (2001). A su vez, un buen análisis de la pobreza urbana como fenómeno polisémico y multidimensional puede hallarse en KAZTMAN (2001). Para un relato de la creciente visibilización de la cuestión de la pobreza en la agenda pública y en la academia, ver BECCARIA y MINUJIN (1991). Finalmente, en LOPEZ (2005) se desarrolla una discusión acerca de la visión distorsionada de la cuestión social que surge de haber puesto el foco en el combate a la pobreza en detrimento de una cuestión de mayor centralidad como es la desigualdad.

²⁷¹ Al respecto HUENCHUAN y GUZMÁN (2007) pg. 114 sostienen que: “En síntesis, los hogares con personas mayores (incluidos los conformados solo por miembros de avanzada edad) han llegado al final de la etapa de acumulación patrimonial...”. En tal sentido, no es de extrañar que del Censo 2010 surja que el 84% de los hogares argentinos, cuyo jefe es un miembro de más de 65 años de edad, se encuentren asentados en viviendas y terrenos propios.

Dicho de otra forma, solamente presentarían NBI en los casos en que la más abyecta pobreza obligue a desprenderse o abandonar la vivienda y con ella el retrete o bien cuando la falta de ingresos impida reponer éste de haberse producido su eventual destrucción. En ambos casos, se trata de situaciones bastante extremas, a las que se les puede asignar una baja probabilidad de ocurrencia, de allí que el fenómeno de la pobreza en hogares conformados exclusivamente por adultos mayores, y con no más de dos miembros, sea de muy difícil captación por medio del método directo tal como se lo ha implementado en Argentina. Si a ello sumamos el hecho de que la mayor parte de los adultos mayores habita en tal tipo de hogar puede concluirse entonces que la capacidad para dar cuenta de las situaciones de pobreza en este grupo de la población argentina descansa casi enteramente en el método indirecto.

Acerca de este método para medir la pobreza, y retomando la idea de medir la intensidad de la cobertura de las prestaciones de la seguridad social en cabeza de adultos mayores, en Argentina, en relación con el valor de las líneas de pobreza e indigencia correspondientes a este grupo de la población, conviene analizar la validez de dichos guarismos a la hora de cuantificar las necesidades mínimas de nuestros abuelos.

En Argentina, la metodología²⁷² de construcción de la Línea de Pobreza consiste en establecer un individuo promedio, al que se denomina adulto equivalente y que representa a un varón de entre 30 y 59 años de edad con una necesidad energética diaria del orden de las 2.700 kcal. A partir de allí se establecen las necesidades energéticas de los demás grupos poblacionales, así en el caso de los adultos mayores, los varones de 60 años o más de edad representan 0,82 adultos equivalentes y las mujeres de la misma edad 0,64 adultos equivalentes²⁷³.

Una vez consolidado el número de adultos equivalentes que existe en el hogar, se valoriza la canasta alimentaria que le corresponde y se compara dicho monto con el total de ingresos de sus miembros. En caso de ser inferiores tales ingresos al costo estimado de la canasta básica alimentaria del hogar, todos sus miembros son clasificados como indigentes.

Si por el contrario los ingresos del hogar superan la estimación de sus necesidades de alimentación, corresponde entonces proyectar el resto de las erogaciones imprescindibles, de modo tal de determinar si sus miembros son pobres no indigentes o no pobres.

Para ello se emplea un método indirecto que consiste en aplicar al valor de la canasta básica alimentaria un factor de expansión. El mismo surge de la valorización actualizada de la participación de los alimentos en la canasta promedio de consumo correspondiente al segundo quintil de ingresos en los años 1985-1986. Es decir, suponiendo que tal grupo no era pobre, se parte de su estructura de gastos y se valorizan los alimentos y el resto de los bienes y servicios. Así, contemplando el peso del costo de la alimentación en el gasto total de los hogares, magnitud denominada coeficiente de Engels, se aplica la inversa de tal valor para expandir el costo proyectado de la canasta alimentaria total de modo tal de arribar al precio correspondiente a la canasta básica total, comúnmente conocido como el valor de la línea de pobreza de ese hogar. Nuevamente, si el hogar posee ingresos iguales o superiores a dicho monto de dinero, se lo considera no pobre, en caso contrario todos sus miembros son contabilizados como pobres.

²⁷² Para un detalle de la metodología de estimación de la pobreza por el método indirecto en Argentina ver INDEC (2003) II.

²⁷³ Las mujeres de entre de entre 30 y 59 años de edad por su parte cuentan como 0,74 adultos equivalentes.

Este método, en la forma en que es aplicado en nuestro país, presenta diversas falencias que no permiten captar en su plenitud la dimensión de la pobreza entre los adultos mayores.

Cabe cuestionar la conformación de la canasta básica alimentaria (CBA) y la noción de adulto equivalente²⁷⁴. De ella, surge que si los ancianos y las ancianas representan en promedio el 75% de un adulto equivalente, entonces deberán adquirir exactamente el 75% de la cantidad de cada alimento que corresponde a la canasta de dicho individuo medio. En la práctica, puede que los requerimientos mínimos de micronutrientes correspondiente a adultos mayores, respecto a un varón de entre 30 y 59 años, no guarden la misma relación que la proporción calórica, es decir que puede llegar a modificarse la composición de la canasta y por tanto a variar su precio estándar, por simples cuestiones de niveles mínimos de minerales, vitaminas o proteínas, más o menos independientes del consumo calórico.

Una segunda cuestión, vinculada a la anterior, surge de las necesidades de alimentación especial por parte de los adultos mayores, incluso si no padecen patología alguna, por el simple hecho de presentar necesidades nutricionales distintas, dada la etapa del ciclo de vida en que se encuentran, por procesos naturales, no necesariamente patológicos, sino generales como la descalcificación que lleva a una mayor necesidad de ingerir lácteos y huevos o el mero desgaste de los órganos que puede requerir reducir la ingesta de azúcar, sal o grasas, así como afectar la capacidad para absorber micronutrientes.

Por todo ello, si se compara la CBA correspondiente a 0,75 adulto equivalentes con una canasta de consumo mensual adecuada para las necesidades nutricionales de un adulto mayor que no presente ninguna patología en particular²⁷⁵, en la CBA (que corresponde a un mes) estarían faltando 2,5 kg de pescado (de hecho no se contempla en absoluto el consumo de pescado), 6 kg de frutas, 9 kg de verduras y hortalizas y 14,5 litros de leche. A su vez, en la CBA “sobrarían”, 3 kg de papas, 1 kg de harinas, arroz y fideos, 3,5 kg de pan y galletitas y 1 kg de carne vacuna y pollo.

Cabe considerar entonces el impacto de tal adecuación en los componentes de la CBA sobre el costo de la misma. Para ello es útil invertir la trayectoria y analizar cómo se pasa de una canasta adecuada a la CBA. En tal sentido, la adaptación guarda grandes similitudes con los comportamientos de consumo desarrollados por la población de más bajos recursos como estrategias de supervivencia ante el recorte de sus ingresos provocados por las sucesivas crisis económicas y sociales acaecidas en Argentina en el último cuarto del Siglo XX y comienzos del XXI. Así, en AGUIRRE (2004), se analiza el reemplazo de alimentos protectores (pescados, lácteos, frutas y verduras) por otros de mayor aporte calórico pero menor contenido de micronutrientes y saturados de grasas, azúcar e hidratos de carbono, (harinas, pan, fideos, azúcar). E incluso al interior de cada grupo de alimentos se reemplaza, por ejemplo, en el consumo de carne vacuna, cortes magros por otros con menor contenido proteico y mayor tenor graso²⁷⁶, dada la estructura de precios relativos del mercado alimentario argentino.

²⁷⁴ Ello sin contemplar temas anteriores como los problemas técnicos que surgen de aplicar actualmente las pautas alimentarias vigentes hace un cuarto de siglo e incluso la adecuación de tales pautas a los requerimientos nutricionales consensuados actualmente por las ciencias médicas.

²⁷⁵ Elaboración propia en base a la ingesta semanal de referencia publicada en SALINAS (2004).

²⁷⁶ La hipótesis de que la CBA que construye el INDEC es, paradójicamente, una canasta alimentaria “de pobres” en tanto se adecua a estrategias de supervivencia más que al cumplimiento de las necesidades nutricionales, es incluso ratificada por el propio organismo en INDEC (2003) II pg. 3 al afirmar: “Finalmente, para la construcción de la Canasta Básica de Alimentos se realiza un ajuste que consiste en excluir los alimentos cuyo costo por caloría es elevado. En este sentido, por ejemplo, se excluyeron los cortes más caros de carnes. En tales casos, dichos productos son reemplazados por otros de similares características, pero más baratos.”. No llama la atención entonces que conformen la CBA cortes tales como carnaza o falda con hueso, de bajo valor nutricional y alto contenido graso.

De esta forma, es plausible plantear que el valor de una CBA correspondiente a las necesidades nutricionales de adultos mayores “sanos” estaría marcadamente por encima del que el INDEC asigna a 0,75 adultos equivalentes.

Sin embargo, ello no refleja la situación de buena parte de los adultos mayores, ya que la población de edad avanzada presenta mayor riesgo sanitario ante enfermedades degenerativas y crónicas. Así, de la encuesta SABE²⁷⁷ realizada en 1999-2000 surge que un tercio de los adultos mayores del GBA declaraban tener tres o más enfermedades. Así, aproximadamente un 50% de las mujeres de más de sesenta años y de los varones mayores de 65 del GBA presentarían problemas de hipertensión, entre un 10% y un 15%, tendría diabetes, entre un 15% y un 20% problemas cardíacos, cerca de un 5% cáncer, un 60% de las mujeres y 40% de los varones artritis y un 5% de las mujeres y 10% de los varones enfermedades pulmonares²⁷⁸.

Cabe recordar que las carnes rojas (especialmente las ricas en grasas) y alimentos salados en general están contraindicados para personas hipertensas y/o con problemas cardíacos. Los alimentos ricos en grasas animales (desde cortes vacunos no magros hasta algunos panificados, pasando por los lácteos enteros) tampoco son convenientes para quienes padecen artritis. A su vez, en el caso de las personas diabéticas el riesgo de vida derivado de una alimentación inadecuada es aún más tangible, ya que el aumento repentino de la glucosa (que a su vez puede llegar a desencadenar en un coma diabético) puede ser provocado por la mera ingesta de: azúcar y alimentos que la tengan como ingredientes (por ejemplo galletitas dulces y mermeladas), lácteos enteros, carnes con alto contenido de grasa y pan.

Por su perfil epidemiológico, los y las mayores, deberían reducir el consumo de los alimentos que integran el grueso de la CBA, incluso por encima de lo que ya se ha referido para el caso de ancianos/as sin enfermedades. Ello a su vez genera un cambio en la composición de la canasta reemplazando alimentos baratos por otros más costosos, de modo tal de mantener los niveles calóricos de referencia y con prescindencia de que algunos de esos productos “caros” estén especialmente recomendados para las personas de edad, enfermas o sanas, en virtud de sus capacidades para mejorar la prevención o el tratamiento de determinadas dolencias (de allí se carácter de alimentos “protectores”).

Todo este desarrollo sirve para justificar una decisión metodológica respecto a la construcción de la CBA correspondiente a los adultos mayores. La misma consiste en considerar a los varones mayores de 60 años como dos adultos equivalentes y a las mujeres mayores de 55 como 1,5 adultos equivalentes. Se reconoce la arbitrariedad de los valores propuestos²⁷⁹, ya que no se ha valorizado la dieta recomendada para este grupo poblacional, corregida por la prevalencia media de patologías, ejercicio que excede el alcance de la presente Tesis. Sin embargo, la presente propuesta permite una mejora en términos de acercarnos más a la estimación de las reales necesidades, en este caso alimenticias, a las que han de enfrentarse los adultos mayores, muñidos, principalmente, con los ingresos brindados por la seguridad social.

²⁷⁷ Datos publicados en PALLONI y PELÁEZ (2002) pg. 91. Del Censo 2010 surge que un 38% tiene alguna discapacidad.

²⁷⁸ Una fuente alternativa de datos, la Encuesta de Desarrollo Social del año 1997, aplicada al total del país, arroja resultados consistentes con los datos de la Encuesta SABE, al estimar para el total de la población mayor de 65 años, una prevalencia del 21% en hipertensión, del 7% en diabetes, de un 3% para el cáncer, del 7% para las enfermedades pulmonares, del 16% para problemas cardíacos y del 12% para enfermedades osteoarticulares, según datos publicados en VASSALLO y SELLANES (2003) pg. 171.

²⁷⁹ Pero no así de la proporción entre géneros, que guarda relación con la originalmente propuesta por el INDEC.

Una vez reconstruida la CBA correspondiente a los adultos mayores, surge un segundo problema, relacionado con la utilización de la inversa de un Coeficiente de Engels uniforme para todos los hogares. Tal valor, que en promedio ha sido aproximadamente 2,3 entre los años 1994 y 2009, reflejaría que en los distintos tipos de hogar el peso de los gastos en alimentos es idéntico. Nuevamente, la mayor parte de los adultos mayores viven en hogares con uno o dos miembros, es decir significativamente alejados del tamaño medio²⁸⁰. Ello sin duda tiene importantes efectos en cuanto a la composición del gasto per cápita, dada la existencia de economías de escala en ciertas erogaciones vinculadas con, por ejemplo, la vivienda. Por otra parte, como ya se ha señalado, el peso de los gastos en esparcimiento, transporte o educación podría ser menor en hogares enteramente constituidos por adultos mayores, mientras que por ejemplo (y a pesar de los jubilados y pensionados cuentan con Obra Social) es posible que demande más recursos la atención de la salud u otros bienes y servicios vinculados con las necesidades de cuidado y asistencia²⁸¹. Así, no es posible establecer a priori el peso total de los gastos no alimentarios en los hogares donde viven sólo adultos mayores, máxime en presencia de necesidades especiales de alimentación que, como ya ha sido señalado, elevan el gasto en dicho ítem. Es importante entonces remarcar la necesidad de realizar investigaciones en profundidad sobre la situación de este tipo de hogares, a los efectos de conocer la verdadera situación que enfrentan los adultos mayores. No obstante, a la espera de las mismas y dada la ausencia de datos o al menos orientaciones acerca del sentido de la brecha²⁸², resulta razonable considerar el coeficiente de Engels general aún a sabiendas de que es una solución por demás perfectible.

De esta forma, el indicador final contra el que se ha de medir la intensidad de la cobertura de las prestaciones de la seguridad social en cabeza de los adultos mayores, es el valor corregido de la CBT correspondiente, que en el caso de las adultas mayores surge de multiplicar por 1,5 el costo de la CBA de un adulto equivalente y expandir el resultado por la inversa del Coeficiente de Engels, mientras que para los ancianos, el factor de ampliación de la CBA del adulto equivalente, previa a la aplicación de la mencionada inversa, es de 2.

Del mismo modo, el método de incidencia posee otro defecto fundamental, que surge de la existencia de umbrales, es decir que la clasificación de indigente/pobre no indigente y de pobre no indigente/no pobre surge a partir de comparar los ingresos familiares con un determinado valor relacionado con las necesidades del hogar.

²⁸⁰ Según datos censales, el tamaño medio del hogar en Argentina era de 3,5 miembros en 2001 y de 3,3 en 2010.

²⁸¹ Según SAAD (2003) pg. 199 en el GBA, en 1999-2000 uno de cada seis adultos mayores declaró tener dificultades para desarrollar actividades funcionales de la vida diaria (tales como ir al baño, comer o cambiarse de ropa), recibiendo ayuda solamente una de cada tres personas que la necesitaban y uno de cada cuatro presenta problemas para llevar a cabo actividades instrumentales de la vida diaria (como hacer compras, tomar medicación o hacer las tareas del hogar), de los cuales solamente dos de cada tres recibieron asistencia. Para un análisis de la vulnerabilidad de los adultos mayores en la Ciudad de Buenos Aires ver ARES GODOY, AIN, ERDEI y MARTINEZ (2006) trabajo inscripto en el enfoque metodológico desarrollado en COHEN y FRANCO (2005).

²⁸² Si bien para algunos capítulos de la canasta existen datos respecto a su mayor peso relativo en la canasta de los hogares de adultos mayores, para otros no se cuenta con información detallada. Así, en VASSALLO y SELLANES (2000) pg. 270 se señala la existencia de un creciente diferencial en el peso de los gastos vinculado con la salud, a favor de los hogares liderados por adultos mayores (en 1985/6 los hogares con jefe/a mayor de 65 años concentraban el 12,3% de su consumo total en ítems vinculados con la salud, es decir el doble que en los hogares con jefe/a menor de 50 años, mientras que en 1996/7 el peso de estas erogaciones había trepado al 17,0% representando más de dos veces y media el guarismo de los hogares con jefe/a de menos de 50 años) sin embargo, dada la ausencia de datos para otros capítulos de la canasta de consumo, ello no puede contrastarse con los cambios en otras erogaciones no alimentarias.

Así, una diferencia en el ingreso hogareño de apenas centavos puede determinar que un hogar (y por tanto todos sus miembros) sean considerados pobres y otro no.

Del mismo modo, si por ejemplo suponemos que el valor de la canasta de consumo que oficia de parámetro no varía entre dos períodos cercanos, una pequeña variación en el ingreso del hogar (imperceptible para sus miembros a todos los usos prácticos) puede llevar a un cambio en la determinación de la situación social del mismo.

Este último fenómeno, no solamente aplicado a cambios poco significativos en los ingresos, sino a cuestiones más estructurales como su fuerte exposición a la precariedad laboral y su mayor tasa de rotación, hace que los miembros de hogares de bajos recursos presenten una gran variabilidad en sus ingresos.

Por este mecanismo, muchos hogares tienen ingresos que, con fuertes oscilaciones, se ubican ora encima, otrora debajo, del valor de la línea de pobreza.

Esta zona, cercana al valor de la línea de pobreza, puede denominarse como de vulnerabilidad y configura asimismo una situación de desprotección y carencia, real o contingente, de ingresos respecto a los necesarios para enfrentar las necesidades que mínimamente hacen a la dignidad humana.

Por ello, una alternativa a la hora de medir la intensidad de la cobertura brindada por las prestaciones previsionales es tomar, no el valor simple asignado a la respectiva línea de pobreza, sino un múltiplo del mismo, que de algún modo refleje tal situación de vulnerabilidad.

En el presente trabajo se ha decidido considerar un valor de dos líneas de pobreza como medida de distancia suficiente respecto a situaciones de desprotección social.

Este tipo de salvaguarda cobra aún más importancia en caso de levantarse el supuesto antes asumido de no variación en el valor de la canasta de consumo objetivo.

Así, en contextos inflacionarios resulta aún más imprescindible acudir a tal criterio de prudencia metodológica, especialmente cuando la validez de los datos respecto al costo de los productos que integran la canasta de consumo es fuertemente cuestionada tanto por la opinión pública como desde ámbitos académicos.

Justamente por ello, resta resolver una última cuestión vinculada con las fuentes de datos. Y es que así como el valor del IPC calculado por el INDEC a partir de 2007 ha sido fuertemente cuestionado, otro tanto puede plantearse respecto a la CBA. Por ello, se propone como solución aproximada, aplicar a partir de enero de 2007 al valor de la CBA las tasas de variación que surgen de las estimaciones realizadas por el CENDA para el IPC (IPC-7 provincias) aún a sabiendas de que los procesos inflacionarios implican cambios en los precios relativos y que de este modo las variaciones registradas en los precios de los alimentos pueden ser menores o mayores a la pauta general.

De esta forma, se configura el conjunto de indicadores construido para estudiar la evolución de la intensidad de la cobertura de los beneficios de la seguridad social, en cabeza de adultos mayores residentes en Argentina, a lo largo del período 1995 – 2011.

SECCIÓN B

EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA COBERTURA EN ARGENTINA 1995-2011

Como primer paso para analizar la evolución de la intensidad de la cobertura de la seguridad social sobre la población adulto mayor, en Argentina en el período 1995-2011 es necesario reseñarla en términos nominales.

Al respecto conviene identificar las distintas fuentes de datos, que refieren a la intensidad de la cobertura provista por diferentes clases de prestaciones. Así, el dato básico son las declaraciones de la muestra de la población adulto mayor de los principales centros urbanos que releva la EPH, respecto a los ingresos por jubilación y/o pensión. Un enfoque alternativo, parte de contabilizar el valor promedio de las prestaciones previsionales pagadas por la ANSES²⁸³, la diferencia respecto en cuanto a la fuente de datos, radica en que en este caso no se tiene en cuenta el fenómeno de la doble cobertura ya que se considera el valor medio por beneficio, no por beneficiario. Adicionalmente, no se tienen en cuenta otras prestaciones previsionales que no se encuentran en cabeza de la ANSES, tales como las correspondientes a las cajas previsionales provinciales no transferidas o a las FFAA y de Seguridad. Vale destacar que tanto por subcaptar los ingresos de quienes poseen más de un beneficio previsional como por no considerar el efecto de prestaciones de un valor promedio mayor a las del régimen general, es de esperar que el beneficio medio pagado por la ANSES sea menor al ingreso previsional medio captado por la EPH²⁸⁴.

Corresponde también dar cuenta, a los fines de conocer la situación de los estándares mínimos de protección, de los cambios en el valor del haber mínimo pagado por la ANSES (piso del seguro social), del valor de las Pensiones no Contributivas por vejez e invalidez (principal prestación de la asistencia social) y del Plan Mayores (programa que integra la seguridad social en sentido amplio). A su vez, para reconocer la situación de las cientos de miles de adultos mayores que se incorporaron a la seguridad social por medio de la Moratoria Previsional, es necesario analizar la evolución de tales prestaciones. Para ello se plantean dos escenarios posibles: uno correspondiente a una persona que no contaba con aporte alguno al momento de tramitar su jubilación por moratoria, más allá de los años acreditados por simple declaración jurada. Para este caso, se computa una cuota fija de \$300 a ser descontada del haber, que se estima como equivalente al beneficio previsional mínimo.

La segunda posibilidad que se tiene en cuenta, es que los aportes realizados a lo largo de la vida activa y en forma previa a la incorporación a la moratoria, hayan resultado suficientes para corresponder a una cuota fija, en concepto de moratoria, del orden de los \$150, a ser descontada, asimismo, de un haber mínimo.

El Cuadro N° 13 y el Gráfico N° 11 muestran el valor nominal de las prestaciones señaladas ut supra y el valor medio de los beneficios e ingresos de la seguridad social según las diversas fuentes.

²⁸³ En el caso del beneficio previsional mínimo abonado por la ANSES se ha corregido el valor bruto descontando un 3% como aporte personal destinado a la Obra Social. A su vez, para el beneficio medio se ha estimado un descuento medio del 4% compuesto por un aporte general del 3% y otro adicional del 6% sobre los montos que excedan el valor del haber previsional mínimo (Art. 8° del Decreto-Ley N° 19.032 de 1971 por el que se crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP)).

²⁸⁴ Adicionalmente, es necesario aclarar que el ingreso promedio que surge de los registros de ANSES incluye asimismo los casos de beneficiarios con edades inferiores a las jubilatorias, sea que posean una jubilación por invalidez o una pensión por fallecimiento de un jubilado o trabajador en actividad. Sin perjuicio de ello, en el período 2001-2008 más del 90% de los beneficiarios se encontraban comprendidos en lo que hemos definido como población adulto mayor.

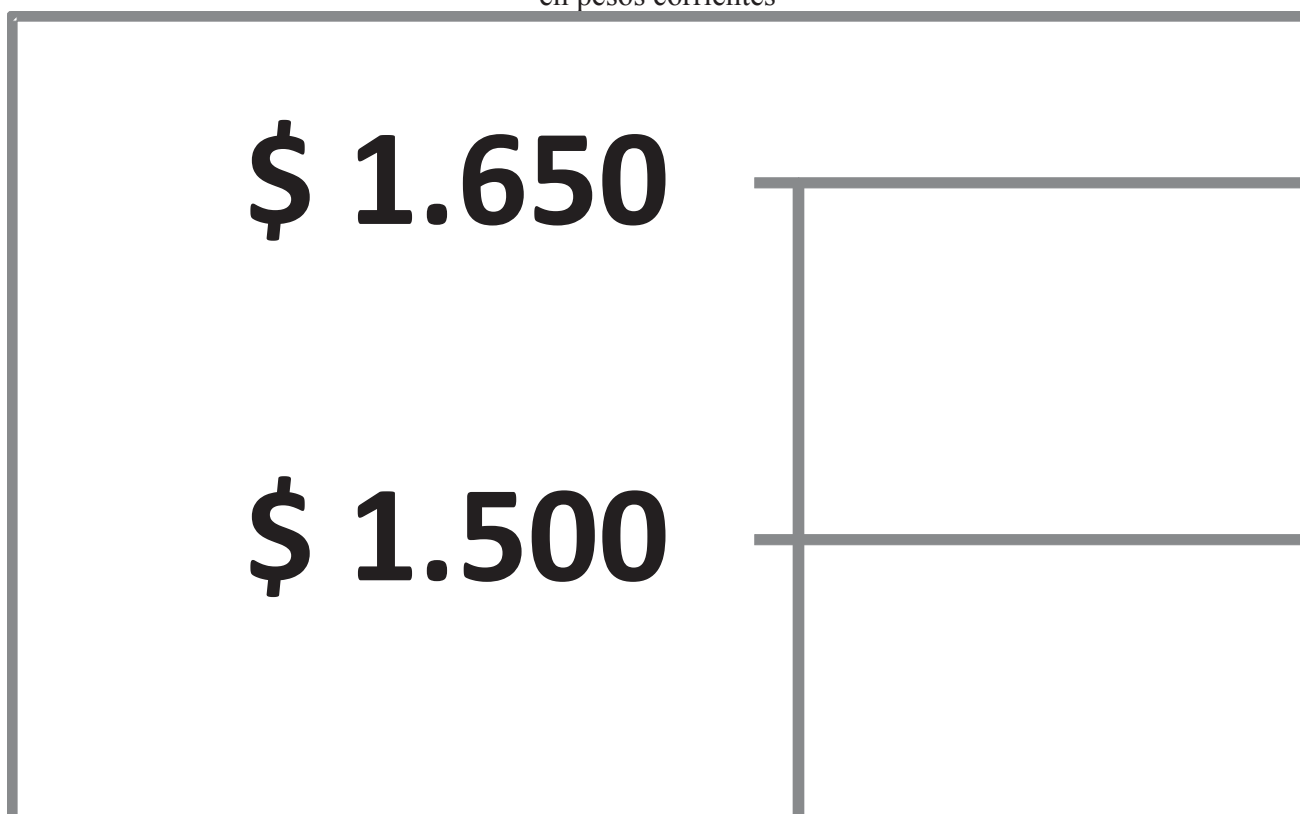
CUADRO N° 13: Prestaciones de la seguridad social medias y mínimas: promedio anual 1995-2011
-en pesos corrientes-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ben. Medio (EPH)	\$ 332,46	\$ 347,53	\$ 371,56	\$ 375,95	\$ 371,81	\$ 369,68	\$ 370,39	\$ 368,55
Hab. Medio (ANSES)			\$ 317,59	\$ 325,44	\$ 331,12	\$ 335,57	\$ 330,61	\$ 326,90
Hab. Mín. (ANSES)	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 169,75
PNC Vejez e Invalidez	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 122,50
Plan Mayores								\$ 150,00

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ben. Medio (EPH)	\$ 419,18	\$ 461,41	\$ 522,64	\$ 626,89	\$ 689,26	\$ 826,72	\$ 1.019,83	\$ 1.208,22	\$ 1.499,97
Hab. Medio (ANSES)	\$ 363,70	\$ 404,87	\$ 463,49	\$ 548,68	\$ 656,88	\$ 788,53	\$ 972,64	\$ 1.205,02	\$ 1.531,99
Hab. Mín. (ANSES)	\$ 206,93	\$ 259,64	\$ 332,06	\$ 423,57	\$ 535,51	\$ 642,82	\$ 752,79	\$ 906,23	\$ 1.132,31
PNC Vejez e Invalidez	\$ 149,33	\$ 187,37	\$ 239,63	\$ 305,67	\$ 386,45	\$ 463,89	\$ 543,25	\$ 653,98	\$ 817,13
Plan Mayores	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00
Hab. Moratoria s/ aportes			\$ 32,06	\$ 123,57	\$ 235,51	\$ 342,82	\$ 452,79	\$ 606,23	\$ 832,31
Hab. Moratoria c/ aportes parc.			\$ 182,06	\$ 273,57	\$ 385,51	\$ 492,82	\$ 602,79	\$ 756,23	\$ 982,31

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, los ISS de ANSES, los BESS del MTESS y la normativa vigente.

GRÁFICO N° 11: Prestaciones de la seguridad social medias y mínimas: promedio anual 1995-2011
-en pesos corrientes-



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, los ISS de ANSES, los BESS del MTESS y la normativa vigente.

En líneas generales es posible observar cierta estabilidad en los valores hasta el año 2001, un pequeño incremento de las prestaciones más vinculadas con la subsistencia²⁸⁵ en 2002 y un crecimiento

²⁸⁵ Haber mínimo contributivo y pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

sostenido de todos los valores a partir del año 2003, con la excepción del subsidio otorgado por el Plan Mayores que aparece en 2002 y permanece constante hasta la actualidad.

Así, el ingreso medio de jubilación y/o pensión de la EPH creció un 13% entre 1995 y 2003. El beneficio medio de ANSES un 15% de 1997 a 2003 y el haber mínimo previsional y el de las PNC por vejez e invalidez un 42% en 1995-2003.

Mientras que entre 2003 y el primer semestre de 2011 se verifica un incremento del 258% en los guarismos que surgen de la EPH, del 321% en los que provienen de ANSES y del 447% en el haber mínimo y de las PNC.

Se verifica entonces la preanunciada relación entre los datos de ingreso medio de jubilación y/o pensión relevados por la EPH y los valores de haber medio previsional informados por la ANSES.

Así, la tendencia de ambas series es coincidente y con valores mayores para los datos más generales del INDEC, que contemplan la doble cobertura y los regímenes provinciales y de las FFAA y de seguridad, excepto en 2010-2011, lo que podría indicar que la Movilidad Previsional estaría cerrando la brecha.

A su vez, las prestaciones que hemos llamado de subsistencia es lógico que mantengan entre sí una relación constante, en tanto la normativa prevé que las Pensiones no Contributivas por Vejez e Invalidez tengan un valor equivalente al 70% del haber previsional mínimo²⁸⁶.

Por su parte, el Plan Mayores surge originalmente como una prestación de igual valor que el haber previsional mínimo, (43% mayor que las PNC por vejez o invalidez). Pero, al haberse congelado su valor, en 2003 equivalía a las precitadas PNC, en 2006 representaba la mitad del valor de las mismas, en el primer semestre de 2010 apenas un cuarto y en marzo de 2012 solamente un octavo.

En cuanto a los haberes de moratoria, es claro que por contemplar como cuota a ser descontada del haber un monto fijo, la brecha entre su valor y el del beneficio previsional mínimo tiende a reducirse.

A su vez, ello ha permitido a lo que hemos definido como haber de moratoria con aportes parciales, superar, en 2007, el valor de las Pensiones no Contributivas por vejez o invalidez. Del mismo modo, a partir de marzo de 2011 el haber de bolsillo de una jubilación por moratoria sin aportes resulta superior al de una PNC por vejez o invalidez. Ello obedece a que en un contexto inflacionario y de crecimiento nominal de los haberes previsionales, el valor real de una cuota fija, como es la de la moratoria previsional, tiende a licuarse. Vale recordar que la duración máxima de los planes de facilidades de pagos de deudas previsionales es de cinco años.

Sin embargo, la relación más interesante que puede hallarse entre las distintas series, es la existente entre los haberes medios y las prestaciones de subsistencia.

²⁸⁶ En rigor, dado que las prestaciones contributivas sufren un descuento del 3% destinado a la cobertura del seguro de salud, en términos netos, las PNC por vejez e invalidez equivalen a un 72% del haber mínimo previsional.

Así, el beneficio mínimo, hasta 2001 inclusive, representaba un 44% del beneficio medio de ANSES y un 40% de los ingresos promedio por jubilación y/o pensión relevados por la EPH. Por su parte el valor de las PNC por vejez e invalidez era un 32% del haber medio de ANSES y un 29% del que surgía de la EPH.

A partir de 2002, paulatinamente se va reduciendo la brecha entre los valores medios y los mínimos. Así, en 2005 el haber mínimo representaba un 71% del beneficio medio de ANSES y un 63% del que mostraba la EPH. Respecto al haber de las PNC, equivalía al 52% de la media de ANSES y al 46% de lo que mostraba la EPH.

A mediados de 2011, la jubilación mínima era un 74% de la prestación media de ANSES y un 75% de la informada por la EPH. Mientras que el haber de las PNC era un 53% del beneficio medio de ANSES y un 54% del ingreso medio por jubilación y/o pensión de los adultos mayores según la EPH.

El análisis de esta tendencia hacia cierta concentración de los beneficios previsionales en torno al haber mínimo se desarrolla en profundidad en la Sección C del presente Capítulo, en el marco del estudio de la intensidad de la cobertura según las características sociodemográficas de la población.

Sin perjuicio de ello, constituye un hecho insoslayable, que no puede dejar de mencionarse al observarse la evolución de las prestaciones medias y mínimas en el período.

Conviene ahora considerar el hecho de que más allá de la comparación entre distintas prestaciones (medias y mínimas) los valores nominales poco dicen por sí mismos en un contexto de constante crecimiento de los precios y los salarios.

Partamos entonces del objetivo más básico en materia de intensidad, al analizar las prestaciones previsionales no como mecanismos destinados a preservar el nivel de vida pre contingencia sino como beneficios que buscan asegurar un mínimo social. Ello implica investigar la evolución del poder de compra de las jubilaciones y pensiones a los fines de reconocer si son capaces de mantener no ya el nivel de vida previo a la situación de pasividad sino aquél al que se ha accedido una vez alcanzada tal condición. También vale preguntarnos cuál es ese mínimo social que las prestaciones de la seguridad social buscan solventar. Para ello se comparan los ingresos previsionales con determinadas canastas que se supone marcan el piso de lo humanamente digno en materia de consumo.

Es necesario recordar que los guarismos referentes a precios al consumidor, hasta 2006 inclusive, provienen del INDEC y corresponden al Aglomerado Urbano Gran Buenos Aires.

Por su parte, los datos correspondientes a los años 2007-2011 han sido tomados de la serie elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) y corresponden a los aglomerados Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma. A sabiendas de los problemas de aplicar variaciones de precios regionales (y de regiones que cambian a lo largo de la serie), a datos nacionales, dicho criterio metodológico obedece a la disponibilidad de datos y a las severas deficiencias, en términos de relevamiento y procesamiento de datos, en el IPC estimado por el INDEC a partir de 2007, cuyo detalle puede consultarse en UBA (2010), páginas 12 a 21.

Se exhibe, entonces, en el Cuadro N° 14 y en el Gráfico N° 12 la evolución de los ingresos previsionales de adultos mayores relevados por la EPH y por la ANSES, la jubilación mínima y el haber

de las PNC por vejez e invalidez y del Plan Mayores, en términos reales, esto es deflactados por la variación en los precios al consumidor, según las fuentes precitadas.

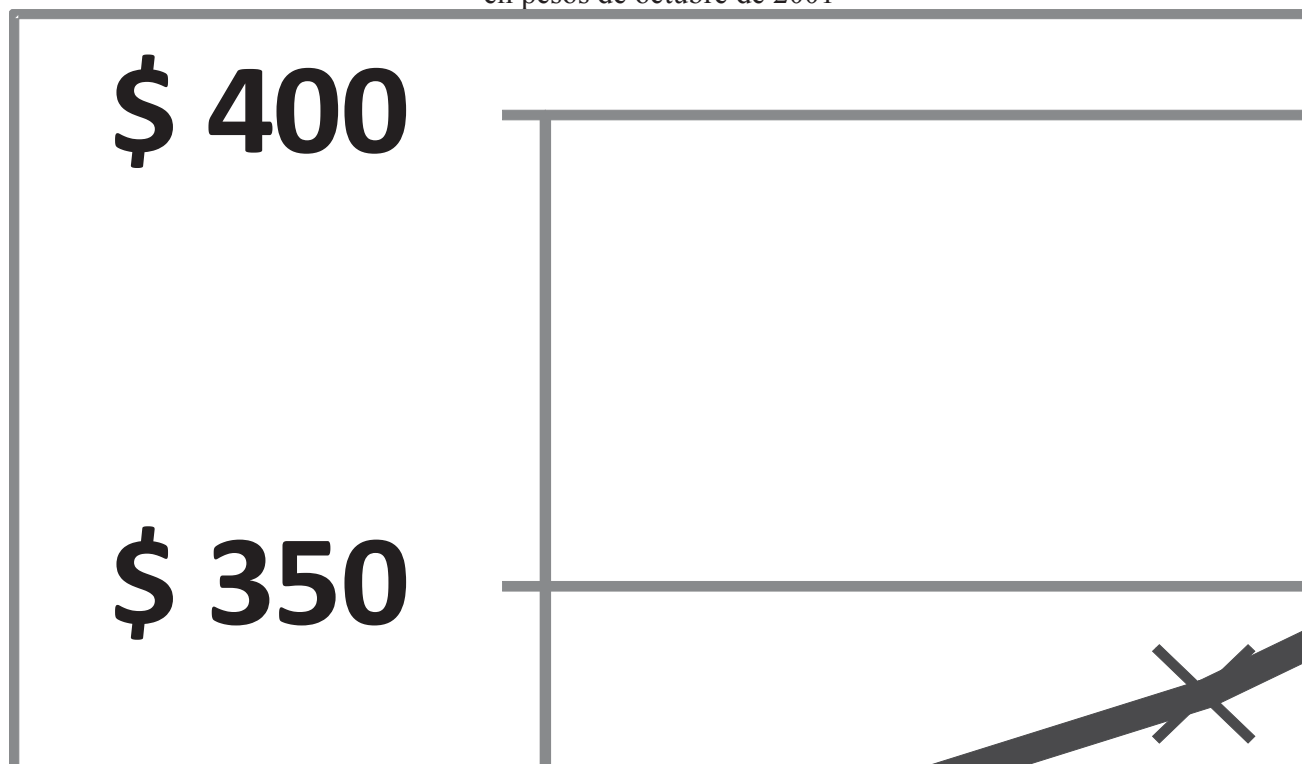
CUADRO N° 14: Prestaciones reales de la seguridad social: promedio anuales 1995-2011
-en pesos de octubre de 2001-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ben. Medio (EPH)	\$ 324,03	\$ 338,60	\$ 361,04	\$ 361,57	\$ 362,72	\$ 363,33	\$ 366,85	\$ 278,93
Hab. Medio (ANSES)			\$ 308,60	\$ 312,99	\$ 323,04	\$ 329,81	\$ 327,37	\$ 247,39
Hab. Mín. (ANSES)	\$ 141,81	\$ 141,78	\$ 141,38	\$ 139,93	\$ 141,95	\$ 143,01	\$ 144,11	\$ 127,59
PNC Vejez e Invalidez	\$ 102,34	\$ 102,32	\$ 102,03	\$ 100,98	\$ 102,44	\$ 103,20	\$ 104,00	\$ 92,07
Plan Mayores								\$ 113,60

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ben. Medio (EPH)	\$ 290,69	\$ 306,81	\$ 317,13	\$ 342,62	\$ 331,62	\$ 309,53	\$ 332,05	\$ 321,20	\$ 337,34
Hab. Medio (ANSES)	\$ 252,23	\$ 269,23	\$ 281,13	\$ 300,03	\$ 311,75	\$ 295,49	\$ 316,66	\$ 320,17	\$ 345,09
Hab. Mín. (ANSES)	\$ 143,50	\$ 172,53	\$ 201,11	\$ 231,52	\$ 254,15	\$ 240,91	\$ 245,01	\$ 240,70	\$ 254,71
PNC Vejez e Invalidez	\$ 103,56	\$ 124,50	\$ 145,13	\$ 167,07	\$ 183,41	\$ 173,85	\$ 176,81	\$ 173,70	\$ 183,81
Plan Mayores	\$ 104,04	\$ 99,84	\$ 91,11	\$ 82,13	\$ 71,43	\$ 56,37	\$ 48,92	\$ 40,03	\$ 33,79
Hab. Moratoria s/ aportes			\$ 38,57	\$ 67,25	\$ 111,29	\$ 128,17	\$ 147,17	\$ 160,64	\$ 187,13
Hab. Moratoria c/ aportes parciales			\$ 127,32	\$ 149,38	\$ 182,72	\$ 184,54	\$ 196,09	\$ 200,67	\$ 220,92

Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES), IPC-7 Provincias (CENDA) y normativa vigente.

GRÁFICO N° 12: Prestaciones reales de la seguridad social: promedio anuales 1995-2011
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES), IPC-7 Provincias (CENDA) y normativa vigente.

El hecho que más claramente resalta es la constante pérdida de poder de compra de los ingresos derivados de la percepción del Plan Mayores, ello obedece a que en un contexto inflacionario el valor nominal del mismo no ha variado desde su origen, siendo aún hoy de \$150.

Por su parte, el haber previsional mínimo y el de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez, que se calculan como un porcentaje de aquél, muestran un importante crecimiento real en el período 2003-2007, luego de haber permanecido más o menos constantes en 1995-2001 y de haber sufrido una importante caída en 2002 (en el marco de un fuerte incremento de precios no acompañado por una actualización de las prestaciones), revertida en 2003.

Tras una caída en 2008-2010, en 2011, los beneficios de subsistencia recomponen sus valores reales, con niveles similares a los de 2007. Exhibiendo en la actualidad valores reales superiores, en más de un 75%, a los vigentes durante la convertibilidad.

En el caso de los haberes de las prestaciones por moratoria, el crecimiento es aún más importante que el de las demás prestaciones de subsistencia, dado el ya referido proceso de licuación del valor real de las cuotas (fijas) que se descuentan del beneficio.

Adicionalmente, vale señalar que el valor real de las jubilaciones por moratoria de quienes no registraban aportes previos a tal política, a partir de 2010 supera el nivel del haber previsional mínimo durante la convertibilidad, destacando que el piso de protección²⁸⁷ semicontributiva actual es superior al que ofrecía el sistema contributivo en la década de 1990.

Para el caso de las prestaciones medias pagadas por ANSES y del ingreso medio de jubilación y/o pensión relevado por la EPH se advierte un muy leve crecimiento en la segunda mitad de la década de 1990, vinculado con el recambio generacional en la población pasiva y con haberes de las altas superiores a los de las bajas²⁸⁸.

A su vez, la caída en el valor real de las prestaciones durante el año 2002 es mucho mayor para las prestaciones medias que para lo que hemos denominado prestaciones de subsistencia.

De esta forma, el beneficio medio pagado por la ANSES y el ingreso medio de jubilación y/o pensión para los adultos mayores que surge de la EPH, se redujeron un 24% en 2002 respecto a 2001, mientras que el haber previsional mínimo nacional y el de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez apenas cayeron un 11%.

Para el caso de las prestaciones e ingresos previsionales medios, la recuperación de su poder de compra previo a la devaluación fue asimismo un proceso que no ha terminado de concretarse hasta la actualidad, en disonancia con lo sucedido con la actualización de los haberes de subsistencia, que retornaron rápidamente a sus valores pre devaluación.

Así, en 2003 las prestaciones de subsistencia habían vuelto a valores reales similares a los de 2001, mientras que el ingreso medio de jubilación y/o pensión relevado por la EPH, incluso en el primer semestre de 2011 resultaba un 8% inferior, en términos reales, al de 2001.

²⁸⁷ Para una definición desarrollada del concepto de piso de protección social ver OIE (2011).

²⁸⁸ En 1997-2000 el haber de las altas y activaciones fue un 26% superior al de las bajas y suspensiones, según el ISS.

El beneficio medio pagado por ANSES, a su vez, resultaba en 2010 un 2% menor a su nivel pre devaluación, superando dicho guarismo recién en el primer semestre de 2011.

Puede concluirse entonces, respecto al poder de compra de los ingresos medios previsionales, que el mismo no ha evidenciado modificaciones de importancia durante la convertibilidad.

Así, una vez abandonado dicho patrón cambiario, y por efecto del fuerte shock inflacionario derivado de tal situación, el poder de compra de los beneficios previsionales sufrió una importante merma en el año 2002.

La misma ha sido revertida parcialmente a partir del proceso de fuerte crecimiento económico que tuvo lugar desde 2003, lo que ha permitido un incremento en el valor medio de las prestaciones superior al de los precios.

Sin embargo, aún a diez años de la salida de la convertibilidad, los valores medios de las jubilaciones y pensiones no superan significativamente, en términos reales, sus niveles de 2001.

Por lo que puede concluirse, que en lo concerniente a la intensidad de la cobertura previsional, para el conjunto de los beneficiarios del sistema, y con prescindencia del crecimiento en su amplitud, lo que suele denominarse la clase pasiva, no ha participado de los beneficios del impresionante crecimiento de la economía argentina en el período, cristalizado en un incremento real del PBI del orden del 50%.

Tal patrón echa dudas acerca de la capacidad del sistema previsional para garantizar, no ya un nivel de vida similar al alcanzado en forma previa a la situación de retiro, sino al menos la posibilidad de no sufrir un empeoramiento en las condiciones de vida logradas al momento de jubilarse, como consecuencia de la inflación.

Así, puede plantearse que los procesos de redistribución pos devaluación es probable que hayan operado más a nivel intrageneracional (al interior de la clase pasiva) que intergeneracional (desde la clase activa o al menos del conjunto de la población, hacia los pasivos).

Dado que los cambios generales en el nivel de precios suelen implicar asimismo fuertes modificaciones en los valores relativos de los distintos bienes y servicios, es necesario inquirir acerca de la evolución del costo de las canastas mínimas de consumo de los adultos mayores, respecto a las actualizaciones de sus ingresos reales provenientes de la seguridad social.

Para ello es necesario recordar, que en el marco de la presente Tesis, se propone una reconstrucción alternativa de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) correspondiente a los adultos mayores, contemplando una representación de los mismos, en términos de adulto equivalente, que implica valores mucho más elevados que los considerados por el INDEC.

Asimismo, al mantenerse el uso de los mismos coeficientes de Engels utilizados por el mencionado organismo, tal resultado se traslada a la Canasta Básica Total (CBT).

Del mismo modo, se ha configurado un valor que duplica el de esta CBT alternativa, y que a partir del concepto de vulnerabilidad socioeconómica, busca representar la situación de aquellas personas que verdaderamente pueden considerarse lo suficientemente alejadas de la pobreza como para no caer en ella aún sufriendo variaciones relativamente poco importantes en sus ingresos o necesidades de gasto.

Finalmente, es necesario aclarar que las variaciones en la CBA correspondientes al período que comienza en 2007, se corresponden a las estimaciones del CENDA para el IPC y no las específicas del INDEC para tal canasta alimentaria.

Ello obedece a que, aún reconociendo la improcedencia técnica de tal criterio metodológico que implica desconocer justamente las diferencias entre las variaciones de la canasta básica y la de consumo medio, tal proceder puede considerarse un mal menor respecto a la alternativa de utilizar datos originados en una fuente que detenta una muy baja credibilidad, pese a que se trata de un organismo oficial.

Asimismo, vale destacar que, se han tomado en forma directa, los datos del IPC – 7 provincias, elaborado por el CENDA, para el período que va desde enero de 2007 hasta noviembre de 2010, inclusive.

Mientras que la información del periodo diciembre 2010 – junio 2011, así como el ajuste de los datos provisorios de CENDA de octubre y noviembre de 2010, provienen de CIFRA (2011), documento en que a su vez se cita como fuente al CENDA, aunque dicho Centro de Estudios ha discontinuado, desde fines de 2011, sus publicaciones de tal estimación alternativa del nivel general de precios, basada en datos oficiales provinciales.

En cuanto a la forma de presentar los resultados, se ha optado como primer paso por incluir en un cuadro toda la información referente al beneficio medio pagado por ANSES, al ingreso medio previsional que estima la EPH, al haber previsional mínimo, al de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez y del plan mayores, así como a los valores de la línea de indigencia y de pobreza calculadas según la metodología oficial (aunque con las variaciones del IPC- 7 provincias a partir de 2007).

También se presenta la estimación alternativa, que surge de reflejar en la CBA no la equivalencia de los valores calóricos referidos a personas jóvenes y adultos mayores, sino un conjunto más amplio de necesidades nutricionales de estos últimos. Así como la proyección del costo que implicaría superar realmente la situación de vulnerabilidad que surge de la proximidad respecto a los valores de pobreza.

Para todas las canastas referidas los valores representan por separado el caso de los varones y de las mujeres, aún cuando se reconoce que el hecho de mantener un coeficiente de Engels equivalente para ambos géneros implica suponer necesidades de consumo no alimenticias que replican la diferencia en términos de requerimientos energéticos según sexo y desconocer la existencia de capítulos de gasto tales como la indumentaria, la vivienda o el esparcimiento, que no se adaptan al referido patrón, siendo más o menos iguales para hombres y mujeres. Tales resultados, se presentan entonces en el Cuadro N° 15.

CUADRO N° 15: Prestaciones de la seguridad social y canastas de consumo: 1995-2011
-en pesos corrientes-

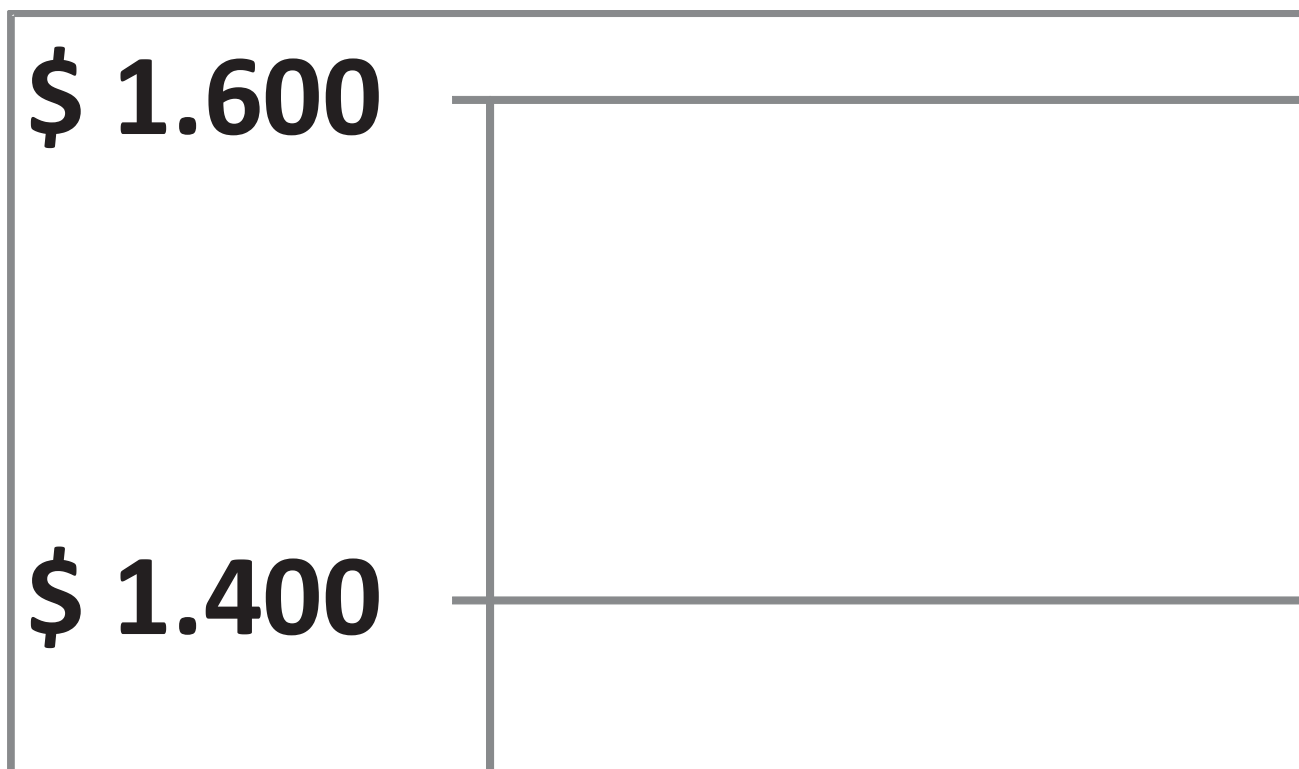
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ben. Medio (EPH)	\$ 332,46	\$ 347,53	\$ 371,56	\$ 375,95	\$ 371,81	\$ 369,68	\$ 370,39	\$ 368,55
Hab. Medio (ANSES)			\$ 317,59	\$ 325,44	\$ 331,12	\$ 335,57	\$ 330,61	\$ 326,90
Hab. Mín. (ANSES)	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 145,50	\$ 169,75
PNC Vejez e Inval.	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 105,00	\$ 122,50
Plan Mayores								\$ 150,00
Indigencia Masc	\$ 53,69	\$ 54,64	\$ 54,42	\$ 56,60	\$ 53,52	\$ 52,16	\$ 50,53	\$ 77,88
Indigencia Fem	\$ 41,91	\$ 42,64	\$ 42,48	\$ 44,18	\$ 41,77	\$ 40,71	\$ 39,44	\$ 60,78
Pobreza Masc	\$ 125,64	\$ 127,57	\$ 128,42	\$ 131,60	\$ 127,64	\$ 126,23	\$ 124,28	\$ 177,48
Pobreza Fem	\$ 98,06	\$ 99,56	\$ 100,23	\$ 102,71	\$ 99,62	\$ 98,52	\$ 97,00	\$ 138,52
Indigencia Altern Masc	\$ 130,96	\$ 133,26	\$ 132,74	\$ 138,06	\$ 130,54	\$ 127,23	\$ 123,24	\$ 189,94
Indigencia Altern Fem	\$ 98,22	\$ 99,95	\$ 99,56	\$ 103,55	\$ 97,91	\$ 95,42	\$ 92,43	\$ 142,46
Pobreza Altern Masc	\$ 306,45	\$ 311,14	\$ 313,23	\$ 320,97	\$ 311,32	\$ 307,88	\$ 303,13	\$ 432,87
Pobreza Altern Fem	\$ 229,83	\$ 233,35	\$ 234,92	\$ 240,73	\$ 233,49	\$ 230,91	\$ 227,34	\$ 324,65
Vulnerabilidad Masc	\$ 612,89	\$ 622,28	\$ 626,45	\$ 641,93	\$ 622,63	\$ 615,77	\$ 606,25	\$ 865,75
Vulnerabilidad Fem	\$ 459,67	\$ 466,71	\$ 469,84	\$ 481,45	\$ 466,98	\$ 461,82	\$ 454,69	\$ 649,31

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ben. Medio (EPH)	\$ 419,18	\$ 461,41	\$ 522,64	\$ 626,89	\$ 689,26	\$ 826,72	\$1.019,83	\$1.208,22	\$1.499,97
Hab. Medio (ANSES)	\$ 363,70	\$ 404,87	\$ 463,49	\$ 548,68	\$ 656,88	\$ 788,53	\$ 972,64	\$1.205,02	\$1.531,99
Hab. Mín. (ANSES)	\$ 206,93	\$ 259,64	\$ 332,06	\$ 423,57	\$ 535,51	\$ 642,82	\$ 752,79	\$ 906,23	\$1.132,31
PNC Vejez e Inval.	\$ 149,33	\$ 187,37	\$ 239,63	\$ 305,67	\$ 386,45	\$ 463,89	\$ 543,25	\$ 653,98	\$ 817,13
Plan Mayores	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00	\$ 150,00
Hab. Moratoria s/ aportes			\$ 32,06	\$ 123,57	\$ 235,51	\$ 342,82	\$ 452,79	\$ 606,23	\$ 832,31
Hab. Moratoria c/ aportes parc.			\$ 182,06	\$ 273,57	\$ 385,51	\$ 492,82	\$ 602,79	\$ 756,23	\$ 982,31
Indigencia Masc	\$ 85,22	\$ 87,83	\$ 95,73	\$ 104,99	\$ 121,27	\$ 153,32	\$ 176,35	\$ 215,99	\$ 255,09
Indigencia Fem	\$ 66,51	\$ 68,55	\$ 74,71	\$ 81,94	\$ 94,65	\$ 119,67	\$ 137,64	\$ 168,58	\$ 199,09
Pobreza Masc	\$ 187,09	\$ 192,79	\$ 209,01	\$ 228,87	\$ 264,75	\$ 334,72	\$ 384,99	\$ 471,53	\$ 556,88
Pobreza Fem	\$ 146,02	\$ 150,47	\$ 163,13	\$ 178,63	\$ 206,63	\$ 261,25	\$ 300,48	\$ 368,02	\$ 434,64
Indigencia Altern Masc	\$ 207,84	\$ 214,23	\$ 233,48	\$ 256,08	\$ 295,79	\$ 373,96	\$ 430,12	\$ 526,81	\$ 622,16
Indigencia Altern Fem	\$ 155,88	\$ 160,67	\$ 175,11	\$ 192,06	\$ 221,84	\$ 280,47	\$ 322,59	\$ 395,10	\$ 466,62
Pobreza Altern Masc	\$ 456,31	\$ 470,23	\$ 509,78	\$ 558,22	\$ 645,73	\$ 816,40	\$ 939,00	\$1.150,07	\$1.358,24
Pobreza Altern Fem	\$ 342,23	\$ 352,67	\$ 382,33	\$ 418,66	\$ 484,30	\$ 612,30	\$ 704,25	\$ 862,55	\$1.018,68
Vulnerabilidad Masc	\$ 912,62	\$ 940,46	\$1.019,56	\$1.116,44	\$1.291,46	\$1.632,79	\$1.878,01	\$2.300,14	\$2.716,47
Vulnerabilidad Fem	\$ 684,46	\$ 705,34	\$ 764,67	\$ 837,33	\$ 968,60	\$1.224,59	\$1.408,51	\$1.725,10	\$2.037,35

Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES) BESS (MTESS), IPC-7 P (CENDA) y normativa.

Para mostrar e interpretar con mayor profundidad los resultados, corresponde en la presente sección hacer foco en las prestaciones e ingresos medios y desglosarlos de acuerdo a las distintas canastas y fuentes de información. Contemplando así, por un lado, la situación de las canastas de pobreza e indigencia según la definición de INDEC, por otro nuestra propia definición alternativa y, finalmente, lo que hemos denominado canasta de “vulnerabilidad”. A su vez, se plantea la necesidad de simplificar la representación de los datos, aun perdiendo precisión, tomando para tales canastas el valor promedio entre varones y mujeres. Finalmente, pueden apreciarse las distintas prestaciones en términos de cantidad de canastas de cada tipo que se pueden solventar. Como primer paso, las prestaciones e ingresos de tipo previsional y las estimaciones oficiales se presentan en el Gráfico N° 13.

GRÁFICO N° 13: Prestaciones medias de la seguridad social, CBA y CBT prom. INDEC: 1995-2011
-en pesos corrientes-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES) BESS (MTESS), IPC-7 P (CENDA) y normativa.

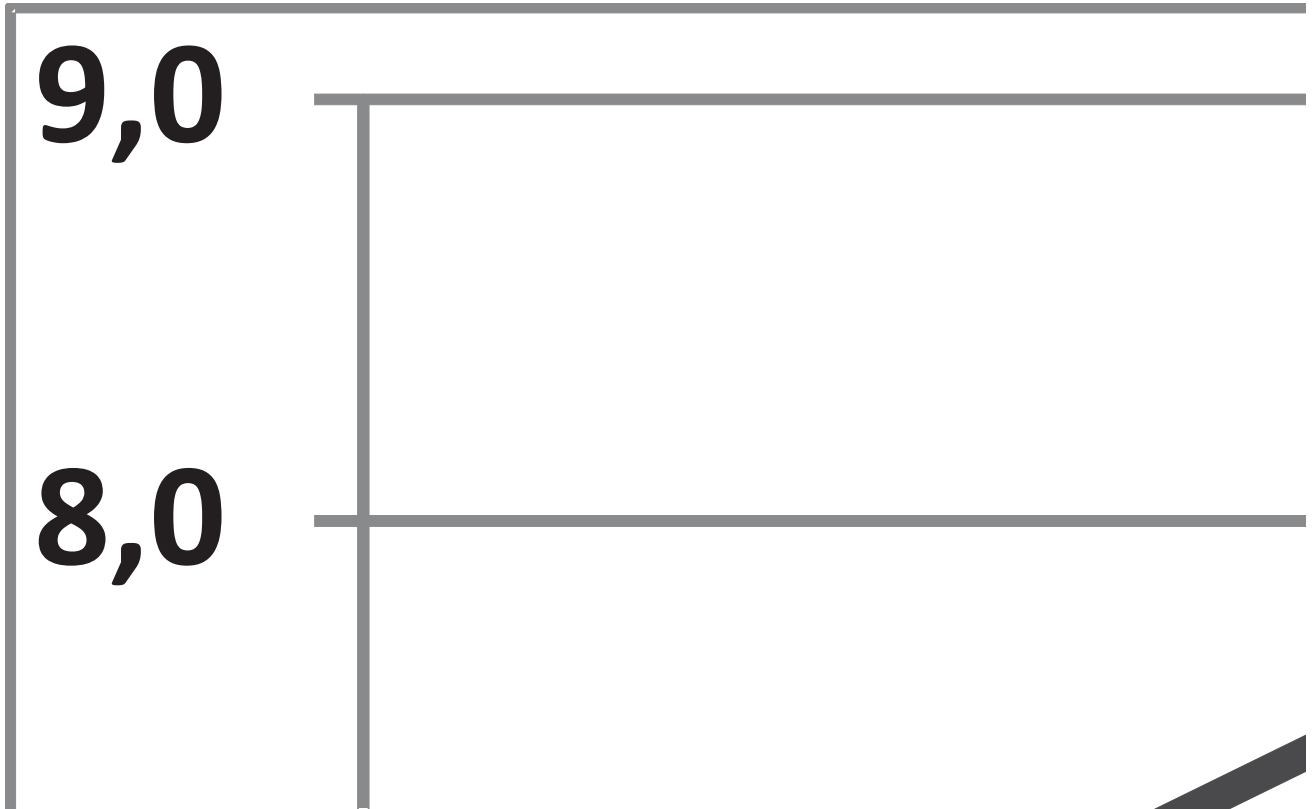
Del presente gráfico puede inferirse que, según el cálculo oficial del INDEC, el valor medio de las jubilaciones y pensiones, tanto correspondientes a ANSES, como relevadas por la EPH para el conjunto del sistema, resulta, todo a lo largo del período bajo estudio, sensiblemente superior al monto necesario para que las personas adultos mayores no caigan en la pobreza y, por tanto, les permite holgadamente evitar la indigencia.

Ello implicaría, al menos en su función de sostén de las más básicas necesidades, que la intensidad de la cobertura de la seguridad social de los adultos mayores, en el período bajo estudio, ha logrado cumplir, en forma sostenida y acabada, con el principio de suficiencia de las prestaciones.

Vale destacar que, en el año 2002 es cuando esta brecha ha sido menor, lo que resulta consistente con la inflación de dicho período y el relativo atraso en el ajuste de las prestaciones. Situación que se habría ido subsanando a partir del año 2003

Para comprobar mejor dicha hipótesis, resulta útil medir directamente el valor de las prestaciones de la seguridad social y los ingresos previsionales medios, en términos de la cantidad de canastas de indigencia y pobreza (según la construcción de las canastas básicas determinada por el INDEC) pasibles de ser adquiridas con los mismos. Tales resultados son presentados en el Gráfico N° 14.

GRÁFICO N° 14: Prestaciones de la seguridad social e ingresos previsionales medios: 1995-2011
-en relación a la CBA y CBT construidas según la metodología de INDEC-

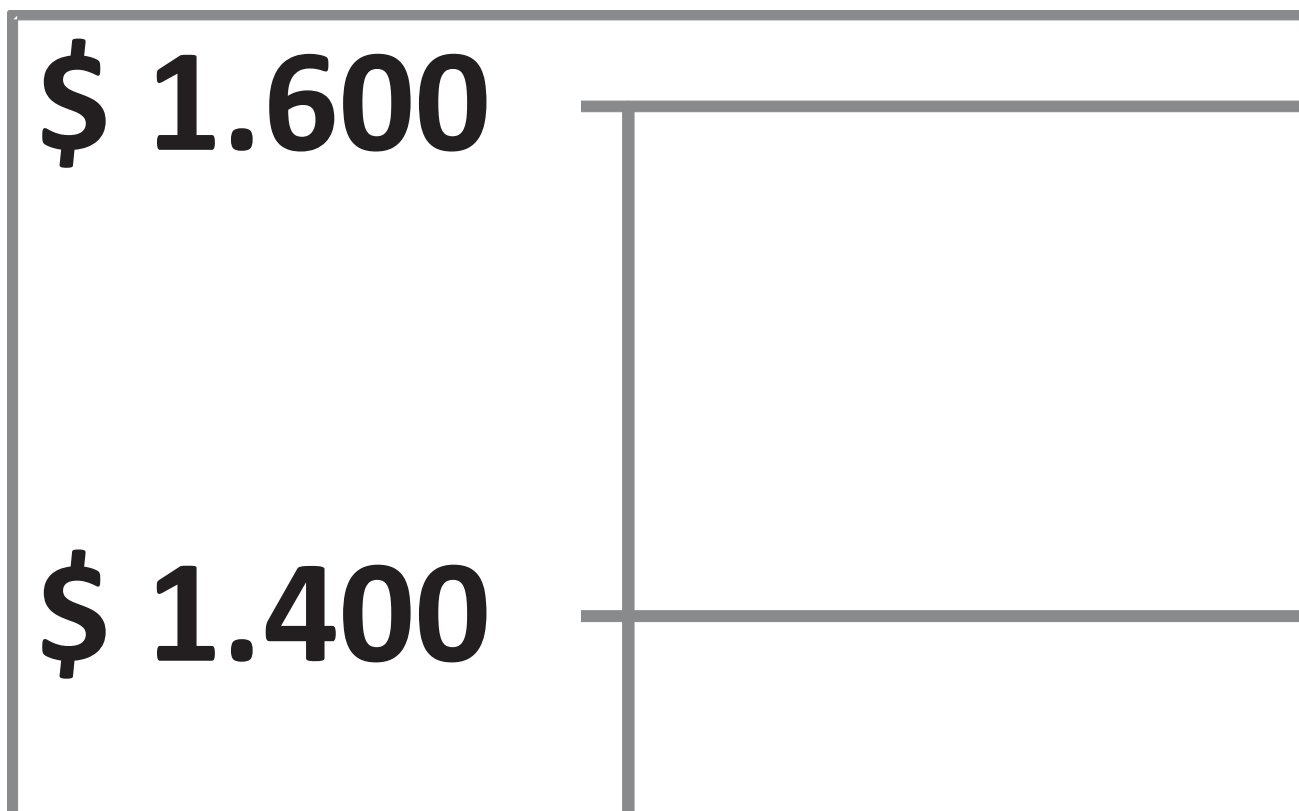


Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES) BESS (MTESS), IPC-7 P (CENDA) y normativa.

El patrón que esta forma de presentar los datos permite percibir es coherente con lo ya enunciado, con la ventaja de dar lugar a mayores precisiones respecto a la situación que se da a partir de 2002. En el período pre devaluación se advierte cierto aumento en la cantidad de canastas de indigencia y pobreza que era posible costear con los ingresos medios de tipo previsional. Sin embargo, antes de extraer una conclusión positiva de tal situación conviene advertir que ello no se originó en un aumento en el valor de las prestaciones sino en una disminución en el precio de los bienes básicos en el período 1999-2001, en el marco de una profunda crisis económica, que tuvo por efecto la deflación, junto con graves consecuencias sociales que implicaron una pérdida de financiamiento previsional genuino y de cobertura, por el aumento del desempleo y la precariedad laboral.

A su vez, la caída del año 2002 fue del orden del 30%-35% en cuanto a la capacidad de los ingresos previsionales para adquirir las canastas básicas de consumo. A su vez, la recuperación posterior fue muy lenta. Según los datos de ANSES, el haber medio previsional recién permitió adquirir la misma cantidad de canastas de pobreza que en 2001 en el primer semestre de 2011, mientras que los demás guarismos son aún mas desalentadores, ya que de ellos surge que aún no se pueden financiar tantas canastas de indigencia como en 2001 (para ANSES), ni de indigencia o pobreza (según lo relevado en la EPH). Veamos entonces como cambia el panorama si introducimos nuestra propia definición de tales requerimientos alimenticios y generales referidos a la población adulto mayor, tal como se muestra en el Gráficos N° 15.

GRÁFICO N° 15: Prestaciones de la seguridad social, CBA y CBT alternativa promedio: 1995-2011
-en pesos corrientes-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES) BESS (MTESS), IPC-7 P (CENDA) y normativa.

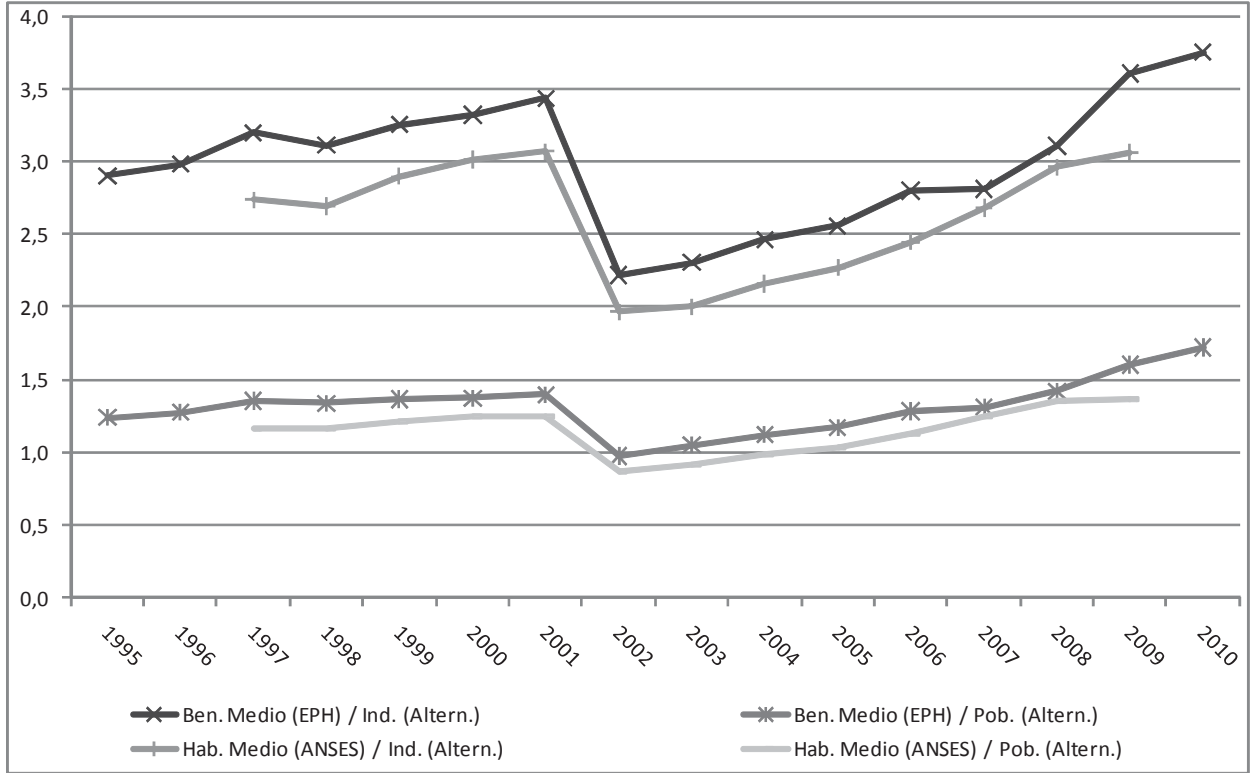
A partir de una aproximación más precisa al verdadero valor de las canastas básicas de consumo correspondientes a los adultos mayores se observa que la crisis del año 2002 comprometió gravemente las condiciones de vida de este grupo.

Así, en dicho año, el haber e ingreso previsional promedio resultó inferior al costo de la CBT, es decir que no bastaba para ubicarse por encima de la línea de pobreza, medida con un criterio nutricional alternativo al de INDEC y más adecuado al perfil epidemiológico de los adultos mayores en nuestro país.

Esta situación se habría prolongado a su vez hasta el año 2003 o 2005, dependiendo de la fuente de información que se utilice para estimar el beneficio previsional medio o el ingreso de la seguridad social de los adultos mayores. E incluso hasta el año 2007, en caso de considerarse como fuente los registros de ANSES y la CBT correspondiente a un adulto mayor varón. Es notoria desde entonces la ampliación de la distancia que separa los ingresos previsionales de la línea de pobreza.

Para dar cuenta con más detalle de esta situación resulta adecuado medir el valor de los beneficios e ingresos medios previsionales en proporción a las mencionadas canastas básicas alternativas. Dicha información se presenta a continuación en el Gráfico N° 16.

GRÁFICO N° 16: Prestaciones e ingresos provenientes de la seguridad social: 1995-2011
 -en relación a la CBA y CBT alternativa promedio-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES) BESS (MTESS), IPC-7 P (CENDA) y normativa.

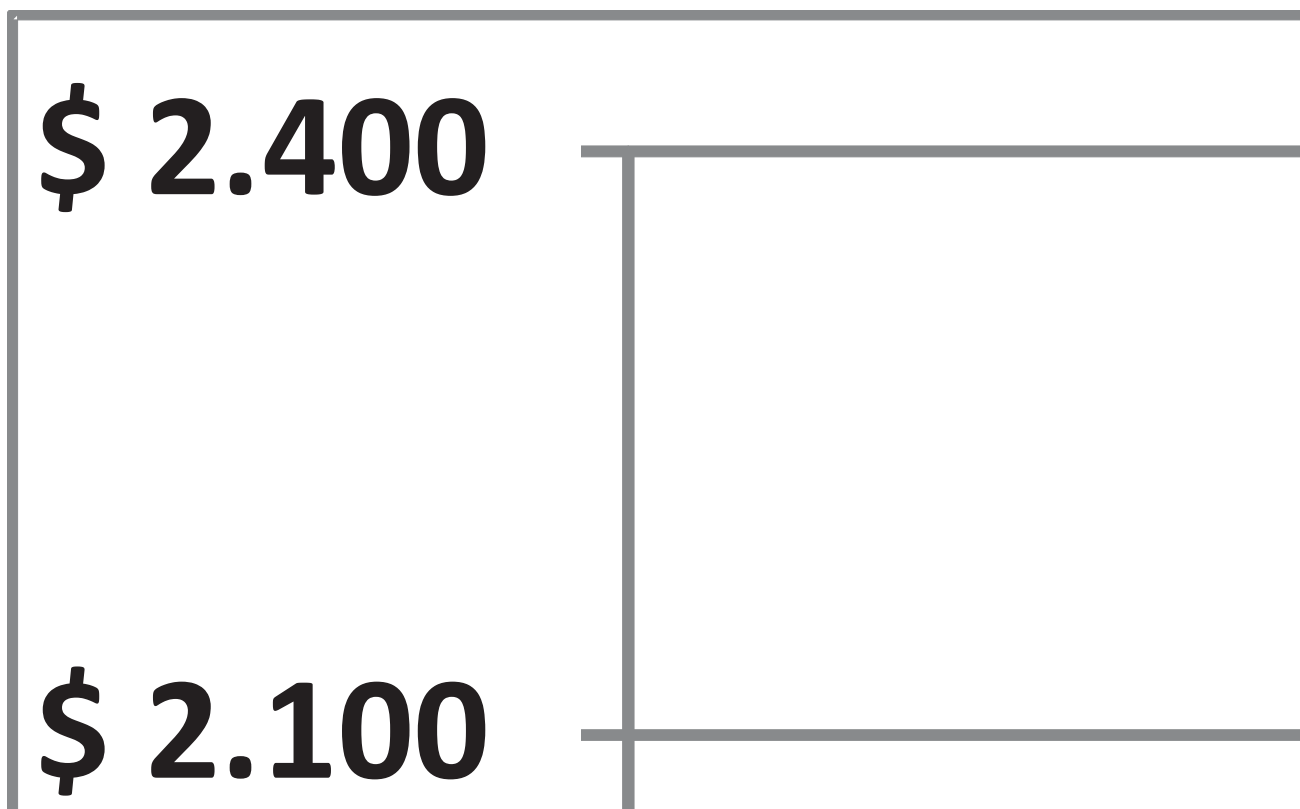
Se advierte más claramente entonces la imposibilidad de los ingresos previsionales para solventar la canasta de pobreza en el año 2002 e inmediatamente posteriores.

A su vez, en esos mismos años tales ingresos no bastaban siquiera para financiar la adquisición de dos canastas alimentarias, lo que claramente invalida la idea de cobertura conjunta, es decir de que los ingresos provenientes del cónyuge permiten cubrir a quienes no cuentan con beneficio previsional propio.

Dicho de otro modo, en 2002 un hogar conformado por una pareja de adultos mayores, en que solamente uno de sus miembros percibiese ingresos previsionales, equivalentes al promedio y siendo esa su única fuente de recursos, podía considerarse indigente, es decir ni siquiera capaz de cubrir sus más básicas necesidades alimentarias.

Vale entonces analizar la situación de la población adulto mayor respecto a lo que se ha definido como vulnerabilidad, es decir el nivel de ingresos necesario para estar a salvo de situaciones coyunturales de pobreza ante un leve cambio en el valor de las canastas básicas de consumo y/o en los ingresos percibidos. Operativamente, y sólo a modo convencional, se define tal valor de vulnerabilidad como dos veces el costo de la CBT calculada en base a criterios nutricionales correspondientes a los adultos mayores, alternativos a los aplicados por el INDEC, guarismo representado en el Gráfico N° 17.

GRÁFICO N° 17: Prestaciones de la seguridad social y “línea de vulnerabilidad” promedio: 1995-2011
-en pesos corrientes-



Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES) BESS (MTESS), IPC-7 P (CENDA) y normativa.

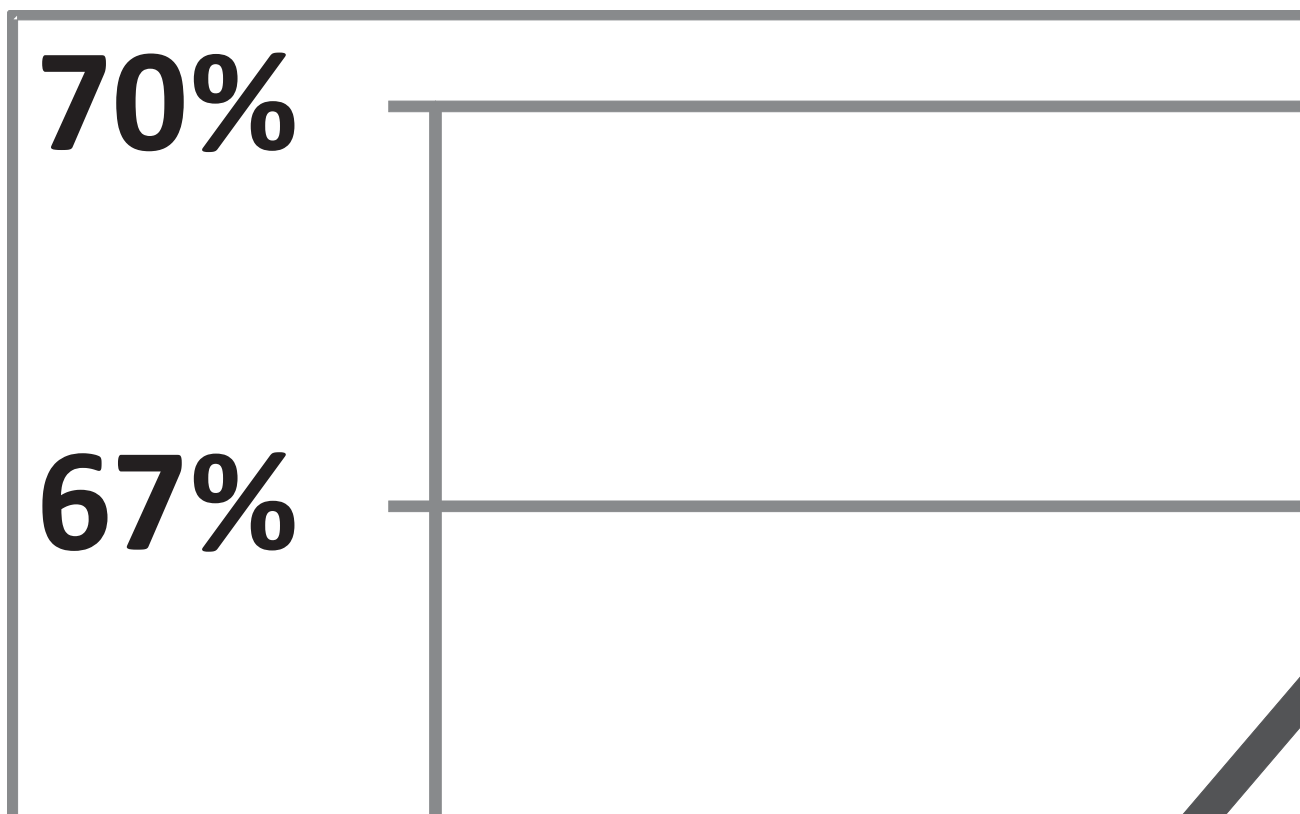
Resulta interesante verificar que en ningún momento del período bajo estudio el beneficio o ingreso medio previsional basta para alejar definitivamente a los adultos mayores de situaciones de pobreza, ubicándolos más allá de lo que hemos definido en esta Tesis como línea de vulnerabilidad socioeconómica.

Así, a partir de esta construcción teórica, puede ponerse en tela de juicio el cumplimiento del principio de suficiencia en las prestaciones de la seguridad social en cabeza de adultos mayores, aún en su definición más asistencial y elemental vinculada con su capacidad para hacer frente a situaciones de desprotección social y evitar que esta población caiga en la pobreza o en su zona de influencia.

Es también de destacar que la brecha existente entre los ingresos medios previsionales y la “línea de vulnerabilidad” ha sufrido un importante incremento como consecuencia de la crisis de 2002, luego de haberse reducido un tanto en los años previos, como consecuencia del proceso deflacionario.

Nuevamente, puede percibirse mejor este proceso, y especialmente en relación a la situación actual si se representan los ingresos y beneficios previsionales en razón de su capacidad para adquirir la “canasta de vulnerabilidad”, indicando qué porcentaje de la misma permitirían comprar, cuestión que se representa en el Gráfico N° 18.

GRÁFICO N° 18: Prestaciones e ingresos provenientes de la seguridad social: 1995-2011
- como porcentaje del valor de la “línea de vulnerabilidad” promedio -



Fuente: Elaboración propia a base de EPH e IPC (INDEC), ISS (ANSES) BESS (MTESS), IPC-7 P (CENDA) y normativa.

Puede observarse que los valores pre devaluación recién se recuperan a partir de 2011 para ANSES y aún no se han alcanzado, según la EPH. Así, el haber o ingreso previsional medio aún se encuentra lejos de poder financiar la “línea de vulnerabilidad”.

Puede concluirse entonces que el valor medio de las prestaciones e ingresos de fuente previsional en cabeza de adultos mayores resulta insuficiente para garantizar una adecuada protección en términos de vulnerabilidad socioeconómica.

Sin perjuicio de ello, cabe recordar que por sus principios doctrinarios y jurídicos, la seguridad social en nuestro país vincula, a la hora de determinar los haberes iniciales y su movilidad, a las jubilaciones y pensiones con los salarios, no con los precios.

Así, si la inflación modifica la distribución funcional del ingreso²⁸⁹, vía un incremento de los precios mayor al de los salarios, sería conceptualmente correcto que las prestaciones previsionales perdiesen poder de compra en consonancia con las remuneraciones de los trabajadores activos.

²⁸⁹ La distribución funcional del ingreso consiste, grosso modo, en el reparto del ingreso entre beneficios y salarios, es decir entre la retribución de los distintos factores de la producción. Para un excelente estudio acerca de este tema en la Argentina ver LINDENBOIM, GRAÑA y KENNEDY (2005).

Las relaciones entre los ingresos de jubilación y/o pensión registrados en la EPH, el haber medio que surge de los registros de ANSES, el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), según lo estipulado en la normativa vigente en cada momento y la Remuneración Neta Imponible de los Trabajadores Estables, que informa la Secretaría de Seguridad Social²⁹⁰ se presentan en el Cuadro N° 16 y en el Gráfico N° 19.

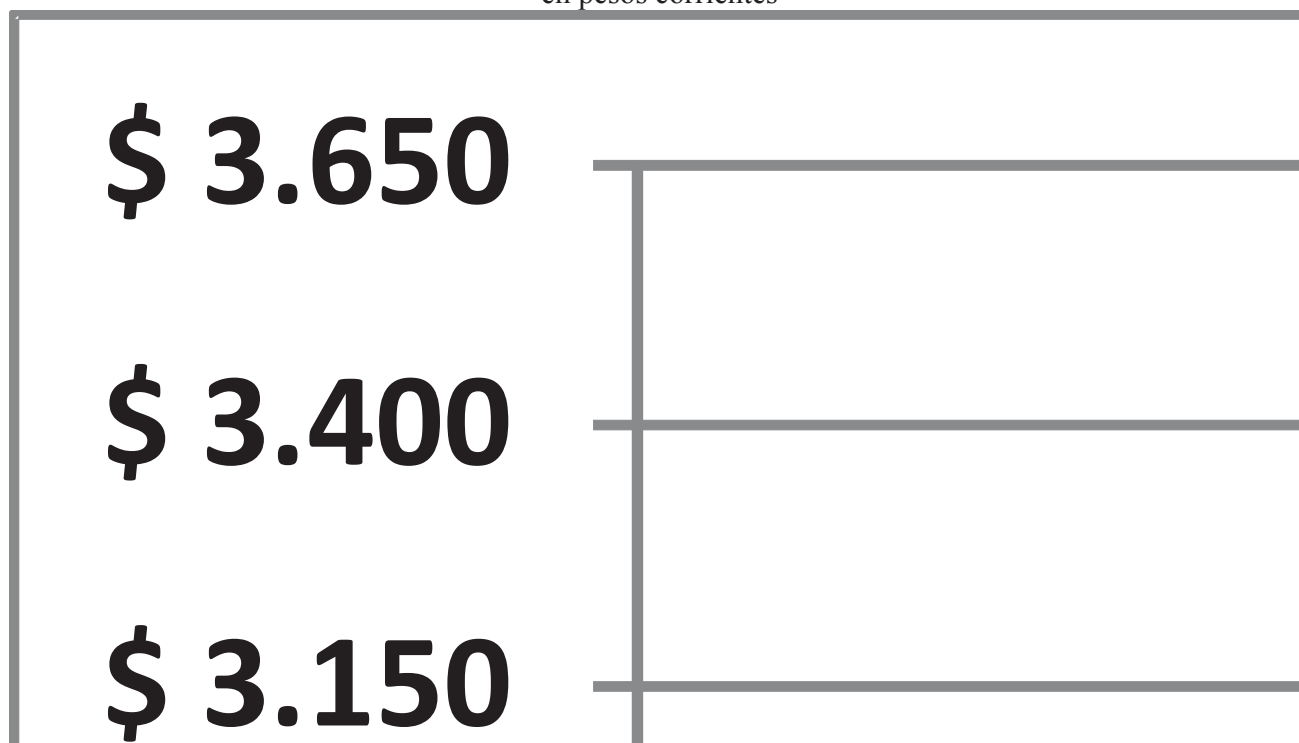
CUADRO N° 16: Prestaciones medias de la seguridad social, RIPTE neta y SMVM 1995-2011
-en pesos corrientes-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ben Med (EPH)	\$ 332,46	\$ 347,53	\$ 371,56	\$ 375,95	\$ 371,81	\$ 369,68	\$ 370,39	\$ 368,55
Hab Med (ANSES)			\$ 317,59	\$ 325,45	\$ 331,12	\$ 335,57	\$ 330,61	\$ 326,90
Salario Mín (neto)	\$ 166,00	\$ 166,00	\$ 166,00	\$ 166,00	\$ 166,00	\$ 166,00	\$ 166,00	\$ 178,00
RIPTE (NETO)	\$ 762,35	\$ 775,80	\$ 758,46	\$ 742,26	\$ 735,43	\$ 729,80	\$ 731,57	\$ 793,39

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ben Med (EPH)	\$ 419,18	\$ 461,41	\$ 522,64	\$ 626,89	\$ 689,26	\$ 826,72	\$ 1.019,83	\$ 1.208,22	\$ 1.499,97
Hab Med (ANSES)	\$ 363,69	\$ 404,87	\$ 463,49	\$ 548,68	\$ 656,88	\$ 788,53	\$ 972,64	\$ 1.205,02	\$ 1.531,99
Salario Mín (neto)	\$ 217,50	\$ 333,50	\$ 482,85	\$ 603,92	\$ 746,75	\$ 892,25	\$ 1.092,83	\$ 1.245,00	\$ 1.527,20
RIPTE (NETO)	\$ 827,81	\$ 948,63	\$ 1.069,07	\$ 1.335,19	\$ 1.633,89	\$ 2.001,64	\$ 2.285,97	\$ 2.884,22	\$ 3.551,14

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, los ISS de ANSES, los BESS y el RIPTE del MTESS y normativa vigente.

GRÁFICO N° 19: Prestaciones medias, RIPTE neto y SMVM 1995-2011
-en pesos corrientes-



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, los ISS de ANSES, los BESS y el RIPTE del MTESS y normativa vigente.

²⁹⁰ Se ha descontado al valor de las Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) los aportes personales. Ello no implica desconocer que existen otros factores que no deberían soslayarse, tales como los efectos de las remuneraciones no imponibles y la situación de los trabajadores no estables, pero para los que no se tienen datos.

Es notoria la tendencia a partir de 2006 a cierta disminución relativa en el valor de los beneficios previsionales respecto al de los salarios medios. Tal situación es aún más pronunciada si se considera el salario mínimo, a la vez que registra un origen anterior, en el año 2002, aunque se recupera en 2010-11.

Conviene entonces, para un mejor análisis de la información, introducir el concepto de Tasa de Sustitución del Salario (TSS), el mismo da cuenta de la capacidad de las prestaciones de la seguridad social para reemplazar el ingreso laboral previo. La TSS es la promesa básica de los sistemas previsionales con beneficio definido.

Sin embargo, la obligación legal de tales sistemas descansa sobre la definición estricta de TSS detallada ut supra. A los fines de reconocer el funcionamiento global de la previsión social resulta más útil una definición de mayor amplitud. La misma consiste en entender la TSS como el porcentaje del salario medio que representan los haberes previsionales²⁹¹. Así, el espíritu de los sistemas de reparto tiene como piedra fundamental la noción de solidaridad intergeneracional.

Es decir la idea de que, en cada momento del tiempo, las prestaciones que perciben los trabajadores pasivos guardan relación con los ingresos correspondientes a los trabajadores activos. Ello resulta lógico, en tanto se supone que los beneficios previsionales están siendo financiados justamente con una porción de tales ingresos laborales, bajo la forma de aportes y contribuciones.

De esta forma, la TSS resulta en un indicador útil al objeto de verificar hasta qué punto el sistema previsional cumple efectivamente con su objetivo primario, esto es, el contribuir al suavizamiento en la variación del consumo que lógicamente se produce a partir del pase a situación de pasividad.

Es decir, hasta qué punto el beneficio previsional es capaz de impedir un brusco descenso en los ingresos del hogar, con claras repercusiones negativas sobre las condiciones de vida del conjunto de los miembros que lo conforman.

En el Cuadro N° 17 y en el Gráfico N° 20 se muestra la TSS correspondiente al ingreso medio previsional registrado por la EPH y al haber medio consignado por la ANSES respecto al salario que se informa en la serie RIPTE.

CUADRO N° 17: TSS de las prestaciones previsionales medias respecto a la RIPTE neta 1995-2011
-en porcentaje-

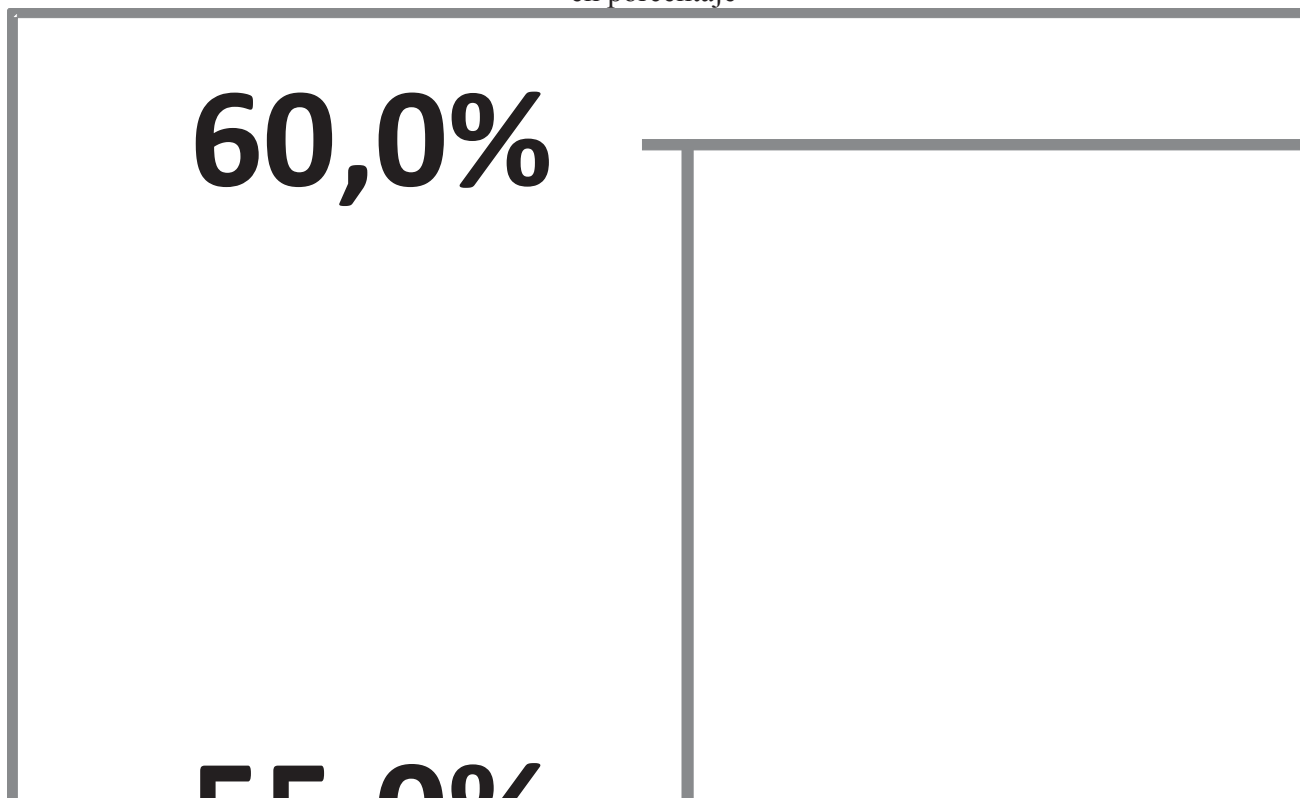
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ben Medio (EPH) / RIPTE	43,6%	44,8%	49,0%	50,6%	50,6%	50,7%	50,6%	46,5%
Hab Med (ANSES) / RIPTE			41,9%	43,8%	45,0%	46,0%	45,2%	41,2%

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ben Medio (EPH) / RIPTE	50,6%	48,6%	48,9%	47,0%	42,2%	41,3%	44,6%	41,9%	42,2%
Hab Med (ANSES) / RIPTE	43,9%	42,7%	43,4%	41,1%	40,2%	39,4%	42,5%	41,8%	43,1%

Fuente: Elaboración propia a base de: EPH, ISS de ANSES, BESS y RIPTE de la Secretaría de Seguridad Social.

²⁹¹ El mismo ejercicio puede realizarse para algún tipo de prestación como el haber mínimo, las pensiones por viudez o las pensiones no contributivas y para algún segmento salarial específico, como por ejemplo el Salario Mínimo Vital y Móvil, el salario de los trabajadores formales, de los estables, etc.

GRÁFICO N° 20: TSS de las prestaciones previsionales medias respecto a la RIPTE neta 1995-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia a base de: EPH, ISS de ANSES, BESS y RIPTE de la Secretaría de Seguridad Social.

Por medio de la representación de la TSS se advierte mucho más claramente el patrón desarrollado por los ingresos previsionales.

El mismo se caracteriza en primer lugar por cierto incremento hacia fines de la década de 1990 provocado no por un aumento en el valor de las prestaciones previsionales sino por una merma en los salarios nominales, en el marco de un proceso de depresión económica, destrucción neta de puestos de trabajo y precarización general de las condiciones de empleo.

Luego, es evidente una importante caída en el año 2002, vinculada con la total falta de reacción de los pagos de la seguridad social ante el importante incremento de precios de dicho año, contra un, moderado, incremento en los salarios como forma de salvar la mencionada brecha en el poder de compra.

Más adelante, es visible una recomposición en los haberes previsionales a partir del año 2003, que de todos modos, desde 2004, va en zaga respecto a los incrementos salariales, produciendo un claro deterioro en la TSS en el último lustro, así en 2003 la misma era del orden del 51% respecto a los valores de la EPH y del 44% según los registros de ANSES, bajando un punto porcentual al año desde entonces según la EPH (42% en 2011) y habiéndose recuperado desde 2008 (39%) hasta alcanzar en la actualidad (43% en 2011) valores cercanos a los de 2003, para ANSES.

Tal diferencia podría obedecer a un crecimiento de los haberes abonados por ANSES mayor al que corresponde al conjunto de prestaciones previsionales que se encuentran fuera de la órbita de dicho Organismo. Para analizar con más detalle el proceso que ha tenido lugar a partir de 2002, puede considerarse una fuente alternativa de datos, dada por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) que recopila el INDEC (que mide salarios a valores corrientes) y compararlo con la evolución de las prestaciones e ingresos previsionales promedio²⁹² (también a valores corrientes). Así, el Cuadro N° 18 y el Gráfico N° 21 muestran la evolución de las mencionadas variables previsionales y del CVS a partir de los valores base de octubre de 2001.

CUADRO N° 18: Evolución de las prestaciones previsionales medias y del CVS 2001-2011

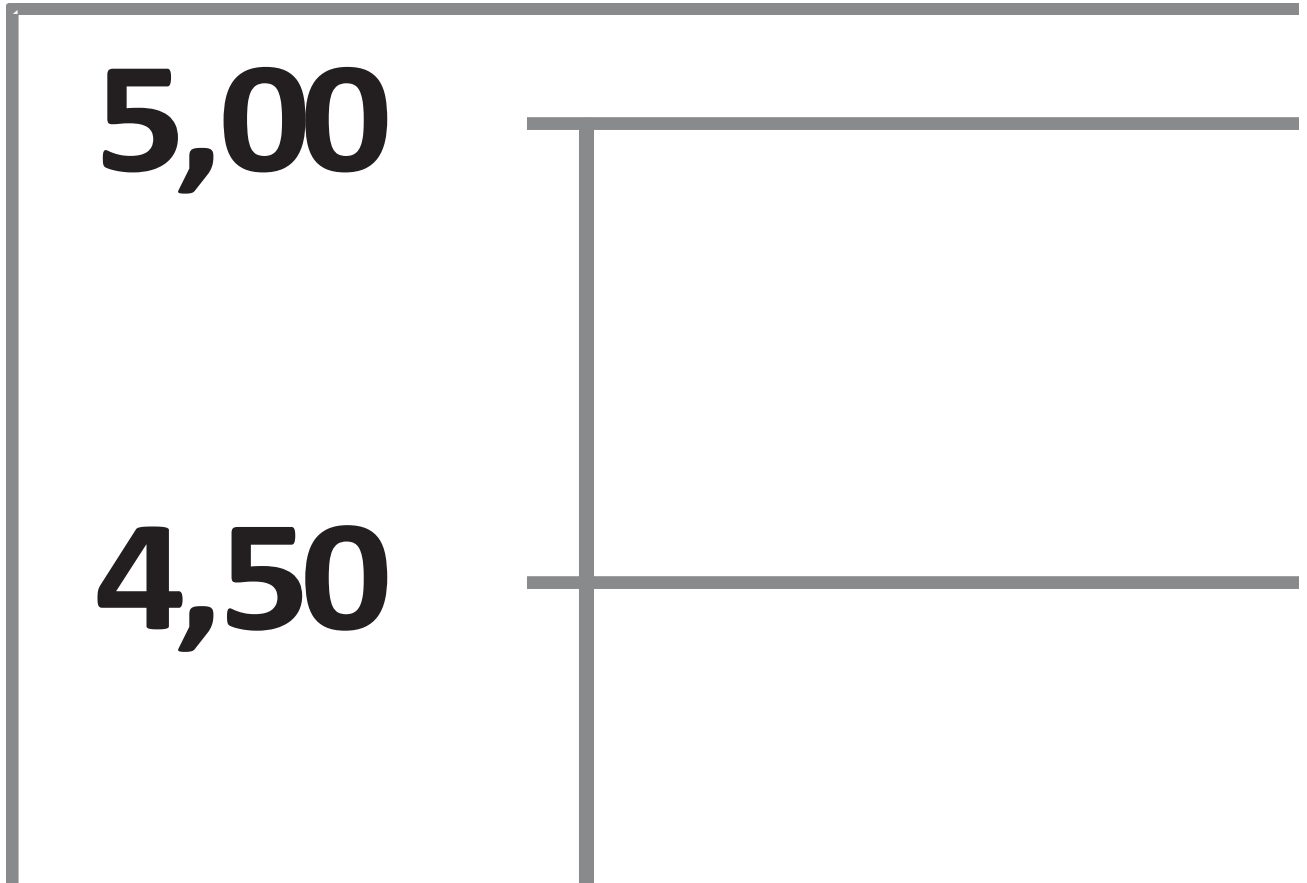
-base octubre 2001 = 1-

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CVS	1,00	0,99	1,07	1,24	1,44	1,73	2,09	2,55	3,05	3,74	4,42
Ben Medio (EPH)	1,00	1,00	1,13	1,25	1,41	1,69	1,86	2,23	2,76	3,27	4,05
Haber Medio (ANSES)	1,00	1,02	1,13	1,26	1,44	1,70	2,04	2,45	3,02	3,74	4,76

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, estimaciones del CVS (INDEC), ISS (ANSES) y BESS (MTESS).

GRÁFICO N° 21: Evolución de las prestaciones previsionales medias y del CVS 2001-2011

-base octubre 2001 = 1-



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, estimaciones del CVS (INDEC), ISS (ANSES) y BESS (MTESS).

²⁹² Vale recordar que el RIPTe y el CVS son los indicadores salariales que se consideran para el cálculo de la movilidad de las prestaciones previsionales nacionales, a partir de marzo de 2009, según la Ley N° 26.417.

El CVS, que por ser tomado en su nivel general, en consonancia con lo que indican las normas para el cálculo de la movilidad previsional, incluye en el promedio a las remuneraciones de los trabajadores estables e inestables, públicos y privados, registrados y no registrados, muestra para los últimos años, un sendero similar al que surgía de la serie de la Secretaría de Seguridad Social.

Así, hasta el año 2006 no se advierten diferencias en la variación del valor de las prestaciones previsionales y de los salarios. En este caso la discrepancia respecto a los datos del RIPTE surge fundamentalmente por el efecto de los salarios correspondientes a trabajadores no registrados.

Y es que, entre octubre de 2001 y diciembre de 2006 el incremento en las remuneraciones de los asalariados sin descuento previsional resultó un 30% inferior al logrado por los empleados formales. De esta forma, la variación en los haberes previsionales se ubico en un punto intermedio respecto a ambos sectores. Moviéndose, por tanto, pari passu los emolumentos del conjunto de asalariados.

A partir de 2007 se rompe este patrón y los salarios, tanto formales como informales, crecen a una tasa muy superior a la exhibida por las prestaciones de la seguridad social. Tal brecha entre la evolución de los ingresos de los pasivos y los activos resulta a su vez creciente en el tiempo, hasta el primer semestre de 2011, en que se revierte parcialmente, sobre todo para los beneficios de ANSES.

Se advierte entonces, respecto a la evolución de los ingresos medios previsionales en relación al promedio de los salarios estables, que aún no se han recuperado los valores pre devaluación. Ello obedece a un crecimiento del valor de las jubilaciones y pensiones inferiores al de dichos salarios.

Para finalizar el presente análisis corresponde ver la evolución de la TSS correspondiente al salario mínimo. A través de tal proceso es posible reconocer en toda su crudeza el grado de separación entre los beneficios previsionales y los salarios sobre los que supuestamente descansan. Supuesto básico de los sistemas contributivos, de fuerte tradición bismarckiana, que se han configurado en nuestro país como la opción hegemónica en materia de diseños previsionales, incluso en sus variantes más liberales, en las que la relación jubilación-salario toma la forma de capitalización individual.

Veamos, entonces, en el Cuadro N° 19 y en el Gráfico N° 22 la relación entre los ingresos previsionales medios y el Salario Mínimo Vital y Móvil neto, que opera como piso de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia, con jornada completa.

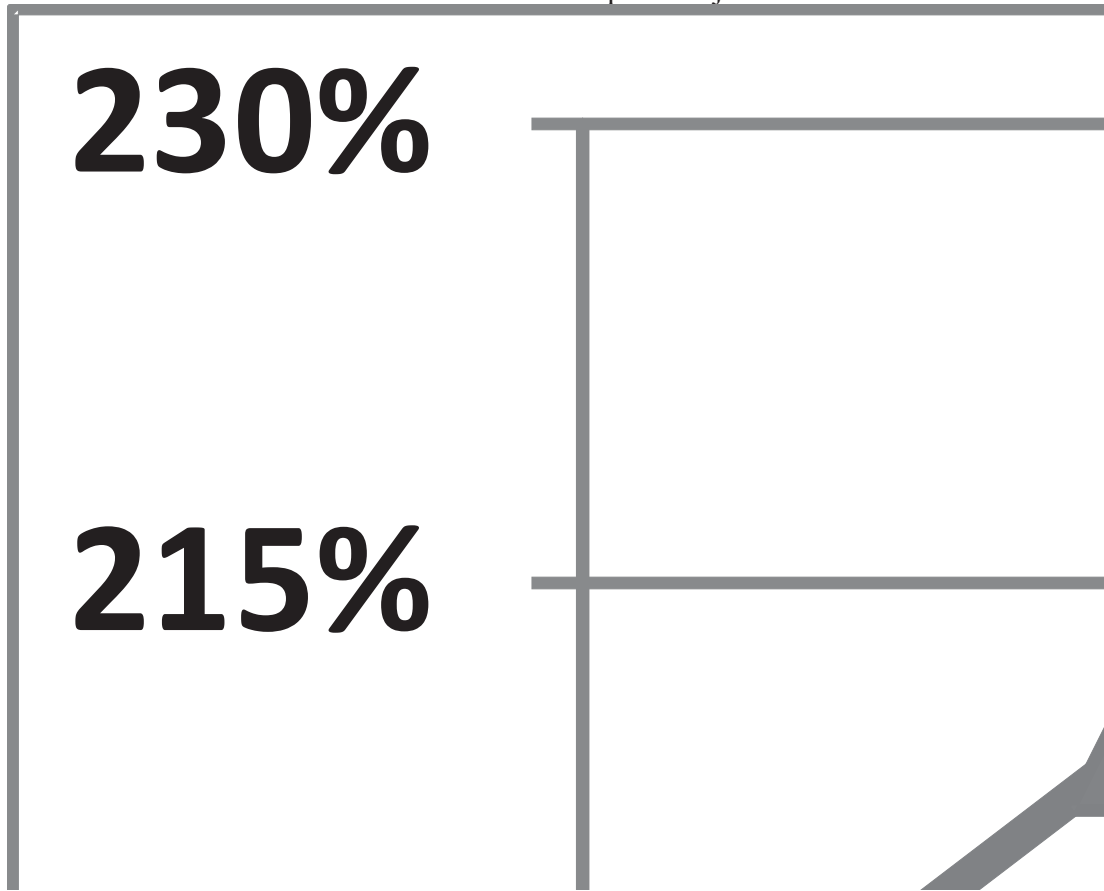
CUADRO N° 19: TSS de las prestaciones previsionales medias respecto al SMVM neto 1995-2011
-en porcentaje-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ben Medio (EPH) / SMVM	200,3%	209,4%	223,8%	226,5%	224,0%	222,7%	223,1%	207,1%
Hab Med (ANSES) / SMVM			191,3%	196,1%	199,5%	202,1%	199,2%	183,7%

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ben Medio (EPH) / SMVM	192,7%	138,4%	108,2%	103,8%	92,3%	92,7%	93,3%	91,0%	94,3%
Hab Med (ANSES) / SMVM	167,2%	121,4%	96,0%	90,9%	88,0%	88,4%	89,0%	90,7%	96,3%

Fuente: Elaboración propia a base de: EPH, ISS de ANSES, BESS de MTESS y normativa vigente sobre salario mínimo.

GRÁFICO N° 22: TSS de las prestaciones previsionales medias respecto al SMVM neto 1995-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia a base de: EPH, ISS de ANSES, BESS de MTESS y normativa vigente sobre salario mínimo.

En el caso del SMVM, es aún más notoria la reducción de la TSS a partir de 2002. De este modo, en el período 1995-2001 las prestaciones previsionales medias más que duplicaban el valor del salario mínimo.

Desde entonces se verifica un continuo proceso de disminución en la TSS provocado por un muy importante incremento del SMVM²⁹³ que no fue acompañado de aumentos similares en la valor de las jubilaciones y pensiones. Así, a partir de 2005 o 2007, según la fuente que se considere, las prestaciones previsionales son inferiores, en promedio, al valor del salario mínimo.

Desde 2008, tal deterioro del haber previsional, respecto al SMVM, parece haberse detenido, apreciándose incluso una muy leve recuperación, desde la vigencia de la Ley de Movilidad Previsional.

Veamos ahora la situación de las prestaciones básicas respecto al SMVM considerando tanto el haber previsional mínimo, como el de las PNC, el del Plan Mayores y los correspondientes a los dos escenarios planteados para la moratoria previsional, tal como se muestran en el Cuadro N° 20 y en el Gráfico N° 23.

CUADRO N° 20: TSS de las prestaciones previsionales básicas respecto al SMVM neto 1995-2011

²⁹³ En los noventa y nueve meses que van de junio de 2003 a agosto de 2011 el salario mínimo bruto se multiplicó por 11,5.

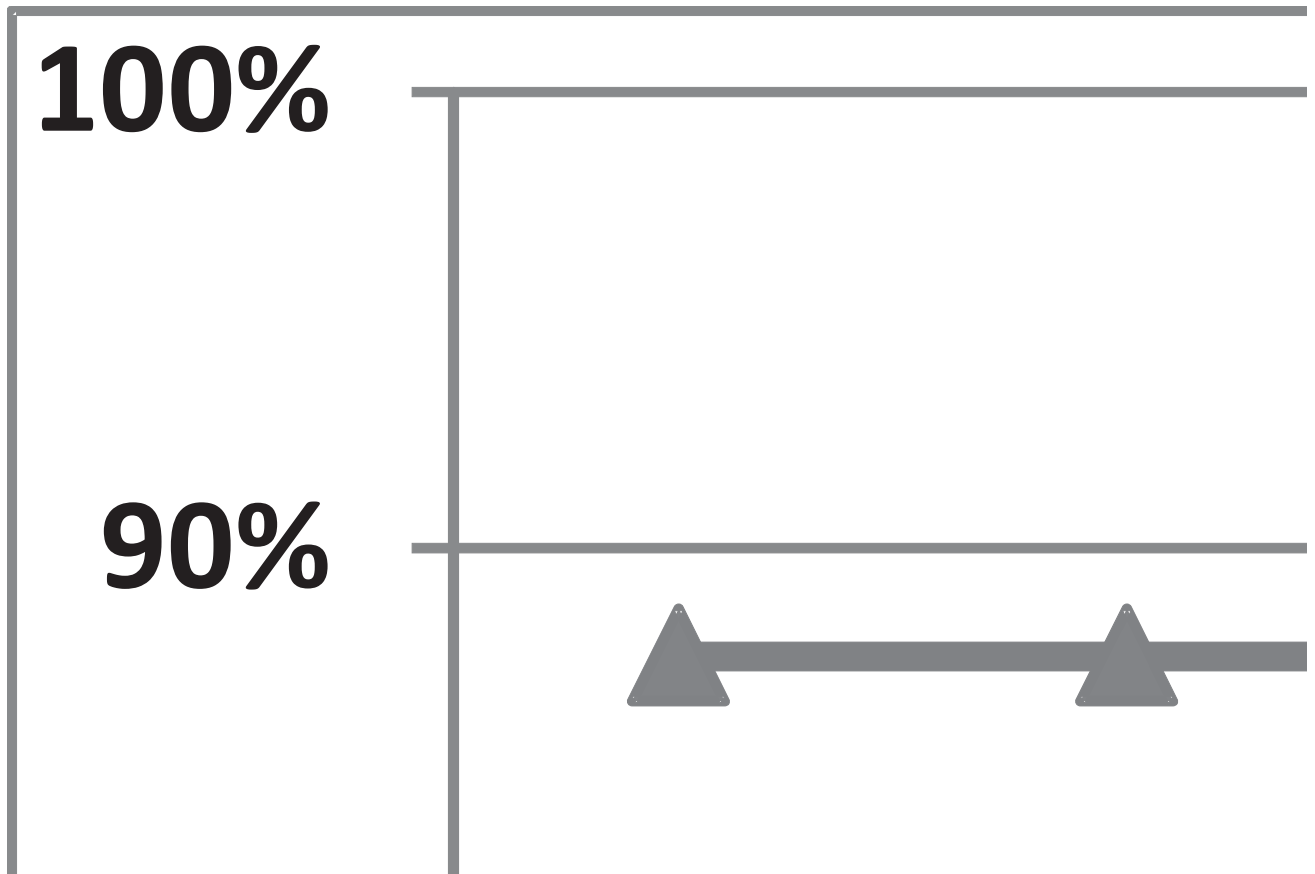
-en porcentaje -

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hab. Mín. (ANSES) / SMVM	87,7%	87,7%	87,7%	87,7%	87,7%	87,7%	87,7%	95,4%
PNC Vejez e Invalidez / SMVM	63,3%	63,3%	63,3%	63,3%	63,3%	63,3%	63,3%	68,8%

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hab. Mín. (ANSES) / SMVM	96,8%	77,9%	69,2%	70,3%	71,9%	72,4%	69,0%	68,2%	74,1%
PNC Vejez e Invalidez / SMVM	69,9%	56,2%	50,0%	50,7%	51,9%	52,2%	49,8%	49,2%	53,5%
Plan Mayores / SMVM	70,7%	45,5%	31,7%	25,1%	20,2%	17,0%	13,8%	11,3%	9,8%
Hab. Moratoria s/ aportes / SMVM			11,9%	20,2%	31,5%	38,5%	41,4%	45,5%	54,5%
Hab. Moratoria c/ aportes parciales / SMVM			39,3%	45,2%	51,7%	55,4%	55,2%	56,9%	64,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente sobre haber y salario mínimo, PNC y Plan Mayores.

GRÁFICO N° 23: TSS de las prestaciones previsionales básicas respecto al SMVM neto 1995-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente sobre haber y salario mínimo, PNC's y Plan Mayores.

Puede apreciarse una gran estabilidad en el período 1995-2001, en que el haber previsional mínimo resultaba asemejable al SMVM, representando casi un 90% de aquel.

En 2002-2003, al elevarse el piso previsional en mayor medida que el salarial, tal relación se vuelve incluso más estrecha, acercándose al 100%.

En 2004-2005 el incremento del SMVM es muy superior al del haber mínimo, llevando a la porción del SMVM reemplazada por la jubilación básica a ser de un 70%, valor que con leves fluctuaciones se mantuvo hasta 2011, año en que volvió a crecer.

Es claro que el haber de las PNC's ha seguido el mismo sendero aunque con niveles inferiores, representando actualmente poco más de la mitad del SMVM.

Por su parte los beneficios del Plan Mayores, tal como se ha verificado para otros indicadores, han ido perdiendo peso en su valor, siendo en 2011 menos de un 10% del SMVM.

En cuanto a las prestaciones por moratoria, la tendencia ha sido creciente, dado que la serie comienza en 2005, cuando la relación entre SMVM y haber mínimo volvió a estabilizarse y en tanto el valor de la cuota que se descuenta del haber es fijo y por tanto tiene un peso decreciente a medida que se actualizan las prestaciones, por lo que la tendencia sería hacia cierta convergencia respecto al valor del haber mínimo.

Puede extraerse como conclusión general del análisis de la relación salarios-pasividades, representada especialmente por la TSS, que es notoria la disminución de la intensidad de la cobertura de las prestaciones de la seguridad social dirigidas a adultos mayores, medida por variables salariales, especialmente después de la devaluación, con una recuperación aún incipiente en los últimos años.

Ello implica una erosión de los principios contributivos del sistema y de la noción de prestaciones previsionales como continuación de los ingresos provenientes de un salario registrado y estable.

Partiendo entonces de la comprobación de la creciente brecha entre salarios estables y jubilaciones/pensiones, puede colegirse que no se cumple con el principio de suficiencia en las prestaciones en ninguna de sus posibles acepciones. Así los beneficios previsionales no reemplazan adecuadamente los ingresos previos al retiro, con TSS inferiores a las de 2001 y actualmente del orden del 40%-45% de los salarios estables netos e incluso menores al salario mínimo.

Tampoco se ha cumplido con el objetivo de salvaguardar el poder de compra de las prestaciones, que actualmente es igual e incluso inferior al de 2001, a pesar del fuerte crecimiento económico evidenciado desde 2003.

Finalmente, tampoco respecto a canastas básicas de consumo acordes a las necesidades de los adultos mayores se cumple con el principio de suficiencia en tanto los ingresos previsionales no bastan para alejar a esta población de situaciones de vulnerabilidad material.

Resulta entonces interesante, ante este panorama general, preguntarnos acerca de la situación interna, en materia de intensidad de la cobertura recibida, del colectivo poblacional compuesto por los adultos mayores cubiertos, agrupando a sus integrantes de acuerdo a sus características sociodemográficas.

SECCIÓN C

EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA COBERTURA SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS 1995-2011

La presente Sección se propone mostrar la evolución de la intensidad de la cobertura previsional en Argentina según características socio-demográficas. Para ello el análisis se centra en dos dimensiones.

Por una parte, se presenta la evolución del haber mínimo previsional (de cuyo valor depende a su vez el haber de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez), en relación al haber previsional medio abonado por ANSES, para ver si el sistema, con prescindencia de los ingresos extra previsionales de los beneficiarios, se volvió más igual o más desigual en el período bajo estudio.

Asimismo, para verificar la dinámica de la intensidad de la cobertura ofrecida a los grupos más vulnerables, identificada con el haber mínimo, se compara el valor del mismo, a lo largo del tiempo, con diferentes tipos de indicadores, que dan cuenta de la variación de los salarios y de los precios, del general de artículos de consumo o de diferentes canastas en particular, que buscan reflejar, desde distintas definiciones, las necesidades mínimas de los adultos mayores para mantener un nivel de vida decoroso.

Por otro lado, se analizan los beneficios medios, relevados por la EPH, que refieren a distintos grupos de beneficiarios, diferenciándolos por género, nivel educativo, región de residencia y estrato socioeconómico, según el ingreso per cápita del hogar.

La idea general es identificar entonces el sesgo distributivo que surge de la estructura de beneficios abonadas por ANSES según tramo de haber, haciendo foco en la relación entre el valor del haber mínimo y el beneficio medio pagado por el sistema.

Una vez establecido el derrotero de tal relación en el período bajo estudio, se procede a estudiar los niveles de intensidad en la cobertura que dicho haber previsional mínimo ofrece en los distintos momentos del tiempo.

Para ello, en primera instancia se analiza la evolución del mentado haber previsional mínimo real, esto es en poder de compra constante.

En segundo lugar, se estudia el valor de dicho haber, así como el de las prestaciones no contributivas que se establecen con él, en relación a su capacidad para adquirir distintas canastas de consumo, que surgen de sendas definiciones acerca de las necesidades mínimas de los adultos mayores.

En tercer término, se lo compara, en tanto elemento de la seguridad social contributiva, con el valor de los salarios.

En cuanto al análisis que surge de los datos de la EPH, el mismo permite identificar como el efecto concomitante de los cambios en el valor de las prestaciones y en la composición de la población cubierta, afectan en forma diferencial a los distintos grupos de integrantes de la tercera edad.

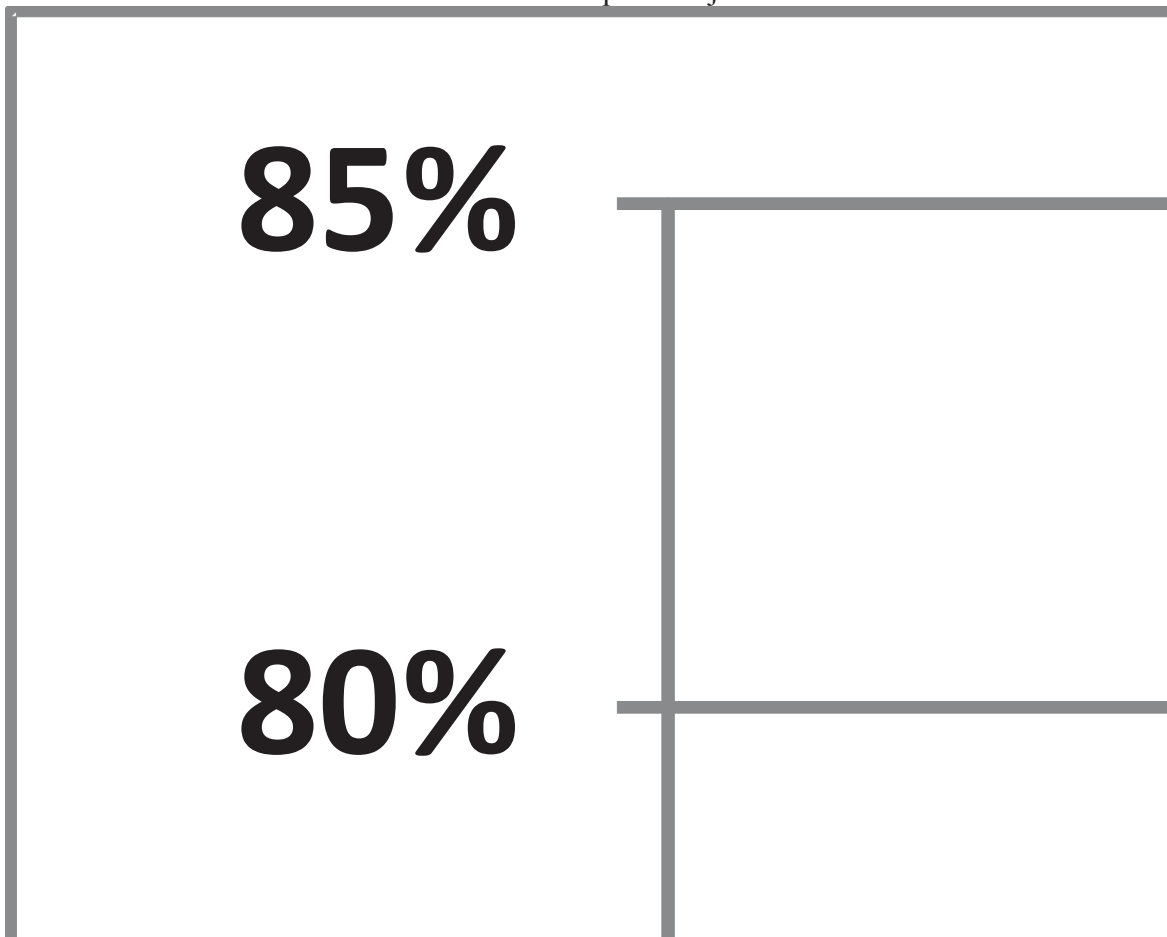
CUADRO N° 21: Haber Medio y Haber Mínimo de ANSES: promedio anual 1997-2003
-en pesos de octubre de 2001-

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Haber Medio (ANSES)	\$ 308,60	\$ 312,99	\$ 323,04	\$ 329,81	\$ 327,37	\$ 247,39	\$ 252,23
Haber Mínimo (ANSES)	\$ 141,38	\$ 139,93	\$ 141,95	\$ 143,01	\$ 144,11	\$ 127,59	\$ 143,50

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Haber Medio (ANSES)	\$ 269,23	\$ 281,13	\$ 300,03	\$ 311,75	\$ 295,49	\$ 316,66	\$ 320,17	\$ 316,30
Haber Mínimo (ANSES)	\$ 172,53	\$ 201,11	\$ 231,52	\$ 254,15	\$ 240,91	\$ 245,01	\$ 240,70	\$ 253,24

Fuente: Elaboración propia con datos de los ISS de ANSES y la normativa vigente.

GRÁFICO N° 24: Haber Mínimo de ANSES, como proporción del Haber Medio 1997-2003
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia con datos de los ISS de ANSES y la normativa vigente.

Es posible apreciar como en el período 1997-2001 el haber previsional mínimo abonado por ANSES, medido en relación al haber medio, se redujo en forma ininterrumpida, lo que obedece al hecho de que su valor fue prácticamente congelado como consecuencia del replazo del AMPO por el MOPRE, mientras que el haber previsional medio fue creciendo levemente a raíz de que las bajas correspondían, en promedio, a beneficios de menor valor que las altas.

A su vez, el repunte relativo del haber mínimo respecto al medio en 2001 y 2002 se vincula tanto con el hecho de que los beneficios menores a \$500 no sufrieron el recorte del 13%, como a la implementación de un incremento no remunerativo en el haber mínimo a fines de 2002.

Es posible advertir una cierta convergencia entre el haber mínimo y el haber previsional medio, tal fenómeno obedece fundamentalmente al crecimiento del haber mínimo superior al del haber medio, especialmente en 2004-2007, como consecuencia del otorgamiento de movilidad únicamente a tal tramo de haber. Así, el haber mínimo pasa de ser, durante la convertibilidad, menos del 50% del haber medio, a representar en la actualidad un 75%-80% de él.

Conviene ahora extender el análisis e incluir un universo más amplio de beneficios, que denominamos “prestaciones de subsistencia”, conformado, además de por el haber previsional mínimo, por las Pensiones no Contributivas nacionales por Vejez e Invalidez, por el Plan Mayores (componente del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, dirigido a mayores de 70 años y con cierto peso en 2002-2004) y por el haber de las Jubilaciones de Moratoria, neto del costo del pago de sus respectivas cuotas (para lo cual se plantean dos escenarios, uno sin aportes previos y otro con la mitad de los aportes correspondientes).

Así, se muestra la evolución en la posconvertibilidad de las distintas prestaciones de subsistencia, y en relación al haber medio abonado por la ANSES, en el entendimiento de que tales relaciones se aplican asimismo al considerar el valor de las prestaciones respecto a otros indicadores. De esta forma, se pretende dotar de mayor claridad a la información expuesta, pero teniendo siempre presente las proporciones y tendencias entre el haber medio y las demás prestaciones de subsistencia.

CUADRO N° 22: Beneficios de la seguridad para adultos mayores, 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-

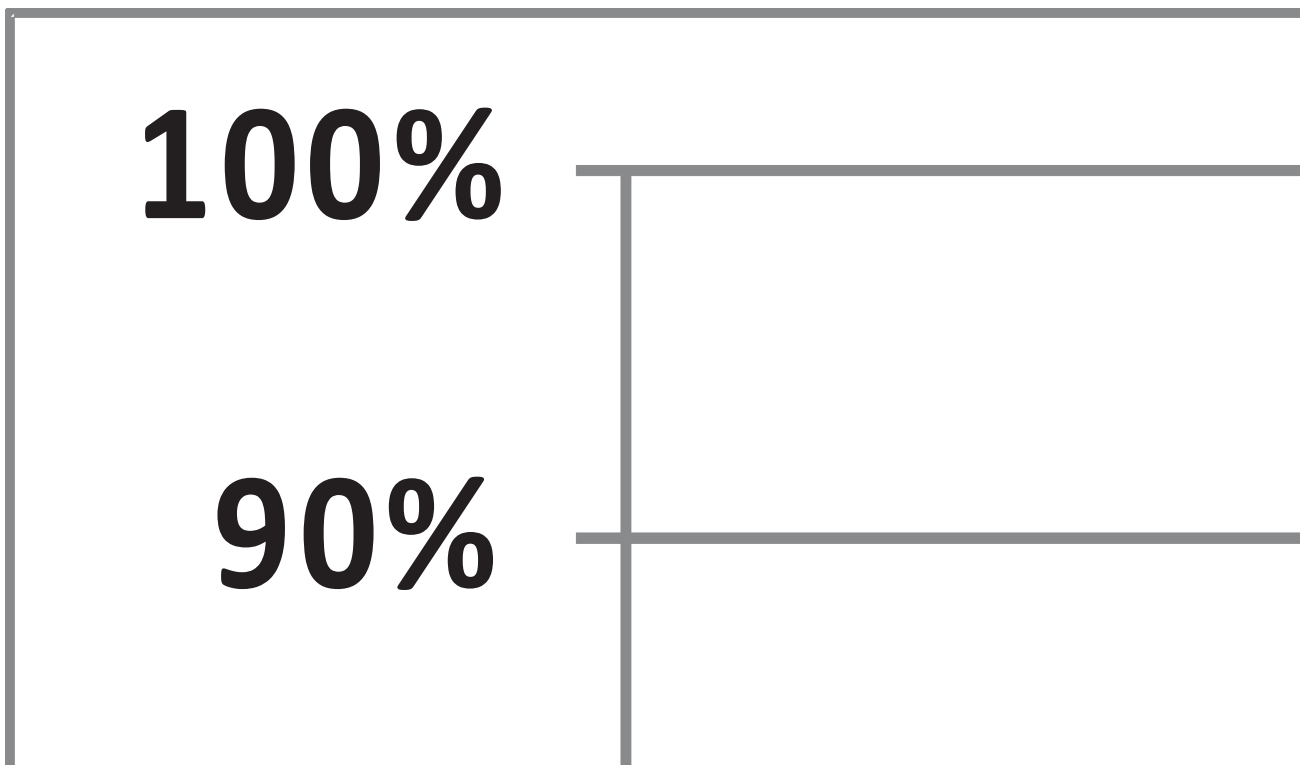
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Haber Medio	\$ 255,12	\$ 269,23	\$ 281,13	\$ 300,03	\$ 311,75	\$ 295,49	\$ 316,66	\$ 320,17	\$ 345,09
Haber Mínimo	\$ 147,61	\$ 172,53	\$ 201,11	\$ 231,52	\$ 254,15	\$ 240,91	\$ 245,01	\$ 240,70	\$ 254,71
PNC Vejez e Invalidez	\$ 106,52	\$ 124,50	\$ 145,13	\$ 167,07	\$ 183,41	\$ 173,85	\$ 176,81	\$ 173,70	\$ 183,81
Plan Mayores	\$ 103,76	\$ 99,84	\$ 91,11	\$ 82,13	\$ 71,43	\$ 56,37	\$ 48,92	\$ 40,03	\$ 33,79
Hab. Moratoria s/ aportes			\$ 38,57	\$ 67,25	\$ 111,29	\$ 128,17	\$ 147,17	\$ 160,64	\$ 187,13
Hab. Moratoria c/ aportes parc.			\$ 127,32	\$ 149,38	\$ 182,72	\$ 184,54	\$ 196,09	\$ 200,67	\$ 220,92

Fuente: Elaboración propia con datos de los ISS de ANSES y la normativa vigente.

Cabe notar cierta convergencia entre las prestaciones de subsistencia y el haber previsional medio, vinculada con el incremento del haber mínimo (y por ende de las PNC y prestaciones por moratoria) mayor al del haber medio, sobre todo en 2004-2007, producido por los aumentos otorgados solamente a dicho tramo de haber. La excepción a ello es el Plan Mayores cuyo beneficio, de \$150, no fue actualizado en todo el período. Para mostrar más claramente tales tendencias, en el Gráfico N° 25 se presenta la evolución de las distintas prestaciones de subsistencia, como porcentaje del haber previsional medio.

La elección del período 2003-2011 en vez de 1995-2011 obedece a que el Plan Mayores nace en 2002, se cuenta con datos de la moratoria a partir de 2005 y la relación haber mínimo / PNC es igual en ambos lapsos.

GRÁFICO N° 25: Haber de prestaciones de subsistencia, como proporción del Haber Medio 2003-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia con datos de los ISS de ANSES y la normativa vigente.

Las prestaciones de moratoria tienden a converger hacia el valor del haber mínimo, mientras que las PNC guardan una perfecta correspondencia con él, por tratarse de prestaciones cuya cuantía se calcula como un porcentaje de dicho piso de remuneraciones previsionales. Por su parte, el valor real del beneficio otorgado por el Plan Mayores se desploma, en un contexto inflacionario y donde la prestación mantuvo, desde su nacimiento en 2002, el mismo valor nominal (\$150). Se presenta a continuación, al objeto de verificar la capacidad para remplazar al salario estable y mínimo que exhibió el haber mínimo, una comparación entre su valor, el del RIPTE y el del SMVM.

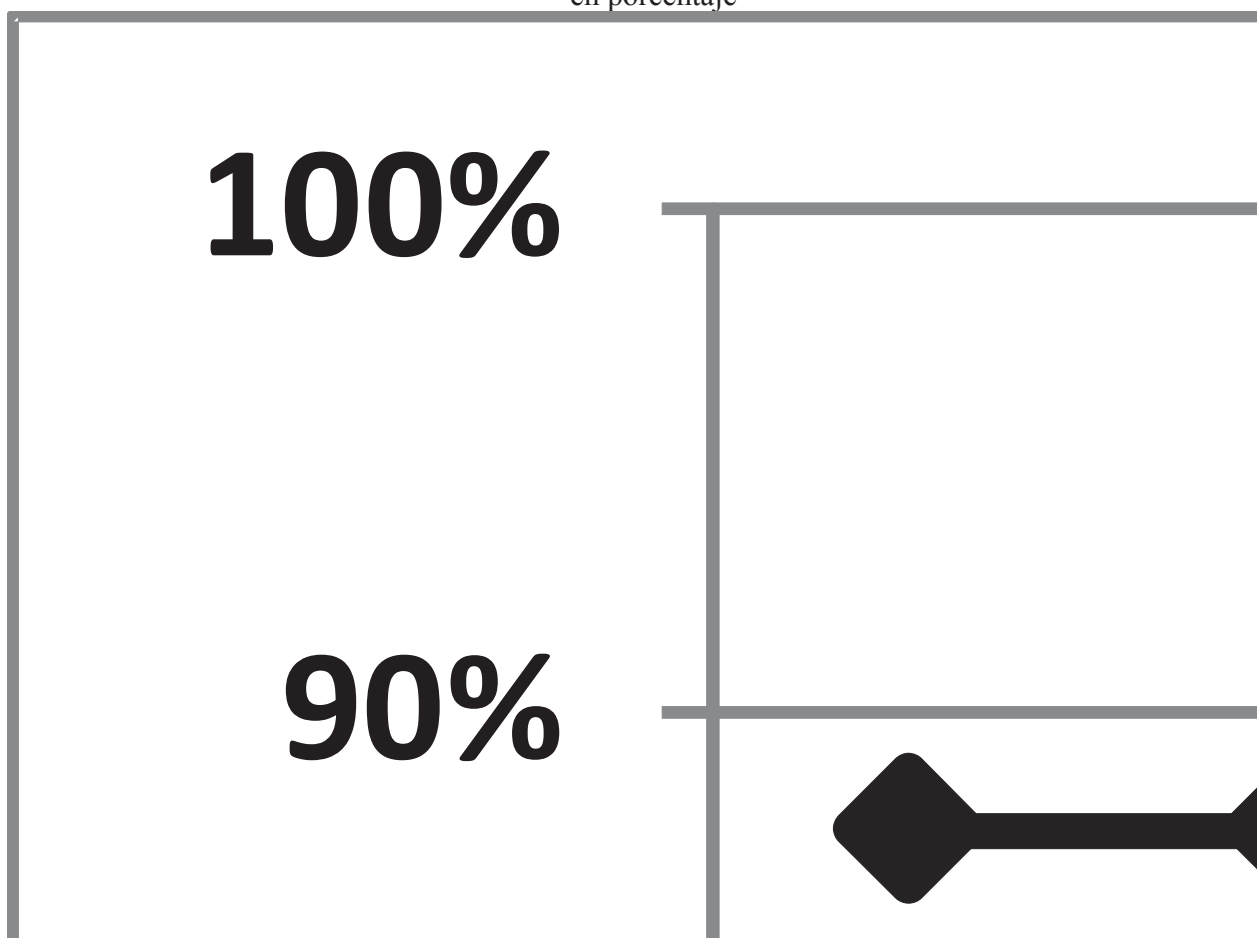
CUADRO N° 23: Haber Mínimo de ANSES, RIPTE y SMVM promedio anual 1994-2011
-en pesos corrientes-

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RIPTE	\$ 745,55	\$ 743,04	\$ 755,95	\$ 737,00	\$ 713,85	\$ 717,48	\$ 717,28	\$ 724,58	\$ 600,52
SMVM	\$ 167,05	\$ 161,79	\$ 161,76	\$ 161,30	\$ 159,65	\$ 161,95	\$ 163,15	\$ 164,42	\$ 134,80
Haber Mínimo (ANSES)	\$ 146,42	\$ 141,81	\$ 141,78	\$ 141,38	\$ 139,93	\$ 141,95	\$ 143,01	\$ 144,11	\$ 127,59

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RIPTE	\$ 573,99	\$ 631,38	\$ 647,84	\$ 730,08	\$ 774,60	\$ 748,71	\$ 744,54	\$ 764,97	\$ 781,89
SMVM	\$ 150,75	\$ 221,62	\$ 292,15	\$ 329,95	\$ 353,61	\$ 333,68	\$ 355,53	\$ 353,08	\$ 344,02
Haber Mínimo (ANSES)	\$ 143,50	\$ 172,53	\$ 201,11	\$ 231,52	\$ 254,15	\$ 240,91	\$ 245,01	\$ 240,70	\$ 254,71

Fuente: Elaboración propia en base al RIPTE de la Secretaría de Seguridad Social y a la normativa vigente.

GRÁFICO N° 26: Haber Mínimo de ANSES, como proporción del RIPTE y del SMVM 1994-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia con datos de los ISS de ANSES y la normativa vigente.

Durante la convertibilidad el haber mínimo resultaba, a todas luces, similar al SMVM. Sin embargo, comparándolo con el RIPTE, en ningún momento representa mucho más que un cuarto de su valor, representando, la mayor parte del período, un 20% de él, por lo que puede concluirse que el haber mínimo, al igual que el SMVM, resultaban especialmente bajos y no ofrecían una cobertura suficiente en su intensidad.

En cuanto a su valor real en 1995-2003, el mismo fue de \$140-\$150 todo a lo largo del período, con excepción del primer semestre de 2002, en que el atraso en su actualización (que recién se produciría en la segunda mitad del año) ante la inflación ocasionada por la salida de la convertibilidad lo redujo a un valor cercano a los \$120.

Así, el haber previsional mínimo representaba, durante la convertibilidad, aproximadamente un 20% del RIPTE, trepando en 2002-2003 al 25% y ubicándose, a partir de 2004, en valores que oscilan entre el 30% y el 35% de dicho índice. Es decir que el indicador ha crecido, en apenas tres años, más de un 60%. Ello es coherente con el importante aumento en el valor real del haber mínimo que pasó de unos \$150 en 2003, a \$200 en 2005 y a \$250 en 2007, oscilando en torno a ese valor desde entonces.

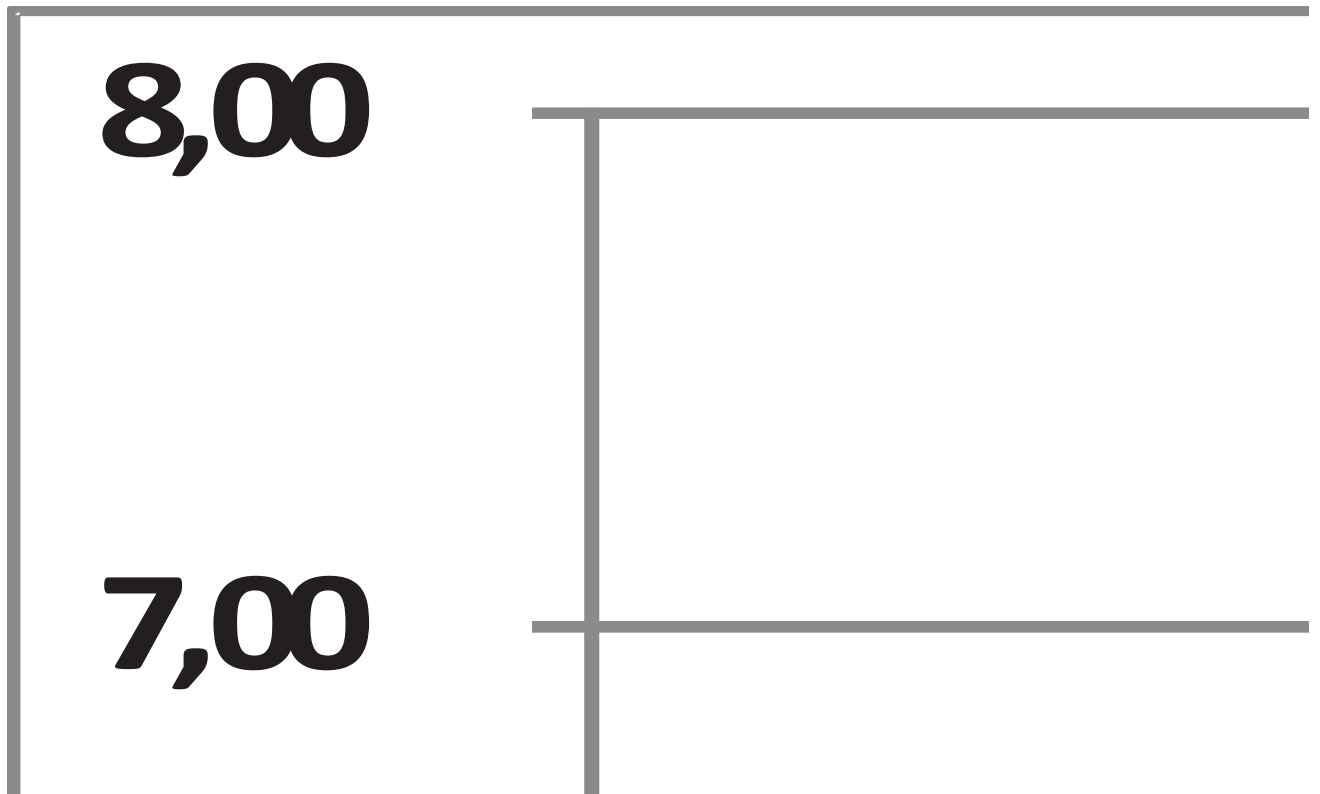
En relación al Salario Mínimo Vital y Móvil, recordando que el valor de tal piso salarial, durante la convertibilidad, resultó especialmente bajo, vale destacar que la cuantía del haber mínimo, respecto al mismo, presenta una reducción del orden del 25%, a partir de 2005, respecto a los valores de 2002-2003 y de un 20% si se compara con el nivel exhibido durante la convertibilidad.

Vale destacar que tal reducción es consecuencia de un crecimiento del salario mínimo superior al de las referidas prestaciones, lo que resulta consistente con el deprimido nivel del que partía el piso salarial.

A los fines de reconocer la evolución de los beneficios de subsistencia, comprendidos, en sentido amplio, como remplazo de algún tipo de ingreso salarial, formal o no, en tanto se trata de prestaciones contributivas, semicontributivas y no contributivas, conviene comparar los cambios en los valores de las mismas con la evolución del CVS, que en su nivel general contempla justamente tanto los salarios de empleos registrados como no registrados. Así, el Gráfico N° 27 abarca el período que va de 2001 a 2011, de modo tal de incluir el efecto de la salida de la convertibilidad sobre los haberes y salarios. Se recuerda que se considera únicamente el haber mínimo a los fines de hacer más clara la exposición y porque las restantes prestaciones o se originan en tal haber (PNC) o no existían durante la convertibilidad (Plan Mayores) o cumplen con ambas condiciones (beneficios de moratoria).

GRÁFICO N° 27: Evolución de los beneficios de subsistencia y del CVS 2001-2011

-base octubre 2001 = 1-



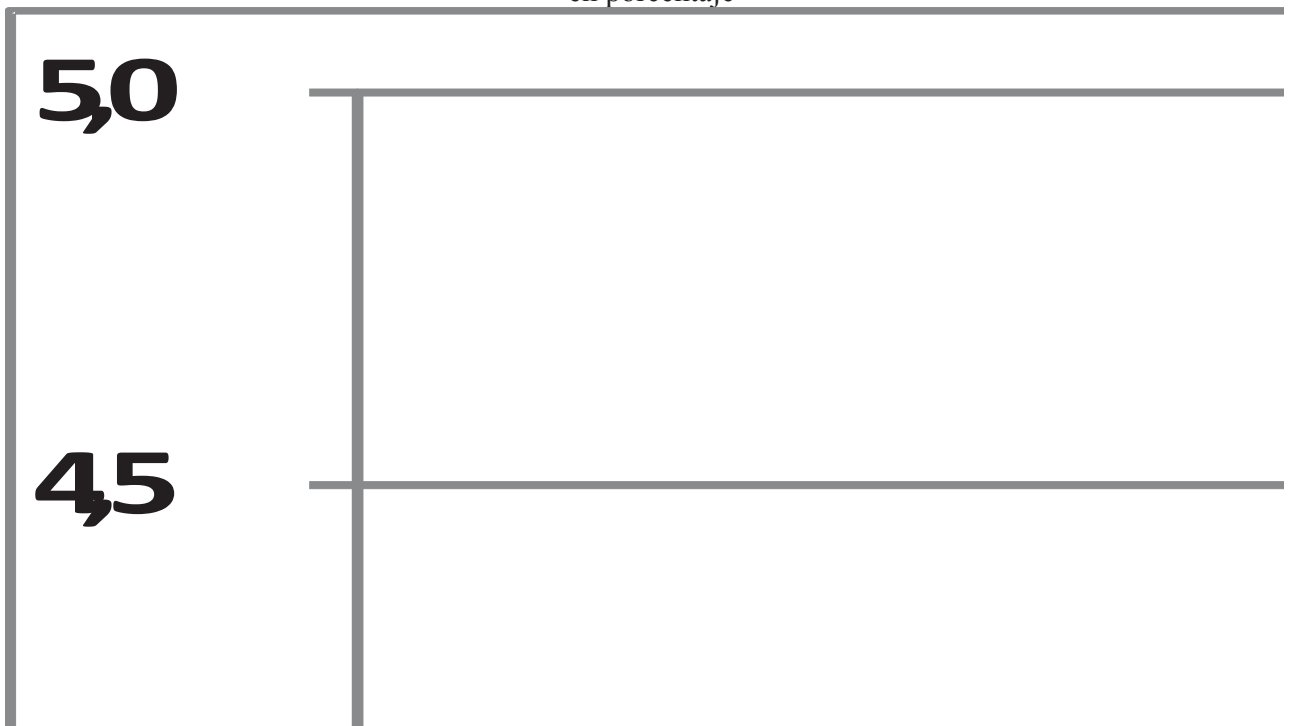
Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones del CVS (INDEC) y la normativa vigente.

El presente gráfico es elocuente, en el sentido de mostrar en forma clara que la jubilación mínima, y con ella el grueso de lo que hemos llamado beneficios de subsistencia, ha crecido desde la salida de la convertibilidad a un ritmo superior al del conjunto de salarios de la economía de nuestro país. A su vez, dicha diferencia en las tasas de crecimiento, ha sido más pronunciada en los años inmediatamente posteriores a la salida de la convertibilidad (2002-2005), que en la actualidad.

Puede concluirse entonces que el valor de los beneficios de subsistencia ha crecido, entre 2003 y 2011, más que el conjunto de salarios de la economía y que los salarios estables, pero menos que el salario mínimo, correspondiendo esta última situación a un muy fuerte incremento del piso salarial, partiendo de valores muy bajos. No puede decirse que la intensidad de la cobertura de estas prestaciones, como remplazo del salario, sea suficiente, ni mucho menos, pero es clara una mejoría.

Es conveniente ahora inquirir acerca de la evolución del poder de compra de las distintas prestaciones de subsistencia para garantizar, justamente, al menos la mera supervivencia. Para ello se contempla comparar su valor con una serie de canastas, que surgen de distintas definiciones, de lo que se considera un mínimo consumo para la población adulto mayor. Aquí se presentan tales comparaciones en un orden creciente de “generosidad” de las precitadas definiciones. Para ello, un primer escenario compara el valor de tales prestaciones con el de las líneas de pobreza e indigencia calculadas según la metodología del INDEC, para el promedio de los miembros de la tercera edad²⁹⁴, tal como puede apreciarse en el Gráfico N° 28.

GRÁFICO N° 28: Haber Mínimo y de PNC, como proporción de la CBA y de la CBT 1995-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia a base de INDEC, ISS (ANSES) y normativa.

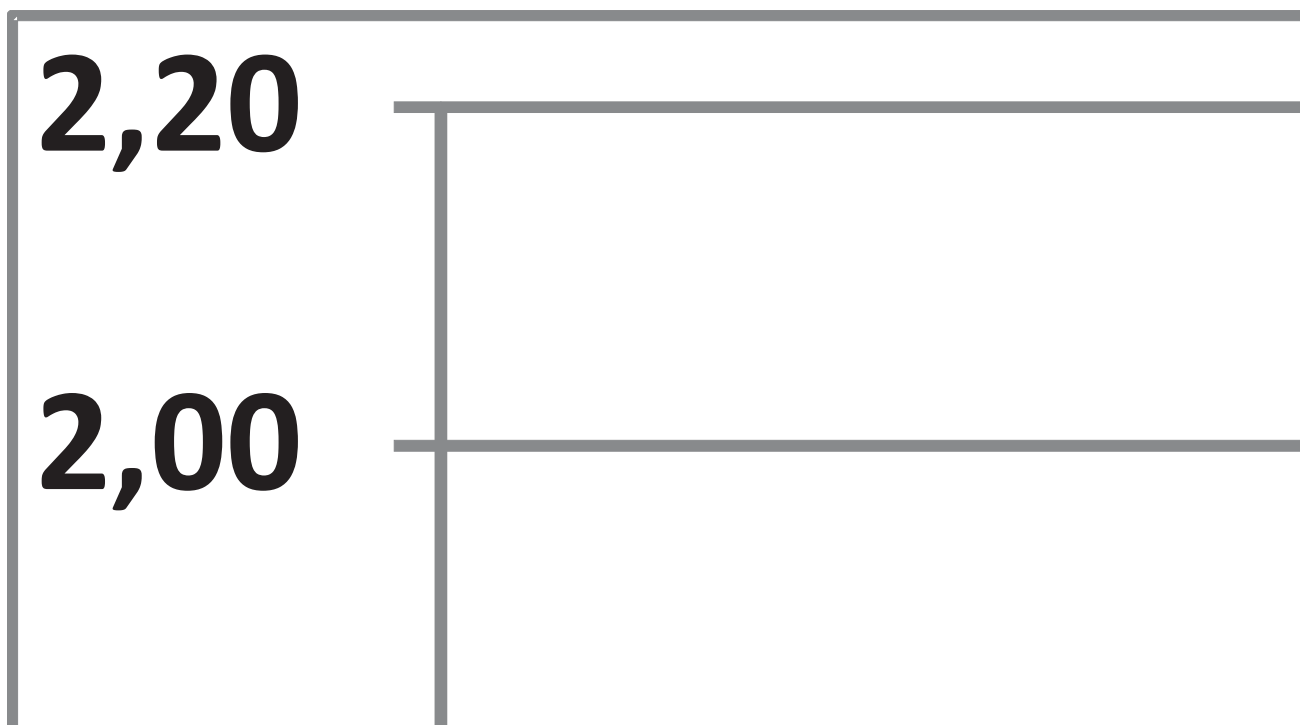
²⁹⁴ Los valores de las prestaciones y de las diferentes canastas en el período han sido presentados en el Cuadro N° 25, de la página 125 de la presente Tesis.

En todo el período 1994-2003 el valor de las PNC por vejez e invalidez fue menor al de la línea de pobreza. Así como el haber mínimo contributivo en el primer semestre de 2002 (respecto a la canasta de pobreza de un varón adulto mayor). Es a partir de 2004 que el valor de las PNC supera el de la línea de pobreza de la población adulto mayor. También en dicho año, se superan en los indicadores reseñados los máximos alcanzados a fines de la convertibilidad (2001), que a su vez obedecían más a un proceso deflacionario que a una mejora en los haberes. De esta forma, en 2007 el poder de compra de las prestaciones de subsistencia, en lo que a la canasta de pobreza se refiere, se había incrementado un 80% respecto a los valores de 2003 y un 70% si se lo compara con el de 2001, estabilizándose desde entonces.

Adicionalmente, el haber de moratoria correspondiente a una persona sin aportes previos a la misma, recién resultó superior al valor de la canasta básica total, a principios de 2007 para las mujeres y a mediados de 2008 para los varones. Vale destacar que tal haber medio superó el valor de la línea de indigencia oficial, recién a mediados del año 2006.

Veamos ahora la relación entre lo que hemos denominado beneficios de subsistencia y una definición más amplia de pobreza e indigencia, que contempla las necesidades nutricionales especiales propias de la tercera edad.

GRÁFICO N° 29: Haber Mínimo y de PNC, en relación a la CBA y la CBT alternativas 1995-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia a base de INDEC, ISS (ANSES) y normativa.

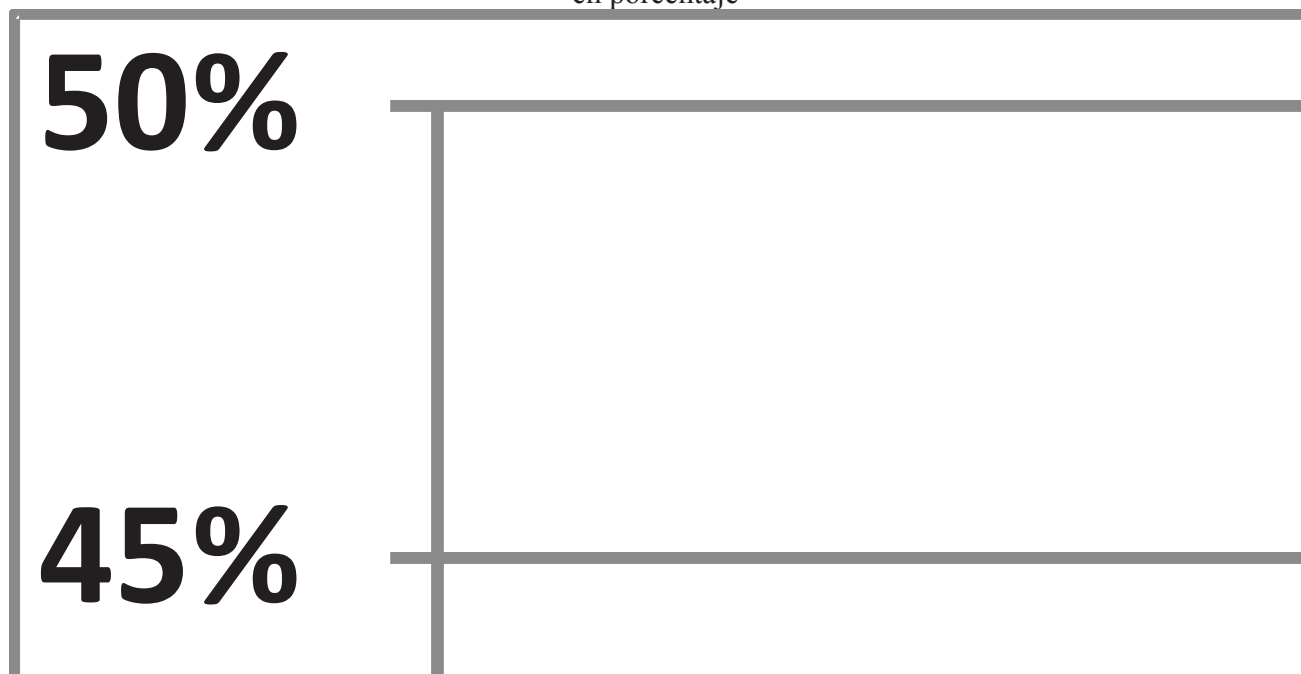
A partir de esta definición ampliada de las canastas de pobreza e indigencia puede apreciarse mejor la baja intensidad de la cobertura brindada por parte de las prestaciones de subsistencia.

Para el caso de las Pensiones no Contributivas por vejez e invalidez la situación es más dramática, ya que en ningún momento del período estudiado en la presente Tesis su valor bastó para adquirir una canasta de subsistencia acorde a las restricciones y necesidades de las personas adultas mayores, y recién en 2005 permitió comprar la canasta alimentaria de primera necesidad.

El haber previsional mínimo, que se supone responde a largos años de contribución previa, apenas ha sido suficiente, a lo largo del período 1995-2003 para adquirir poco más de la mitad de la canasta mínima de consumo, correspondiendo por tanto, en ausencia de otros ingresos familiares, a una situación de pobreza para sus “beneficiarios”. En igual sentido, en el marco de la fuerte inflación de comienzos de 2002, su valor resultó incluso inferior al de la canasta alimentaria mínima, demostrando la baja intensidad de la cobertura ofrecida. Y de hecho, aunque la situación ha mejorado significativamente a partir de 2004, se ha estabilizado (desde 2007) en un valor inferior al de la canasta de pobreza, aunque cercano a él²⁹⁵. Por su parte, el haber correspondiente a una prestación de moratoria sin aportes previos a ella, recién a mediados de 2009 resultó superior a las necesidades alimentarias de un individuo masculino medio. De hecho, hasta mediados de 2006, incluso una prestación de moratoria correspondiente a un varón capaz de acreditar quince años de aportes por fuera de la moratoria, era menor que el monto correspondiente a la CBA alternativa.

Veamos entonces que sucede si se amplía aún más la definición de haber básico o mínimo social y se relaciona el valor de las prestaciones con una imaginaria línea de vulnerabilidad, que surge de considerar las situaciones cercanas a la línea de pobreza como de alta vulnerabilidad social.

GRÁFICO N° 30: Haber Mínimo y de PNC, en relación a la “línea de vulnerabilidad” 1995-2011
-en porcentaje -



Fuente: Elaboración propia a base de INDEC, ISS (ANSES) y normativa.

²⁹⁵ Así, para las mujeres supera el valor de la línea de pobreza alternativa desde mediados de 2006.

Del Gráfico N° 30 surge que las prestaciones de subsistencia, en 1995-2011, no fueron capaces de garantizar ingresos capaces de adquirir, ni siquiera, la mitad de lo que hemos definido como “canasta de vulnerabilidad”, entendida como una capacidad de compra lo suficientemente lejana de la pobreza como para ofrecer cierta seguridad y estabilidad respecto a la amenaza de caer en ella, como consecuencia de pequeñas variaciones en el ingreso o en las necesidades de consumo.

Así, el valor de una PNC por vejez e invalidez, en ningún punto de la serie analizada, representó, mucho más que una tercera parte del valor de dicha línea de vulnerabilidad.

Para el caso del haber mínimo previsional, el mismo fue en el período 1995-2001 menor a la tercera parte de la mencionada línea de vulnerabilidad y en 2002-2003 incluso inferior a un cuarto. Ubicándose, a partir de 2007, en montos cercanos a la mitad del valor de tal canasta ideal de consumo.

Se advierte entonces que, en 1995-2003, lo que se puede entender como prestaciones de subsistencia, no resultaron ni siquiera suficientes para garantizar esta y mucho menos permitieron remplazar una porción significativa del salario medio, estable, de la economía.

A su vez, en líneas generales, puede concluirse que las prestaciones de subsistencia han visto crecer fuertemente su valor en la post convertibilidad, en relación al de la canasta mínima de consumo, en sus distintas concepciones, correspondientes a las personas de la tercera edad.

Este importante avance no implica, sin embargo, el haber cumplido, siquiera en su rol más básico de garantía de la mera subsistencia, con el principio de suficiencia en las prestaciones que configuran el piso de protección social correspondiente al grueso de la población adulto mayor. Dado que el valor de dichos beneficios resulta inferior, o en el mejor de los casos apenas asimilable, al de tales necesidades.

Es decir que, no se cumple con el principio de suficiencia en relación a la capacidad de las prestaciones para remplazar el ingreso laboral previo ni para asegurar condiciones de vida mínimamente decorosas. Sin embargo el mayor crecimiento en el valor real de las prestaciones básicas, respecto al resto, parece sugerir cierta redistribución intrageneracional, pongamos entonces a prueba esta idea.

Veamos ahora como ha evolucionado el ingreso medio previsional relevado por la EPH, entre grupos que se diferencian por características tales como el género, el nivel educativo, la región de residencia y el estrato de ingresos per cápita del hogar.

A su vez, a los fines de apreciar mejor la evolución en la intensidad de la cobertura de cada grupo, los valores de las prestaciones medias de cada subconjunto se expresan en términos reales, es decir ajustados a un poder de compra constante del peso.

Del mismo modo, por tratarse de datos provenientes de la EPH y dado el cambio en su metodología, adoptado a mediados de 2003, los valores correspondientes a los períodos 1995-2003 y 2003-2011 se presentan por separado, por no ser estrictamente comparables, no obstante lo cual pueden advertirse ciertas tendencias a partir de la observación de los patrones propios de cada una de dichas etapas.

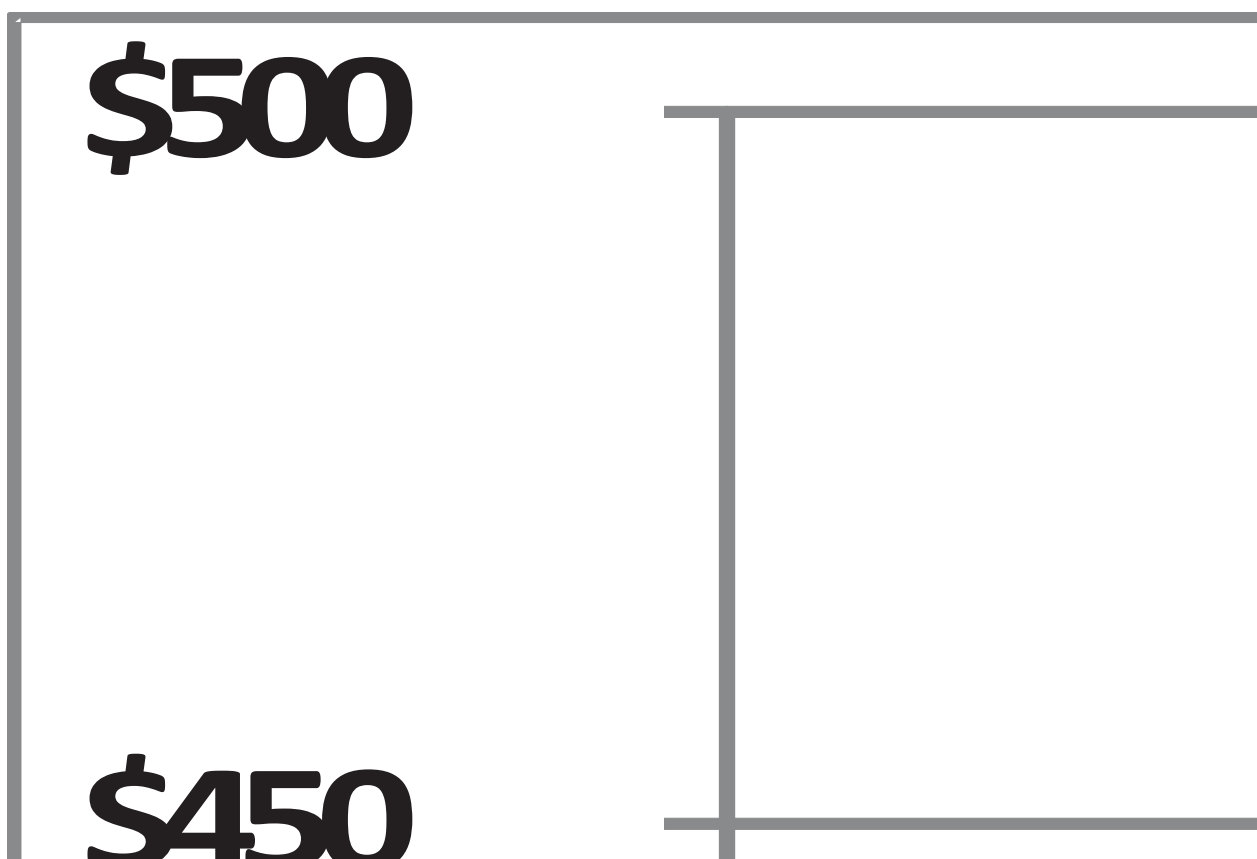
Comencemos entonces por la apreciación de los niveles de intensidad de la cobertura de la seguridad social brindados a los adultos mayores en la Argentina, según su género.

CUADRO N° 24: Beneficio Medio relevado por la EPH, según género, promedio anual 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beneficio Medio Varón	\$ 401,55	\$ 404,75	\$ 445,54	\$ 441,71	\$ 448,21	\$ 442,21	\$ 446,34	\$ 336,76	\$ 337,34
Beneficio Medio Mujer	\$ 268,63	\$ 291,59	\$ 301,74	\$ 305,97	\$ 307,55	\$ 311,62	\$ 316,88	\$ 243,22	\$ 226,86

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y al IPC del INDEC.

GRÁFICO N° 31: Beneficio Medio relevado por la EPH, según género, 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y al IPC del INDEC.

Es notorio el hecho de que las prestaciones previsionales que recibieron las mujeres fueron, todo a lo largo del período 1995-2003, menores a las de los varones, exhibiendo una importante brecha, más o menos constante a lo largo del tiempo, visible en beneficios femeninos inferiores, en aproximadamente un 30%, a los obtenidos por los varones. Es decir que el escenario, previamente descripto, de baja intensidad en la cobertura, ha sido incluso más negativo para las mujeres.

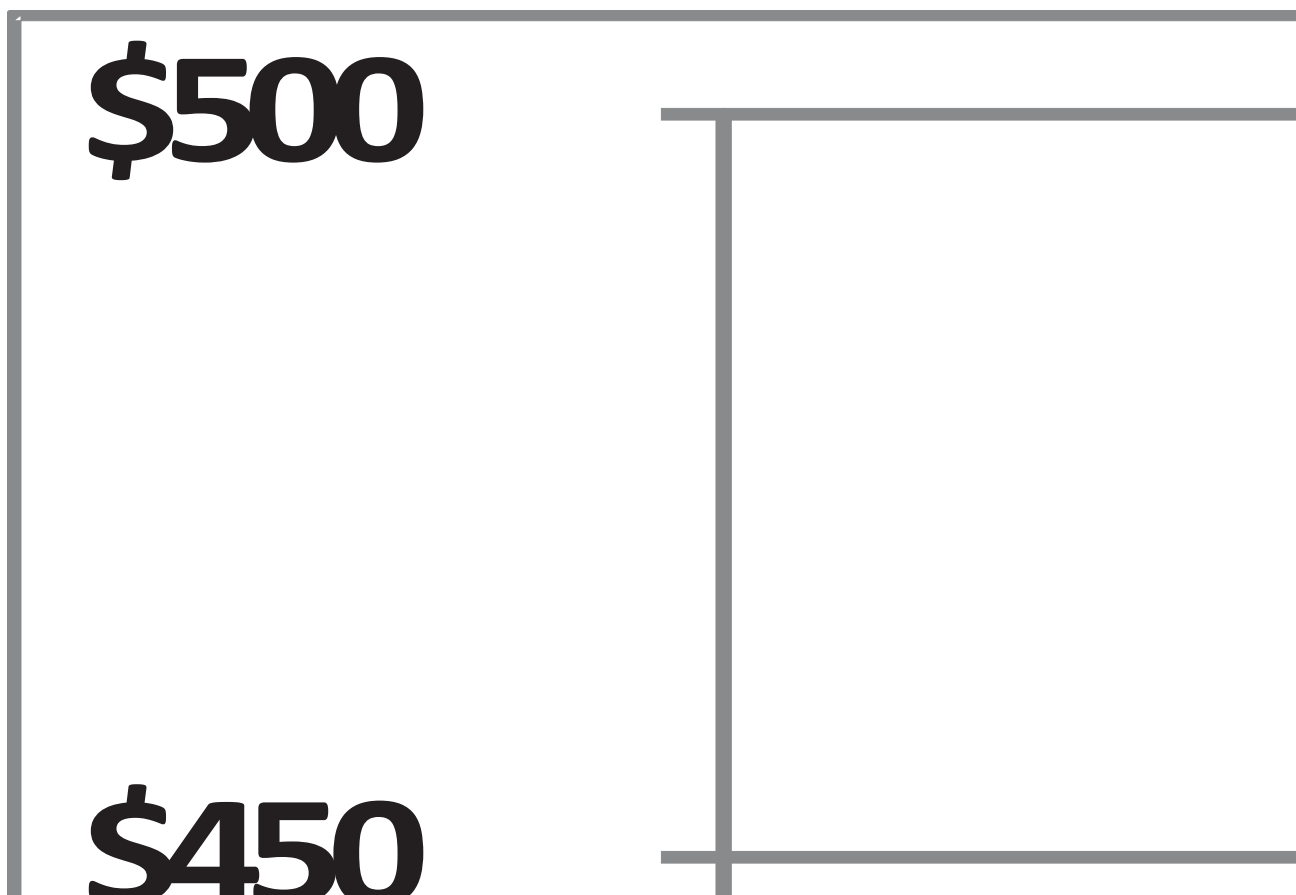
Observemos entonces, la evolución de esta situación a partir de la estabilización posterior a la crisis signada por la salida de la convertibilidad

CUADRO N° 25: Beneficio Medio relevado por la EPH, según género, promedio anual 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beneficio Medio Varón	\$ 364,32	\$ 365,13	\$ 370,78	\$ 403,18	\$ 400,87	\$ 366,06	\$ 388,00	\$ 363,46	\$ 374,72
Beneficio Medio Mujer	\$ 260,64	\$ 266,82	\$ 282,41	\$ 303,56	\$ 294,04	\$ 280,16	\$ 302,12	\$ 299,80	\$ 318,10

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, al IPC del INDEC y al IPC 7 Provincias del CENDA.

GRÁFICO N° 32: Beneficio Medio relevado por la EPH, según género, 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, al IPC del INDEC y al IPC 7 Provincias del CENDA.

Es notorio como se reduce la brecha entre los géneros. Así, durante la convertibilidad el haber femenino era un 31% inferior al masculino, en 2003-2008 un 28% menor y en 2011 las mujeres percibían, por jubilación o pensión, apenas un 15% menos que lo que correspondía a los varones, es decir que la brecha se redujo en un 50%. Tal tendencia a la igualación tomó la forma de una redistribución intrageneracional, en tanto de 2001 a 2011 el haber masculino real se achicó en un 16% y el femenino creció un 0,4%. Puede decirse entonces que se igualó hacia abajo.

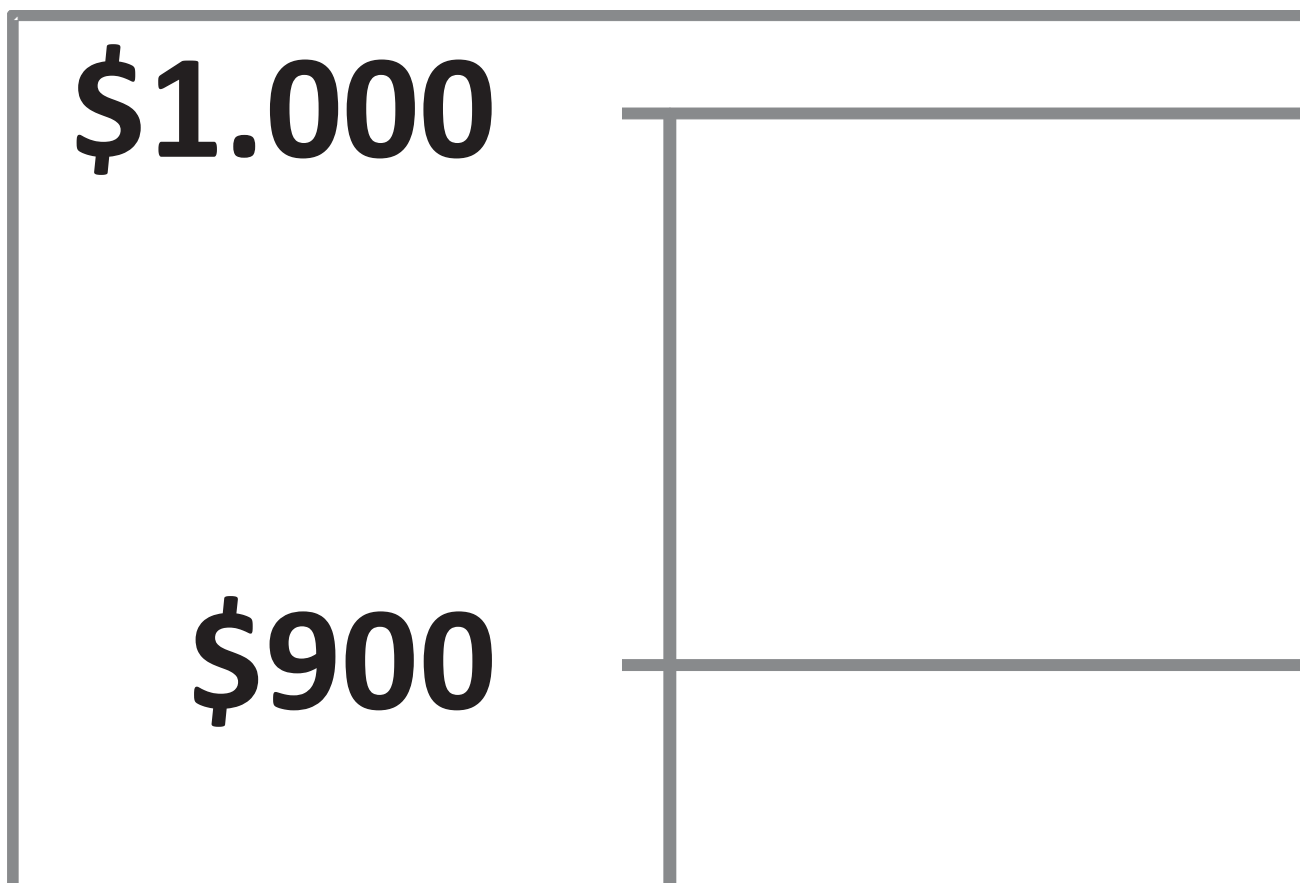
Observemos ahora la situación, según el máximo nivel educativo alcanzado por la persona titular del beneficio.

CUADRO N° 26: Beneficio Medio según la EPH, por nivel educativo, promedio anual 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beneficio Medio c/h primaria completa	\$ 250,96	\$ 260,43	\$ 269,69	\$ 265,34	\$ 275,61	\$ 282,84	\$ 284,45	\$ 216,32	\$ 212,48
Beneficio Medio c/h secundaria completa	\$ 416,57	\$ 439,44	\$ 472,91	\$ 478,84	\$ 489,89	\$ 481,21	\$ 468,75	\$ 356,88	\$ 332,32
Beneficio Medio c/h universitaria completa	\$ 779,20	\$ 804,60	\$ 875,11	\$ 919,93	\$ 826,47	\$ 770,38	\$ 765,71	\$ 568,91	\$ 544,27

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y al IPC del INDEC.

GRÁFICO N° 33: Beneficio Medio según la EPH, por nivel educativo, 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y al IPC del INDEC.

Se advierte con claridad una fuerte segmentación en lo que respecta a los beneficios medios, por nivel educativo.

Así, en promedio para 1995-2000, los adultos mayores con hasta primaria completa ganaban un 40% menos que los que habían cursado estudios secundarios y casi un 70% menos que quienes habían podido acceder a la educación superior.

A su vez, en 2001 esa brecha se reduce, como consecuencia del recorte del 13% en el valor de los beneficios previsionales superiores a \$500 y en 2002-2003 por la implementación de un incremento no remunerativo al haber previsional mínimo.

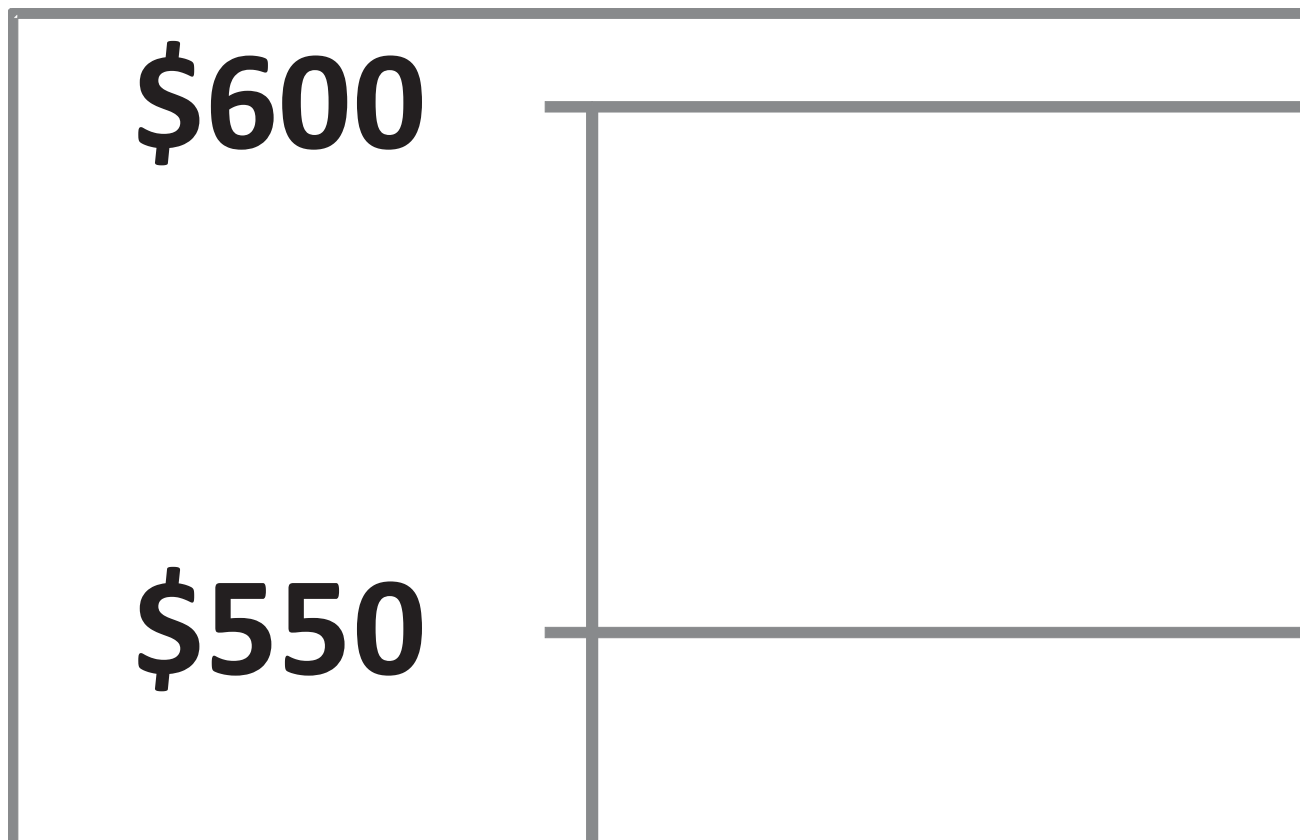
Veamos ahora cómo ha sido la evolución de esta situación, a partir del año 2003 y cómo es en la actualidad.

CUADRO N° 27: Beneficio Medio según la EPH, por nivel educativo, promedio anual 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beneficio Medio c/h primaria completa	\$ 271,12	\$ 279,27	\$ 286,59	\$ 318,11	\$ 303,67	\$ 290,80	\$ 306,70	\$ 302,54	\$ 317,23
Beneficio Medio c/h secundaria completa	\$ 379,11	\$ 360,30	\$ 371,22	\$ 384,09	\$ 384,43	\$ 336,74	\$ 372,47	\$ 339,02	\$ 360,62
Beneficio Medio c/h universitaria completa	\$ 434,27	\$ 494,38	\$ 516,99	\$ 519,25	\$ 476,91	\$ 451,32	\$ 477,41	\$ 484,61	\$ 492,04

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, al IPC del INDEC y al IPC 7 Provincias del CENDA.

GRÁFICO N° 34: Beneficio Medio según la EPH, por nivel educativo, 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, al IPC del INDEC y al IPC 7 Provincias del CENDA.

Lo primero que resalta es la fuerte disminución de la brecha entre los haberes de los más y los menos educados, que cae de un 67% en 1995-2001 a un 41% en 2003-2006 y a un 36% en 2007-2011.

El resto de las brechas (entre los que tienen estudios medios respecto a los más y los menos educados) también se redujeron. Pero siempre en el sentido de igualar hacia abajo, así el ingreso medio previsional real de los menos educados creció un 12% de 2001 a 2011. Período en el que indicador correspondiente a los adultos mayores cubiertos que han cursado estudios medios se redujo un 23% y el de aquellos con estudios superiores un 36%.

A nivel territorial, resulta posible advertir la presencia de un patrón muy similar en la evolución del beneficio medio percibido en las distintas regiones en 1995-2001, con cierta tendencia hacia la convergencia en 2002-2003, probablemente por el efecto combinado del recorte del 13% y del aumento del haber mínimo.

En referencia a las diferencias en el nivel de las prestaciones, el GBA, Cuyo y el NEA presentan beneficios medios similares en su cuantía, mientras que la Región Pampeana exhibe valores un 6% inferiores y el NOA un 6% superiores a los de las precitadas regiones.

Por su parte, la Patagonia, exhibe un beneficio medio que resulta un 36% superior al del GBA, Cuyo y el NEA.

Ello obedece a la existencia de un coeficiente de bonificación²⁹⁶ aplicado a los haberes previsionales de esa región.

De este modo, con excepción del caso de la Patagonia, en el que la diferencia responde específicamente a una cuestión de tipo normativo, es posible advertir una gran homogeneidad en lo que refiere al nivel de las prestaciones previsionales que corresponden a beneficiarios residentes en las distintas regiones del país.

Geográficamente, las brechas entre regiones fueron en 2003-2011 tan poco significativas como en 1995-2003, con excepción de la Patagonia, que en 1995-2001 mostró ingresos previsionales medios un 38% mayores que el GBA, en 2002-2003 un 30% superiores, en 2003-2004 un 20%, en 2005-2007 un 31% y en 2008-2011 un 49% más grandes que los del mayor aglomerado urbano de nuestro país. Esto último se debe al aumento del coeficiente de bonificación patagónico de 1,20 a 1,40 en 2008.

Corresponde ahora analizar la situación de los beneficios medios, de acuerdo al estrato de ingreso per cápita del hogar.

Ello obedece a la necesidad de dar cuenta de la evolución del patrón de redistribución intrageneracional presente en el sistema.

²⁹⁶ El Decreto-Ley N° 19.485, del año 1972, ha establecido un coeficiente de bonificación de 1,20 para las provincias patagónicas. Es decir que al haber de los beneficiarios que habitan en la región corresponde aplicar un incremento del 20%. A su vez, el Artículo 15 del Decreto N° 1.472/08 eleva, en septiembre de 2008, tal coeficiente a 1,40 a la vez que incorpora al goce del mismo a los beneficiarios residentes en la Provincia de La Pampa y en el Partido bonaerense de Carmen de Patagones.

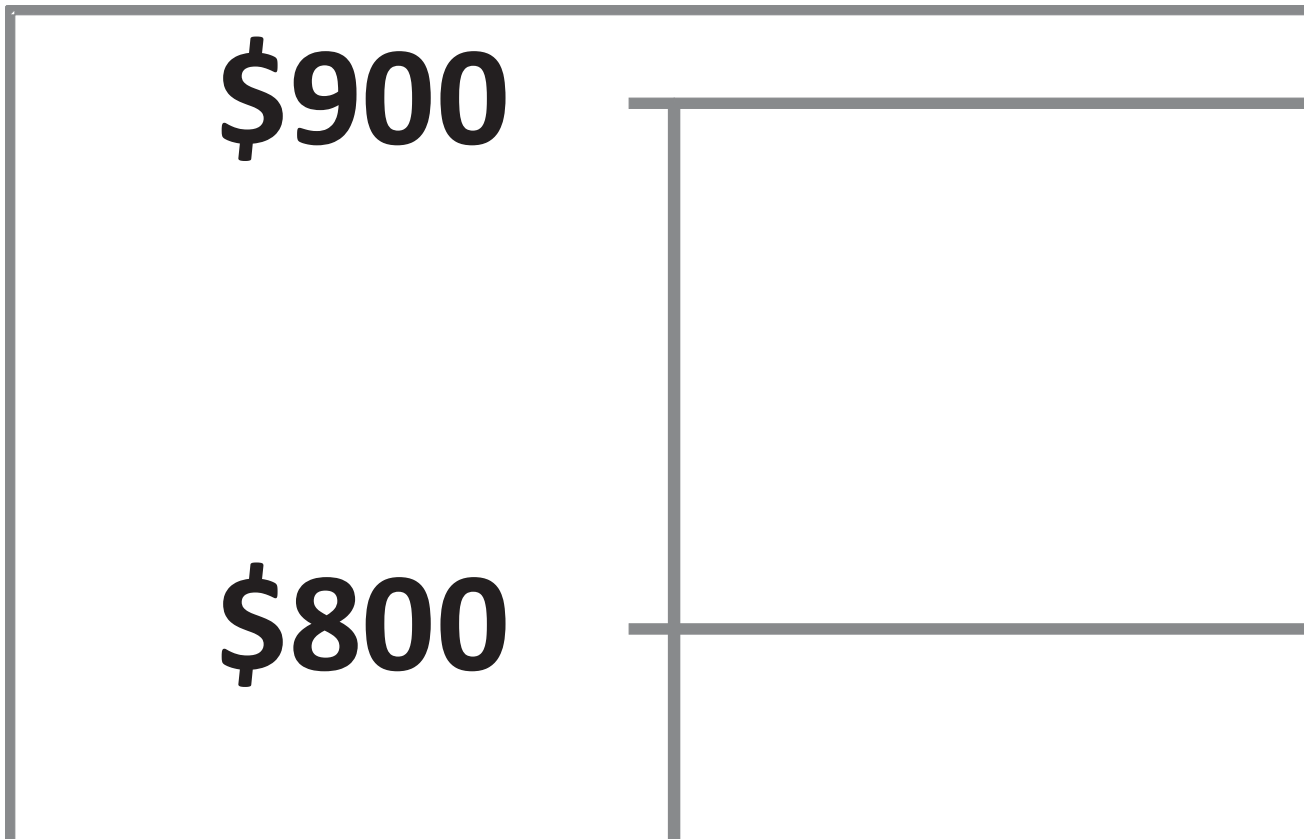
Tales datos se presentan a continuación para el período 1995-2003, por medio del Cuadro N° 28 y del Gráfico N° 35.

CUADRO N° 28: Beneficio Medio, por estrato de ingreso per cápita del hogar, 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beneficio Medio Estrato Bajo	\$ 190,00	\$ 188,51	\$ 195,44	\$ 198,59	\$ 201,44	\$ 199,83	\$ 205,68	\$ 155,62	\$ 148,16
Beneficio Medio Estrato Medio	\$ 291,84	\$ 294,86	\$ 309,93	\$ 313,00	\$ 317,98	\$ 314,41	\$ 312,23	\$ 237,11	\$ 220,98
Beneficio Medio Estrato Alto	\$ 649,57	\$ 698,98	\$ 765,52	\$ 767,88	\$ 725,10	\$ 693,91	\$ 678,29	\$ 502,15	\$ 499,50

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y al IPC del INDEC.

GRÁFICO N° 35: Beneficio Medio, por estrato de ingreso per cápita del hogar, 1995-2003
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y al IPC del INDEC

El beneficio medio de los adultos mayores residentes en los hogares de los dos quintiles más bajos de ingreso per cápita, resultó, en 1995-2003, un 35% menor que el de los residentes en hogares de ingresos medios y un 72% inferior al del quintil de mayores ingresos. A su vez, dicha brecha se ha mantenido más o menos constante a lo largo de todo el período.

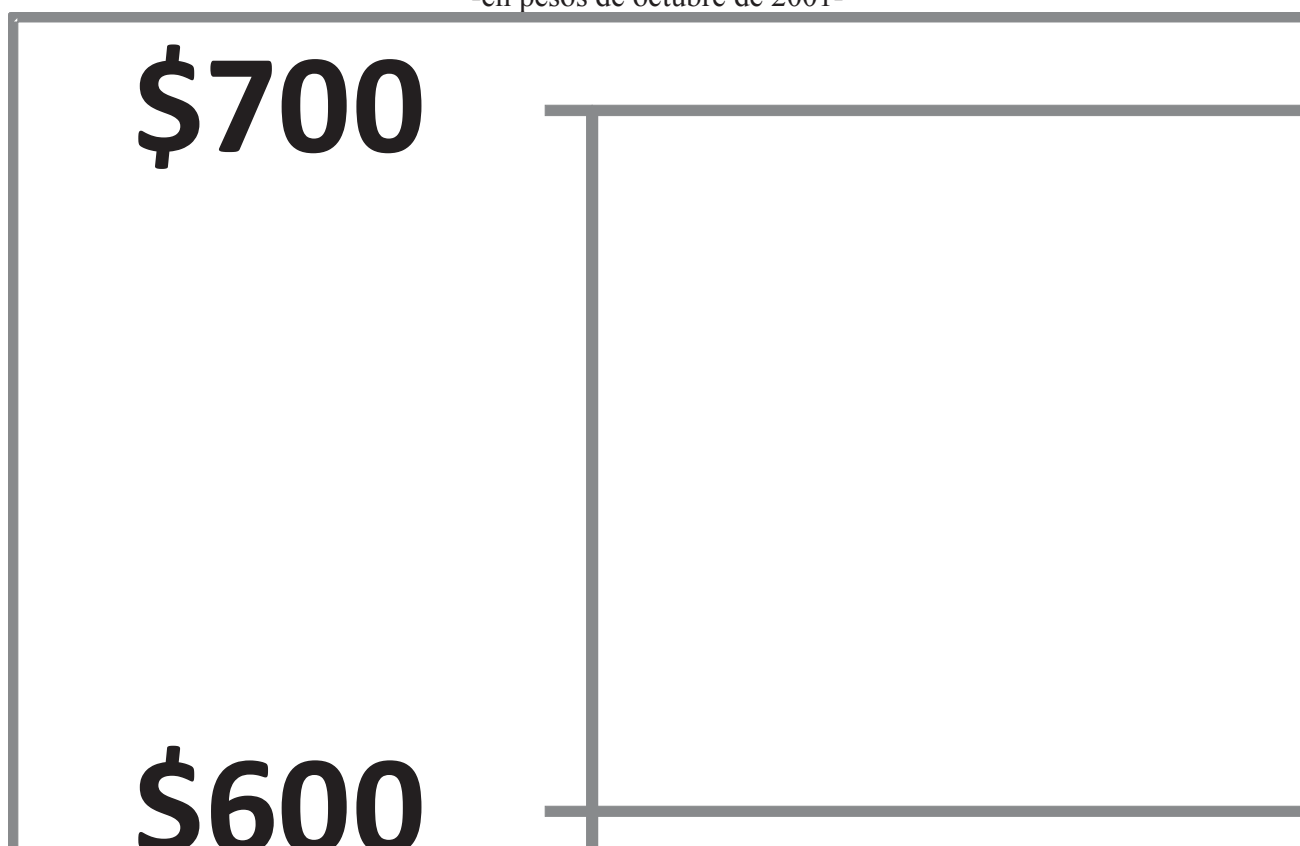
Veamos entonces como ha sido la evolución de estas brechas en el período englobado entre los años 2003 y 2011.

CUADRO N° 29: Beneficio Medio, por estrato de ingreso per cápita del hogar, 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beneficio Medio Estrato Bajo	\$ 171,54	\$ 188,35	\$ 217,61	\$ 240,47	\$ 240,05	\$ 221,02	\$ 228,90	\$ 224,99	\$ 242,52
Beneficio Medio Estrato Medio	\$ 261,49	\$ 268,94	\$ 287,93	\$ 308,94	\$ 310,53	\$ 294,00	\$ 306,08	\$ 310,82	\$ 324,89
Beneficio Medio Estrato Alto	\$ 530,93	\$ 534,08	\$ 514,48	\$ 572,88	\$ 534,53	\$ 523,21	\$ 593,65	\$ 543,52	\$ 537,40

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, al IPC del INDEC y al IPC 7 Provincias del CENDA.

GRÁFICO N° 36: Beneficio Medio, por estrato de ingreso per cápita del hogar, 2003-2011
-en pesos de octubre de 2001-



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, al IPC del INDEC y al IPC 7 Provincias del CENDA.

En este caso, la disminución de la brecha es menos notoria que en otras dimensiones. Así, en 1995-2003 los adultos mayores cubiertos, pertenecientes a hogares de bajos ingresos per cápita, percibían un beneficio previsional un 72% inferior a los del estrato más alto, distancia que se acortó a un 58% en 2005-2011. También las brechas respecto al estrato medio han disminuido. De este modo, en 1995-2003 el estrato bajo percibía ingresos previsionales un 35% menores que los del estrato medio y en 2005-2011 solamente un 25% inferiores. Respecto a la distancia entre los sectores medios y los de mayor poder adquisitivo, la distancia también se ha acortado. Ello puede percibirse en el hecho de que en el período 1995-2003 tales sectores medios cobraban haberes un 56% menores que los del sector

alto, mientras que en 2005-2011 los haberes de sectores medios eran nada más que un 44% más chicos que los del estrato superior de ingreso per cápita del hogar.

En este caso también se da una redistribución intrageneracional en el sentido de igualar hacia la baja, en términos reales, los ingresos previsionales correspondientes a los distintos sectores y categorías reseñados. Así, en la década transcurrida entre 2001 y 2011, el ingreso por jubilación y/o pensión medio, declarado en la EPH por parte de los adultos mayores pertenecientes a los hogares que, en materia de ingreso per cápita, conforman el quintil superior de los distintos aglomerados urbanos, ha disminuido un 21%, en términos reales. Por su parte, para igual indicador y período, pero en referencia al tercer y cuarto quintil de ingreso, se registra un crecimiento real del orden del 4%. Finalmente, para los dos primeros quintiles, correspondientes a los adultos mayores residentes en hogares de bajos recursos, entre 2001 y 2011 el ingreso medio por jubilación y/o pensión se ha incrementado, en moneda de poder adquisitivo constante, un 18%.

Puede concluirse así, que para el período 1995-2003, se observa un incremento del haber mínimo, en relación al haber medio, al salario mínimo y a la remuneración promedio de los trabajadores estables (aunque en este último caso manteniendo niveles muy bajos), tras la salida de la convertibilidad. Sin embargo, ello implica una caída menor que la de las otras variables, antes que un aumento, dado que en esos años se registra una disminución del poder de compra del haber mínimo, arribando incluso a valores inferiores al costo de la mera subsistencia. Evidenciándose así una intensidad media de la cobertura considerablemente baja todo a lo largo del período, y en especial en 2002-2003. A su vez, tal intensidad es aún menor para las mujeres, las personas de menor nivel educativo y los adultos mayores provenientes de hogares de bajos ingresos, situación que en líneas generales se ha mantenido todo a lo largo del período. Los únicos mecanismos que parecen haber podido hacer mella en tales brechas (durante el período 1995-2003) son el recorte de las jubilaciones mayores a \$500, implementado a mediados de 2001 y el incremento no remunerativo al haber mínimo, de hasta \$50, de mediados de 2002. Compartiendo ambas políticas la impronta de igualar hacia abajo, en tanto recorte, nominal o real, de tipo parcial.

Para el período 2003-2011, a nivel general, se advierte que las distintas brechas, en lo que atañe al ingreso previsional medio percibido por los diferentes grupos de beneficiarios, se han reducido a lo largo de los últimos ocho años. En rigor es un proceso que encuentra sus raíces, sea por ajustes nominales o reales en las prestaciones más altas, en 2001-2002. La única excepción a ello viene dada por el mayor ingreso que corresponde a los beneficiarios residentes en la Patagonia, aunque en este caso se trata de una cuestión emanada de un cambio normativo específico y que tendería a compensar, al menos en forma parcial, el mayor costo de vida registrado en esa zona particular del país, respecto a lo acaecido en el resto de él.

Sin embargo, tal reducción de brechas, consistente con el cumplimiento del principio de uniformidad o igualdad en el trato a los distintos grupos y por tanto con la idea de no discriminación, no implica que se cumpla con el principio de suficiencia de las prestaciones, tal como ha sido mostrado anteriormente.

Ello es coherente con la noción de redistribución intrageneracional. Ya que, en un contexto en que el crecimiento real del valor del conjunto de prestaciones es prácticamente nulo, la única forma en que los beneficios correspondientes a los grupos más postergados puedan crecer, es a costa de una disminución en los haberes de aquellas personas que integran los sectores hasta entonces más

favorecidos. La intensificación de tal redistribución tiende a erosionar el principio de contributividad sobre el que descansa la lógica del sistema y permite avivar el debate respecto al mismo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1) No existe en rigor un sistema previsional en Argentina, ya que subsiste una amplia gama de regímenes y organismos previsionales insuficientemente integrados, en un rango amplio que incluye desde regímenes subnacionales (provinciales, municipales, de fuerzas de seguridad, profesionales) hasta especiales dentro del esquema central (como los de docentes e investigadores científicos) pasando por las Cajas propias de las FFAA y de las distintas fuerzas de seguridad nacional. La mayor prueba de esta dispersión y heterogeneidad radica en el hecho de que no se cuenta con una base registral única que permita conocer, siquiera, el número total de beneficiarios de jubilaciones y pensiones en nuestro país. Sin embargo, es notorio el incremento en la centralización del sistema durante la década de 1990. En tal sentido, las reformas de los últimos años han resucitado ciertos particularismos, pero en líneas generales se está en presencia de un esquema que se encuentra en su pico histórico en términos de homogeneidad normativa (en dicho marco el intento por implementar el 82% móvil para el conjunto de las prestaciones mínimas puede pensarse con una lógica más centralizadora que las iniciativas que lograron el goce de tal nivel de sustitución del salario para grupos particulares, como los docentes universitarios).
- 2) La lógica central sobre la que descansa la previsión social en nuestro país es la del seguro social y en particular la noción de contributividad. Esta idea de que las prestaciones sólo deberían otorgarse como contrapartida de una contribución previa y que su cuantía debería guardar relación con el ingreso previo al retiro y, por tanto, con las cotizaciones realizadas, se extremó con la adopción de un régimen de capitalización individual, en el marco de un sistema previsional mixto, en 1993-1994.
- 3) Tal reforma implicó a su vez un desfinanciamiento del componente de reparto, como consecuencia del redireccionamiento del grueso de los aportes personales hacia las Cuentas de Capitalización Individual gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Dicho desfinanciamiento se vio potenciado por otras políticas previsionales (la absorción de Cajas Previsionales Provinciales altamente deficitarias y el financiamiento parcial del quebranto de otras que seguían siendo administradas por los gobiernos provinciales) y laborales (la reducción de las contribuciones patronales que impactaba directamente sobre la principal fuente de recursos de carácter contributivo del régimen de reparto). Todo ello tuvo como efecto el crecimiento del financiamiento no contributivo del régimen contributivo. Así, los impuestos pasaron de representar un tercio de los recursos totales antes de la reforma previsional a ser dos tercios tras ella. Si bien la posterior reforma que transformó el régimen mixto en uno enteramente de reparto implicó un mayor volumen de recursos contributivos, los mismos, según datos oficiales, son del orden del 55% del total de ingresos corrientes y de capital de las Instituciones de la Seguridad Social nacionales, es decir que, incluso tras casi una década de un importante crecimiento económico con un muy notable descenso de la desocupación y un notorio (aunque menor) retroceso del empleo no registrado, cerca de la mitad de los recursos aplicados a la seguridad social son no contributivos, señalando los límites objetivos en materia de financiamiento, del potencial de generación de recursos previsionales que el mercado de

trabajo puede ofrecer, dadas sus condiciones estructurales, las perspectivas demográficas y el nivel de presión fiscal contributiva.

- 4) Se detecta entonces una fuerte inconsistencia de un esquema cada vez más contributivo en sus gastos (llegando incluso a congelar el gasto en Pensiones no Contributivas) pero cada vez menos contributivo en su financiamiento (lo que implicaba, en rigor, desfinanciar otras funciones del Estado, cubiertas con deuda pública, que a su vez se colocaba, en parte, en los Fondos de Jubilaciones y Pensiones, financiando gastos generales con aportes previsionales, pero pagando un alto interés en el medio, que sólo engrosaba parcialmente las CCI, por las altas comisiones cobradas por las AFJP's),
- 5) Así, durante la década de 1990 se produjo una importante caída en la amplitud de la cobertura previsional. Ello obedeció principalmente al endurecimiento general de las condiciones de acceso y en particular al incremento en la cantidad de años de servicios con aportes necesarios para acceder al beneficio jubilatorio, que en pocos meses pasó de 15 a 30. Con un efecto más de mediano plazo, el aumento de la desocupación, de la subocupación demandante, horaria y no horaria, del empleo no registrado y, en general, la mayor precarización laboral también incidió sobre la cobertura previsional (aunque en un primer momento más sobre la cobertura en edades activas que en edades pasivas).
- 6) La distribución de dicha caída en la cobertura de la seguridad social sobre la población adulto mayor no fue, a su vez, uniforme, afectando más a los varones y a los hogares de bajos ingresos.
- 7) A partir del descongelamiento del número de pensiones no contributivas y, sobre todo, desde la implementación de la moratoria previsional, la tendencia hacia la caída de la amplitud de la cobertura en edades pasivas se revierte, alcanzando, según datos censales, máximos históricos, superiores al 90%.
- 8) Tal incremento tampoco tuvo una distribución simétrica, implicando una reducción en las brechas de cobertura, con especial impacto en las mujeres y sobre el conjunto de adultos mayores residentes en provincias con baja cobertura (como las del NEA) y en hogares de bajo ingreso per cápita.
- 9) Ello significó que el ingreso per cápita del hogar de los adultos mayores sin cobertura pasara a ser superior al de los hogares donde habitan personas de la tercera edad cubiertas, revirtiendo el patrón vigente en la década anterior. Ello no implica, sin embargo, asumir que la totalidad de las personas sin cobertura optan por permanecer en el mercado laboral para seguir obteniendo altos ingresos, si bien esta situación parece ser mucho más frecuente que en el período anterior. De esta forma, aún permanecen sin cobertura numerosos miembros de los sectores medios y de los hogares de menores ingresos.
- 10) Esta situación es fruto de un proceso sinuoso de ampliación de la cobertura, caracterizado por un bajo nivel de institucionalización. A su vez, si bien el mecanismo propuesto para ampliar la cobertura (jubilación por Internet) parecería a priori accesible y transparente, en la práctica, operan una serie de factores que implican una tendencia hacia la intermediación en la gestión, trámite y cobro de los beneficios. Así, existirían tres brechas que habrían impedido el acceso a las prestaciones de moratoria a un número significativo de adultos mayores provenientes de

hogares de bajos ingresos (invisibilizados por el imponente incremento en la cobertura de dicho estrato social), tales brechas pueden ser denominadas como financiera, cultural y digital, con efectos y condicionantes concomitantes.

- 11) Asimismo, la forma en que se logró la ampliación de la cobertura genera dudas respecto a su sustentabilidad en el tiempo. Ello obedece a que, pese a la gran recuperación evidenciada en los distintos indicadores laborales, el número de pasivos que ha cumplido plenamente con el requisito de años de servicios con aportes es decreciente y por tanto el mantenimiento de una alta cobertura depende enteramente de los resultados de la moratoria previsional. Y tal moratoria permite solamente, en su formulación actual, declarar años de aporte anteriores a 1994, por lo que su potencial para proveer de cobertura a personas sin aportes o con aportes parciales es decreciente en el tiempo. A su vez, desde el plano fiscal también parecen surgir amenazas contra una alta cobertura que permanezca en el tiempo, sea por los cambios en el ciclo económico y político sea por la presión de los gobiernos subnacionales en el complejo marco del federalismo fiscal argentino.
- 12) Por su parte, la intensidad de la cobertura previsional, durante la década de 1990, era muy baja, tanto en términos de porcentaje de salario reemplazado, como en relación a distintas canastas de consumo básico que pueden plantearse como aproximación plausible al ingreso mínimo necesario para subsistir en condiciones, socialmente determinadas, como decorosas.
- 13) A su vez, la distribución de esa intensidad, entre los distintos grupos de adultos mayores cubiertos, resultaba muy desigual. Así, en el período no inflacionario 1995-2001, el valor de la prestación previsional media tendió a crecer leve, pero sostenidamente, mientras que el haber previsional mínimo permanecía congelado, en el contexto del reemplazo de reglas automáticas de movilidad de beneficios por el ajuste discrecional de los mismos, que de hecho implicó su inmovilidad. De este modo, subsistía una importante brecha, en que la intensidad de la cobertura obtenida era todavía menor para las mujeres, para los adultos mayores de menor nivel educativo y para aquellos perteneciente a hogares del estrato más bajo de ingreso per cápita de los distintos aglomerados urbanos.
- 14) En contrapartida, en el período 2003-2011, signado por la inflación, el valor real de las prestaciones de subsistencia²⁹⁷ se incrementó, mientras el de las jubilaciones y pensiones correspondientes a escalas superiores de haberes disminuyó. De allí que se redujese la brecha en contra de las mujeres, los menos educados o provenientes de hogares más pobres. En líneas generales, el crecimiento de las precitadas prestaciones de subsistencia permitió que su valor se acercará más al de las reales necesidades materiales de los adultos mayores, aunque tal crecimiento de su intensidad lejos se encuentra aún de permitirles cumplir con el principio de suficiencia.
- 15) Se verifica entonces que, durante los últimos ocho años de inusitado crecimiento económico, la intensidad de la cobertura previsional, para el conjunto de sus beneficiarios, no se incrementó significativamente, sino que se dio un proceso de redistribución intrageneracional, en el que los

²⁹⁷ Conjunto compuesto por el haber mínimo contributivo, los beneficios semicontributivos de moratoria, sin aportes o con aportes parciales y las pensiones no contributivas por vejez e invalidez y prestaciones del Plan Mayores.

beneficiarios de haberes altos sufrieron una disminución real en los mismos, que permitió un importante incremento en la cuantía de las prestaciones de subsistencia.

- 16) Ello fue posible, básicamente, por un proceso de achatamiento de la pirámide previsional, en el sentido de que solamente se aumentaba el haber mínimo²⁹⁸. Tal proceso general se corresponde, en forma bastante cercana, con el período de mayor crecimiento real de las prestaciones de subsistencia (2003-2007).
- 17) En tal sentido, se observa una creciente institucionalidad de las políticas orientadas a garantizar la intensidad de la cobertura previsional, que han pasado de subsidios a incrementos remunerativos discrecionales al haber mínimo y de ello a aumentos discrecionales a toda la escala de haberes, para desembocar en el establecimiento de una movilidad jubilatoria basada en indicadores objetivos y automáticos²⁹⁹. Tal avance es sin duda muy significativo y positivo en el devenir de la seguridad social argentina, pero es claro que veda, en conjunción con la creciente litigiosidad producida por las mermas reales en los haberes de mayor valor, la posibilidad de profundizar la redistribución y eliminar las asimetrías en el trato, que aún perviven.
- 18) Se sostiene entonces la primer hipótesis planteada, la que afirma que “el incremento de la amplitud de la cobertura previsional en el período 2003-2011 ha producido un cambio significativo en las características sociodemográficas y atributos de la población adulto mayor sin beneficio previsional propio, respecto a las vigentes en 1995-2002”. Así, en 2002-2003 el ingreso medio per capita de los hogares en que habitaban adultos mayores sin cobertura resultaba un 40% inferior al de los hogares compuestos por adultos mayores con beneficio de la seguridad social propio. Mientras que en 2010-2011, los ingresos per capita de los hogares con adultos mayores sin cobertura eran un 15% superiores a los de hogares habitados por personas cubiertas. En igual sentido, los ingresos personales de los adultos mayores sin cobertura eran en 2002-2003 un 70% menores que los de los cubiertos y en 2010-2011 un 3% mayores. Esto, junto con el hecho de aparecen en mayor medida entre los no cubiertos personas con estudios superiores, de hogares de altos ingresos y residentes en la Patagonia, abona la idea de permanencia voluntaria en el mercado de trabajo, sin que ello implique desconocer que sigue habiendo en nuestro país importantes bolsones de adultos mayores de bajos ingresos sin acceso a las prestaciones otorgadas por la seguridad social. De esta forma, hoy por hoy, ese 10% de la población adulto mayor, que el Censo 2010 revela como sin beneficio de la seguridad propio, sigue estando compuesto, en gran proporción, por mujeres, por habitantes de regiones relativamente pobres y de hogares de menores ingresos, con niveles educativos bajos. Sin embargo, el espectacular crecimiento en la cobertura de estos grupos, posible a partir de la moratoria previsional, junto con un estancamiento en los niveles de cobertura de los grupos de mayor educación e ingresos, permite apreciar como fenómeno emergente, el de las personas de avanzada edad que optan por permanecer en el sistema laboral y postergar el retiro. Tal cuestión constituye entonces un interesante objeto de estudio para futuras investigaciones, en tanto no puede desligarse de factores tales como los cambios en la dinámica ocupacional en la pos convertibilidad y la evolución de la intensidad de la cobertura previsional y en especial de aquella dirigida a los grupos poblacionales de mayores ingresos, dado que, si se ofrece a los mismos un nivel de sustitución de los ingresos incluso menor al magro general, el incentivo para

²⁹⁸ A la vez que la ampliación de la cobertura implicaba que el grueso de los nuevos beneficios correspondiese, previo a la detración de las cuotas de moratoria, también a la jubilación mínima.

²⁹⁹ Aunque no por ello libres de críticas teóricas, metodológicas y respecto a su forma de implementación.

permanecer en el mercado de trabajo, como estrategia para mantener el nivel de consumo, resulta palpable. Para ello, investigaciones de diseño cualitativo, que permitan dar cuenta de los sistemas de creencias, valores y percepciones de este grupo, podrían ser una importante contribución para explicar este fenómeno y permitir apreciar las dimensiones extra previsionales y extra económicas relacionadas con la decisión de retiro en adultos mayores correspondientes a sectores medios y altos de la escala de ingresos. Simétricamente, también correspondería estudiar en mayor profundidad la situación de la importante población no cubierta que corresponde a hogares de bajos ingresos, a regiones pobres y que posee un bajo nivel educativo. En este caso, dado que el acceso a la jubilación, incluso en su mínima expresión de haber básico, neto del pago de la cuota de moratoria o más aún, bajo la forma de pensión no contributiva por vejez o invalidez, implicaría un incremento de ingresos, tanto por la escasa capacidad para generar ingresos laborales de este grupo, como por las características de los mismos, esto es por su carácter informal y por ende, en la práctica, no incompatibles con el cobro de un beneficio de la seguridad social, interesa conocer los factores que inciden en la falta de acceso, a todas luces involuntaria, a tales prestaciones. En tal sentido, la noción de brechas y en particular la medición del efecto de las referidas en la presente Tesis puede resultar útil para el diagnóstico. En igual sentido, estudios que tomen como variable de corte la fecha de cumplimiento del requisito de edad para el acceso al beneficio jubilatorio, pueden echar luz acerca de las implicancias del paulatino cierre de la moratoria, producido por la creciente imposibilidad para declarar, en el marco de la misma, los treinta años de servicios con aportes, aún solicitados a nivel general para autorizarse el pago de las prestaciones. Es claro que este efecto afecta, primero y en mayor medida, a los grupos más vulnerables que no son capaces, siquiera en forma parcial, de demostrar situaciones de contribución previa.

- 19) También se sostiene la segunda hipótesis: “en el período 2003-2011, en forma similar a lo ocurrido en 1995-2002, no se ha producido un incremento significativo en la intensidad de la cobertura previsional, aunque sí es propio del período actual una redistribución progresiva de la misma”. Así, el nivel real del ingreso medio por jubilación y/o pensión correspondiente a adultos mayores, según los registros de la EPH, era en un 10% inferior en 2010-2011 al exhibido en 2000-2001. Mientras que, a partir de los registros de ANSES, se verifica que el valor real del beneficio previsional medio era en 2010-2011, prácticamente el mismo de 2000-2001. A su vez, el haber previsional medio pasó de representar, en 2000-2001, un 48% del valor del RIPTE a apenas un 42% en 2010-2011. Es decir que el supuesto sobre el que se basa la hipótesis (el no incremento de la intensidad media de la cobertura) se verifica. En cuanto a la hipótesis misma, esto es la redistribución progresiva de la intensidad de la cobertura, se aprecia tal proceso a nivel intrageneracional, dado el achatamiento de la pirámide previsional, por efecto de los incrementos otorgados solamente al haber mínimo (fundamentalmente en 2003-2005), y la ampliación de la cobertura, en tanto cientos de miles de adultos mayores que antes no percibían haber alguno pasan a cobrar un haber mínimo (menos la correspondiente cuota de moratoria), lo que, en un contexto de movilidad semestral, implica un incremento en su haber neto superior al de los demás tramos, por el efecto de licuación real de la cuota de moratoria. De esta forma, en 2000-2001, el haber del beneficio mínimo de ANSES representaba un 44% del haber del beneficio medio, mientras que en 2010-2011 dicho guarismo había trepado a un valor del orden del 74%. Tal redistribución progresiva se aprecia asimismo en la reducción de las brechas entre los haberes medios de los grupos más desfavorecidos y aquellos correspondientes al resto de los beneficiarios. Así, en 2000-2001, el haber medio previsional de las mujeres era casi un 30% menor al de los varones, mientras que en 2010-2011 tal brecha se había reducido en

más de un 50%, ya que las mujeres percibían haberes que eran poco menos de un 15% inferiores a los cobrados por los beneficiarios varones. En términos de nivel educativo también puede apreciarse una significativa reducción de las brechas existentes en materia de intensidad de la cobertura, muestra de su redistribución progresiva, dado que en 2000-2001 los beneficiarios con hasta primaria completa, percibían prestaciones un 63% inferiores a las de aquellos que habían accedido a estudios universitarios y/o terciarios, diferencia que se achicó a un 37% en 2010-2011. Finalmente, para apreciar, en términos estrictos, la redistribución de la intensidad de la cobertura de las prestaciones previsionales, es necesario considerar como variable la ubicación de los hogares habitados por los adultos mayores, en la escala de ingreso per cápita de los distintos aglomerados urbanos relevados por la EPH. A partir del estudio de tal variable, puede observarse que en 2000-2001 los adultos mayores, con beneficio previsional propio, que formaban parte del 40% de hogares de menor ingreso por miembro, percibían haberes que representaban apenas un 30% del beneficio medio correspondiente a sus pares del 20% de hogares más ricos. A su vez, en 2010-2011, tales adultos mayores de los hogares más desfavorecidos cobraban haberes que eran equivalentes a un 43% de lo que recibían los miembros del mismo grupo etareo, que pertenecían al quintil más alto de hogares, de cada aglomerado urbano, en lo que al ingreso per cápita se refiere. En tal sentido, es claro que, al igual que a lo sucedido respecto a la ampliación de la cobertura en la última década y a la consolidación de un importante componente de financiamiento impositivo, pese a la notable mejoría del mercado de trabajo y a la re estatización de la totalidad de los aportes personales, en igual período, en materia de intensidad de la cobertura previsional, la matriz contributiva de la seguridad social en general y de sus componentes dirigidos a adultos mayores en particular, cruje. Hasta que punto las referidas tensiones de un modelo de protección social basado (al menos a nivel doctrinario y conceptual) en el mercado de trabajo se resolverán hacia un cambio de paradigma (con todos los costos contingentes, por ejemplo, en materia de derechos adquiridos, que ello conlleva) o bien hacia la recuperación de tal carácter distintivo, aún a costa de una nueva caída en la amplitud de la cobertura y de una creciente heterogeneidad en su intensidad, es uno de los principales interrogantes de nuestro país en materia de política social, hoy.

- 20) Las recomendaciones de política que surgen, apuntan entonces a las dos dimensiones reseñadas. En materia de amplitud de la cobertura previsional de la población adulto mayor residente en Argentina, se detectan dos problemas principales. Por una parte, la necesidad de ampliar aún más la cobertura, no para pretender llevarla al 100%, objetivo ni posible ni deseable, en tanto la permanencia voluntaria en el mercado laboral de adultos mayores muy calificados se entiende como positiva tanto para el conjunto de la sociedad y de la actividad económica, como para las propias personas que desarrollan tal conducta. Así, la ampliación que se valora como necesaria apunta a los sectores de menores ingresos, que por no haber podido superar una serie de obstáculos y brechas no han sido capaces de acceder a una prestación de la seguridad social, semicontributiva o no contributiva (ya que las enteramente contributivas les están, por definición y dado el mantenimiento del requisito de 30 años de servicios, vedadas por su baja densidad de aportes), para ello se visualiza como necesario el desarrollo de acciones y campañas específicas. En tal sentido, la combinación de focalización, para llegar a quienes hasta ahora no se ha podido, con la suerte de universalismo selectivo estratificado que se ha construido a la actualidad, puede constituir un interesante sendero a explorar. El segundo problema, de capital importancia, en relación a la amplitud de la cobertura, refiere específicamente a su sustentabilidad en el tiempo. En tal sentido, lo más razonable sería, para garantizar niveles de amplitud de la cobertura, al menos, no inferiores a los presentes, desarrollar un dispositivo que

cuenta con consenso social explícito y un respaldo legal mucho más fuerte que el de la actual moratoria. En tal sentido, la convocatoria a una Consulta Popular³⁰⁰ en la materia podría saldar ambas cuestiones, así como el problema del financiamiento, si dicho tema se incluye entre los sometidos al sufragio público. Una segunda opción, que al menos resolvería la cuestión en el corto plazo, con una visibilidad y exposición política menor, sería extender, más allá de 1993, los años que se pueden declarar en la moratoria. Si bien tal solución seguiría siendo parcial y transitoria, al menos permitiría mantener una alta cobertura durante los próximos años. En cuanto a la otra dimensión de la cobertura que ha sido objeto de análisis en el presente estudio, esto es su intensidad, la cuestión de la actualización del conjunto de haberes, hacia adelante, parece estar resuelta con la sanción de la Ley de Movilidad Previsional, incluso reconociendo los problemas inherentes y de implementación de dicha norma. Sin embargo subsiste el problema de la litigiosidad por la caída real de los haberes más altos en 2002-2006. Cualquier resolución de ese tema implicaría un elevado gasto y una menor redistribución. Tener presente ello es la única recomendación que se desprende de esta Tesis al respecto, ya que en tal sentido, independientemente de la táctica dilatoria de permitir solamente el “goteo” de tal situación vía su tratamiento en el ámbito judicial, lo que está en juego es el carácter mismo del sistema, a partir de la definición de su principio articulador que puede, o no, seguir siendo la trayectoria laboral, con los problemas que ello conlleva al reproducir, en mayor o menor medida, en la etapa pasiva las desigualdades de la activa. Pero el problema de fondo, en materia de intensidad de la cobertura, viene dado por el bajo nivel de los haberes, que implica incumplir con el principio de suficiencia de los mismos. Resolver esta cuestión, en conjunto con el mantenimiento de altas tasas de cobertura, es el problema central de la previsión social argentina de hoy. Todo parece indicar que atender ambas cuestiones implica reconocer el carácter semicontributivo de nuestro sistema previsional, patente en sus beneficios y financiamiento. En tal sentido, una opción que puede resultar interesante y viable, en tanto tenga apoyo popular y respete los derechos adquiridos, es implementar un sistema multipilar, basado en un beneficio no contributivo verdaderamente universal, que puede combinarse con prestaciones contributivas, obligatorias y voluntarias, de reparto y capitalización, públicamente administradas, de modo tal de garantizar prestaciones suficientes y accesibles para todos los abuelos y todas las abuelas que pueblan nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AIN, Luciana (2008): El principio de universalidad en la cobertura: estudio de su cumplimiento en Argentina a través de la moratoria previsional. Máster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Salamanca. Salamanca.

AGUIRRE, Patricia (2004): Ricos flacos gordos pobres. La alimentación en crisis. Colección Claves para Todos. Capital Intelectual. Buenos Aires.

AISS (1998): El debate sobre la reforma de la seguridad social. En busca de un nuevo consenso. Un resumen. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Ginebra.

³⁰⁰ Mecanismo previsto por el Artículo 40° de la Constitución Nacional para transformar Proyectos en Leyes mediante el voto directo de la ciudadanía.

ALONSO, Guillermo (1998): Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina. Revista Desarrollo Económico N° 150. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Buenos Aires.

ALOS, Marcelo; MUIÑOS, Marcelo y VAN CAWLAERT, Leopoldo (2003): Impacto de la devaluación y la pesificación sobre los fondos de jubilación del régimen de capitalización argentino. Estudios de la Seguridad Social N° 91. AISS. Buenos Aires.

ALVAREZ, Martín; BULAY, Paola; MÓNACO, María; PERREN, Diego y TASCA, AMALIA (2006): Políticas de Seguridad Social implementadas por el Gobierno actual desde el año 2005: Prestación Adelantada por Desempleo y Programa de Inclusión Previsional. Seminario de Sociología de la Seguridad Social (Cátedra: Norberto Zeller). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA). Buenos Aires.

ANDRENACCI, LUCIANO; FALAPPA, FERNANDO y LVOVICH, Daniel (2005): Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955). En BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel y SERRANO, Gerardo (Comps.) (2005): En el país del no me acuerdo: Des-memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo. Buenos Aires. _

ANDRENACCI, LUCIANO y REPETTO, Fabián (2005): Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En MOLINA, Carlos (ed.) (2005): Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC. _

ANDRIEU, Pedro (2009): Políticas públicas, programas y presupuesto público - Las políticas sociales y la distribución del ingreso. Ponencia presentada en el 5° Congreso Argentino de Administración Pública. Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). San Juan.

ANSES (2006): Informe de Moratoria Previsional. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Buenos Aires.

ANSES (2008): Presentación del Director Ejecutivo de la ANSES al Congreso en el marco del debate parlamentario acerca de la reforma previsional. Buenos Aires.

ANSES (2009): Plan Estratégico 2009 – 2011. ANSES. Buenos Aires.

ANSES (2011): La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos. Observatorio de la Seguridad Social de ANSES. Buenos Aires.

APELLA, Ignacio (2008): Determinantes de la Cobertura del Sistema de Pensiones Argentino. Un Enfoque desde los Microdatos. Nuevos Documentos N° 37/07. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires.

ARCIDIACONO, Pilar (2011): Provisión del bienestar en Argentina (2002-2007). ¿Una visión trabajocentrica?. Ponencia presentada en el 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Buenos Aires.

ARENAS DE MESA, Alberto y BERTRANOU, Fabio (2006): Reformas a los sistemas de pensiones, efectos institucionales y fiscales: Cuatro casos de estudio: Argentina, Colombia, México y Uruguay. Informe Final Argentina. Proyecto BID – Programa de Cooperación Técnica Española. Washington DC.

ARES GODOY, Marta; AIN, Luciana; ERDEI, Ezequiel y MARTINEZ, Carlos R. (2006): Programa de reducción de la vulnerabilidad de los adultos mayores de la Ciudad de Buenos Aires. Trabajo Final de Formulación y evaluación de programas sociales I. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Buenos Aires.

ARLEGUI, María (2009): Situación de los adultos mayores en la Argentina. Activos y capacidad de respuesta frente a la vejez en contextos vulnerables. Ponencia presentada en el XXVII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires

ARRIAGADA, Irma (1997): Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo N° 21. Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.

AROMANDO, Jorge (2002): Situación de los adultos mayores en Argentina. Red de Desarrollo Cultural de los Adultos Mayores de Iberoamérica. Buenos Aires.

ARZA, Camila (2009): La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política. Revista Desarrollo Económico N° 195. IDES. Buenos Aires.

BANCO MUNDIAL (1994): Envejecimiento sin crisis. Informe del Banco sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington DC.

BARR, NICOLAS (2002): Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas. Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 55, N° 2. AISS. Ginebra.

BECCARIA, Luis y MINUJIN, Alberto (1991): Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina. Documento de Trabajo N° 8. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Argentina. Buenos Aires.

BERTIN, Hugo y PERROTTO, Andrea (1997): Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. Serie Estudios Especiales N° 9. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). Buenos Aires.

BERTIN, Hugo (2011): Ahorro Previsional Voluntario. En ITZCOVCH, Samuel y BERTIN, Hugo (2011): Ahorro Voluntario. Centro de Estudios de la Seguridad Social (CESS) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Buenos Aires.

BERTRANOU, Fabio (2003): Características y determinantes de la densidad de aportes a la Seguridad Social en la Argentina 1994-2001. En Historias Laborales en la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Buenos Aires.

BERTRANOU, Fabio (2003): Protección social, pensiones y género, en BERTRANOU, Fabio y ARENAS DE MESA, Alberto (ed.) (2003): Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile. OIT. Santiago de Chile

BERTRANOU, Fabio y BONARI, Damián (Coords.) (2005): Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003. OIT. Buenos Aires.

BERTRANOU, Fabio y GRUSHKA, Carlos (2002): Beneficios Sociales y Pobreza en Argentina: Estudio del Programa de Pensiones no Contributivas. En BERTRANOU, Fabio; SOLORIO, Carmen y VAN GINNEKEN, Wouter (eds.) (2002): Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. OIT. Santiago de Chile.

BERTRANOU, Fabio; GRUSHKA, Carlos y ROFMAN, Rafael (2001): Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina. En BERTRANOU Fabio (ed.) (2001): Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile. OIT. Santiago de Chile.

BERTRANOU, Fabio; CETRÁNGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos y CASANOVA, Luis (2011): Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. OIT/CEPAL. Buenos Aires.

BEVERIDGE, Sir William (1942): Social Insurance and Allied Services. Her Majesty's Stationery Office. Londres.

BONARI, Damián; CURCIO, Javier y GOLDSCHMITCH, Ariela (2009): Cuenta de la Seguridad Social en la Argentina. En CETRÁNGOLO, Oscar (ed.) (2009): La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia. Documento de Proyecto. CEPAL. Santiago de Chile.

BOUDOU, Amado; D'ELIA, Vanesa y LO VALVO, Ezequiel (2007): El Plan de Inclusión Previsional: un Primer Análisis de sus Resultados. ANSES. Buenos Aires

BRAVO, Jorge (2000): Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina. Revista de la CEPAL N° 72. CEPAL. Santiago de Chile.

CARDOZO, Nelson (2009): Las reformas previsionales en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Brasil y Chile (2003-2008). Ponencia presentada en el 5° Congreso Argentino de Administración Pública. AAG y AAEAP. San Juan.

CASTILLO, Sandra; MENDOZA, Elena; MARTINEZ, Carlos R.; PERTUSI, Juliana y PEZZARINI, Iris (2005): Trabajo Final de Conceptos fundamentales del análisis sociopolítico. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. FLACSO sede Argentina. Buenos Aires.

CASTIÑEIRA, Ramiro (2007): El Impacto Fiscal de la Reforma Previsional. Informe Especial N° 376. Econométrica S.A. Buenos Aires.

CEMUPRO (2011): Diagnóstico y aportes a la reforma del sistema previsional. Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO). Rosario.

CEPAL (2006): La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. CEPAL. Montevideo.

-
CETRANGOLO, Oscar y CURCIO, Javier (2003): Sistemas provinciales de pensiones en Argentina: diagnóstico y alternativas (mimeo). BID. Buenos Aires.

CETRANGOLO, Oscar y DEVOTO, Florencia (2002): Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual. Documento presentado en el Taller: Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health. Organización Panamericana de la Salud y Universidad de Toronto. Toronto.

CETRANGOLO, Oscar y GRUSHKA, Carlos (2004): Sistema Previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 151. CEPAL. Santiago de Chile.

CETRANGOLO, Oscar y GRUSHKA, Carlos (2008): Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 205. CEPAL. Santiago de Chile.

CETRANGOLO, Oscar y JIMENEZ, Juan (2004): Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Serie Gestión Pública N° 47. CEPAL. Santiago de Chile.

CHITARRONI, Horacio (2005): Futuros pasivos: futuro incierto. Material AEP016. Área de Empleo y Población del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés y PUPATO, Germán (2003): Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino, en BRUNO, Carlos y CHUDNOVSKY, Daniel (comp.) (2003): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

CIFRA (2011): Informe de Coyuntura N° 8. Centro de Información y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires.

CIPPOLLETTA, Graciela (2009): la seguridad social en la República Argentina. Revista Latinoamericana de Derecho Social N° 8. Universidad Nacional Autónoma de México. México D. F.

COHAN, Luciano; DIAZ FRERS, Luciana y LEVY YEYATI, Eduardo (2010): Lineamientos para una reforma previsional. Documento de Trabajo N° 50. Área de Desarrollo Económico del Programa de Política Fiscal del Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (2005): Gestión Local. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. CEPAL y Siglo XXI Editores.

CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana (1999): Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa. Revista Desarrollo Económico N° 154. IDES. Buenos Aires.

CUADROS, Jessica y JIMÉNEZ, Luis (2004): Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 142. CEPAL. Santiago de Chile.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (Coord.) (2011): Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Los Polvorines.

DEGLIANTONI, Carla (2011): El sistema jubilatorio en Argentina. Hacia la universalización de las prestaciones. Tesina de Grado de la Licenciatura en Economía. FCE-UBA. Buenos Aires.

D'ELIA, Vanesa (2007): Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión Previsional. Estudios Especiales de la Seguridad Social. ANSES. Buenos Aires.

DI COSTA, Valeria (2011): Política previsional argentina. En torno al Plan de Inclusión Previsional (2004-2007). Oportunidades y limitaciones asociadas. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza.

DI LORENZO, José (2003): La ortodoxia previsional en la Argentina. Una mirada a la reforma de 1993, en DI LORENZO, José (2003): Mundialización Financiera y Fondos de Pensión: Argentina como caso ejemplar. Instituto para el Modelo Argentino. Buenos Aires.

DISNEY, Richard (2003): Are contributions to public pension programmes a tax? Ponencia presentada en la IV Conferencia Anual del Center for Research on Pensions and Welfare Policies. Turin.

DVOSKIN, Nicolás (2011): Cobertura y escala previsional: la política de seguridad social como estrategia redistributiva. Ponencia presentada en el 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de ASET. Buenos Aires.

ECONOMETRICA (2004): El Acuerdo entre el Gobierno y las AFJP por la Deuda Pública en Default. Informe Especial N° 376. Econométrica S.A. Buenos Aires.

ETS (2009): La seguridad social es nuestro derecho. Equipo Técnico Sindical (ETS) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) de la CTA. Buenos Aires.

FEDERMAN, Darío (2007): Las reformas previsionales de 1994 y 2007: Rupturas y continuidades a la luz de los objetivos modernos de la seguridad social. Tesina de Grado de la Licenciatura en Economía. FCE-UBA. Buenos Aires.

FERES, Juan y MANCERO, Xavier (2001): Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 4. CEPAL. Santiago de Chile.

FILGUEIRA, Fernando (2007): Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales N° 135. CEPAL. Santiago de Chile.

FRANCO, ROLANDO (2001): El legado de los noventa. XVII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, “Desafíos para el Trabajo Social Latinoamericano”. Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social/Centro Latinoamericano de Trabajo Social. Lima.

FPC (2008): Reformas Previsionales Argentinas. Documento N° 30. Fundación para el Cambio (FPC). Buenos Aires

GAYA, Raúl (2005): Sistema de previsión social: el problema de la cobertura. Newsletter N° 6. Rocha Kusnir consultores. Buenos Aires.

GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2001): Federalismo y sobrerrepresentación: la dinámica territorial de la reforma económica en Argentina. En ABAL MEDINA, Juan y CALVO, Ernesto (comps.) (2001): El federalismo electoral argentino. Instituto Nacional de la Administración Pública/EUDEBA. Buenos Aires.

GIMENEZ, Daniel (2004): Género, previsión y ciudadanía social en América Latina, en MARCO, Flavia (org.) (2004): Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género. Cuadernos de la CEPAL N° 90. CEPAL. Santiago de Chile.

GOLDBERG, Laura y LO VUOLO, Rubén (2006): Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

GOLBERT, Laura (2004): ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Serie Políticas Sociales N° 84. CEPAL. Santiago de Chile.

GOLDIN, Adrián (2008): Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexiguridad. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 75. CEPAL.

GÓMEZ, Juan Francisco (2011): Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino: Un aporte al estudio del financiamiento de la seguridad social. Tesina de Grado de la Licenciatura en Economía. FCE-UBA. Buenos Aires.

GONZALEZ, Mariana (2004): Fuentes de información sobre salarios: Metodologías y series. Documento de Trabajo N° 1. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). FCE-UBA. Buenos Aires.

GORTZ, André (1998): Miserias del Presente. Riqueza de lo Posible. Paidós. Buenos Aires.

GROISMAN, Fernando; BOSSERT, Friedrich y SCONFIENZA, María Eugenia (2011): Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010). Avances de Investigación N° 1 Publicación del Equipo de Investigación en Trabajo, Distribución y Cuestiones Sociales. Buenos Aires.

GRUSHKA, Carlos (2001): La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX. Socialis (Revista Latinoamericana de Política Social) N° 4. UBA/ FLACSO/Universidad Nacional de Rosario. Rosario.

GRUSHKA, Carlos (2004): Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura. Proyección de gastos y beneficios: 2002-2008. Nota técnica de discusión de pensiones 001/2004. BID. Washington DC.

GRUSHKA, Carlos y Bertranou, Fabio (2004): Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas. Ponencia presentada en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. Caxambú.

HERRERO, Diego (2001): Comparación armonizada de las estimaciones de población e ingresos del SIJP y la EPH Sector privado del Gran Buenos Aires ingresos devengados/percibidos en agosto /septiembre de 1997. Serie Metodologías. INDEC. Buenos Aires.

HUENCHUAN, Sandra y GUZMÁN, José (2007): Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas. Revista Notas de Población N° 83. CEPAL. Santiago de Chile.

IACOBUZIO, Antonio (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 sede Argentina. Buenos Aires.

IGLESIAS, Augusto (2004): La regulación de las inversiones de los fondos de pensiones en América Latina. Presentado en el Seminario: Inversión de los Fondos de Pensiones. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). Lima.

INDEC (2003) I: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas 2001. Aquí se cuenta N° 7 Revista informativa del Censo 2001. INDEC. Buenos Aires.

INDEC (2003) II: Acerca del Método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina. INDEC. Buenos Aires.

INDEC (2003) III: ¿Qué es el Gran Buenos Aires? INDEC. Buenos Aires.

ISUANI, Ernesto y SAN MARTINO, Jorge (1993): La Reforma Previsional Argentina Opciones y Riesgos. CIEPP. Buenos Aires.

ITZCOVICH, Samuel (2011): Ahorro voluntario previsional. La economía del comportamiento. . En ITZCOVICH, Samuel y BERTIN, Hugo (2011): Ahorro Voluntario. CESS de la FCE-UBA. Buenos Aires.

JAUREGUI, Marcela (1991): Crisis y reformulación del régimen previsional argentino. Cuaderno N° 15. Instituto de Estudios de Estado y Participación (IDEP) de ATE. Buenos Aires.

JGM (2005): Memoria del Estado de la Nación 2004, Ministerio de Desarrollo Social, Documentos Anexos. Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y Secretaría de Gestión y Articulación Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires.

KAZTMAN, Rubén (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL N° 75. CEPAL. Santiago de Chile.

LACCHINI, Carlos y ZUCCOTTI, Guillermo (2010): Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina. Proyecto de Seguridad Social para Organizaciones Sindicales (SSOS). Centro Internacional de Formación (CIF) y Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT. Buenos Aires.

LIBMAN, Malena y MARTINEZ, Carlos R. (2011): Análisis de los cambios en las características sociodemográficas de la población adulto mayor según situación de cobertura, a partir de datos georreferenciados de la Encuesta Permanente de Hogares. Ponencia presentada en el 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de ASET. Buenos Aires.

LINDENBOIM, Javier; GRAÑA, Juan y KENNEDY, Damián (2005): Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy. Documentos de Trabajo N° 4 del CEPED. FCE-UBA. Buenos Aires.

LÓPEZ, Néstor (2005): Equidad educativa y desigualdad social. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Buenos Aires.

MARTINEZ, Carlos R. (2004): Reducción de contribuciones patronales: su impacto en el empleo. La experiencia argentina en los 90'. Tesina de Grado de la Licenciatura en Economía. FCE-UBA. Buenos Aires.

MARTINEZ, Carlos R. (2006): Alternativas para ampliar la base de seguridad social para la población adulta mayor. Ponencia presentada en el 3° Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS). Buenos Aires.

MARTINEZ, Carlos R. (2011): Derechos y ciudadanía: La seguridad social durante el kirchnerismo, tensiones entre el discurso y la realidad, del modelo corporativo-contributivo al universalismo estratificado. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la FSOC-UBA. Buenos Aires.

McCONNELL, Campbell y BRUE, Stanley (1997): Economía laboral contemporánea, 4ª Edición. Editorial McGraw-Hill. Madrid.

MECON (2004): Argentina, el FMI y la crisis de la deuda. Análisis N° II. Ministerio de Economía y Producción (MECON). Buenos Aires.

MECON (2007): Presupuesto de la Administración Nacional, Gastos por Finalidad - Función y Naturaleza Económica 1965 – 2006. Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del MECON. Buenos Aires.

MENDIZABAL, NURIA (2011): El sistema previsional argentino y su reestatización. Apuntes para el cambio. Revista digital de Economía Política N° 1. Buenos Aires.

MESA-LAGO, Carmelo (2000): Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 93. CEPAL. Santiago de Chile.

MESA-LAGO, Carmelo (2004): Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144. CEPAL. Santiago de Chile.

MILLÁN CALENTI, José (2007): Telegerontología: Un recurso de apoyo “on line” dirigido a personas mayores con discapacidad y familias. Trabajo presentado en las II Jornadas sobre discapacidad y envejecimiento activo: Buenas prácticas de apoyo a la autonomía e independencia personal. Asociación Formación Social para la participación, la economía social, la educación y la sociedad civil. Madrid.

MONZA, Alfredo (2000): La evolución de la informalidad en el Área Metropolitana en los noventas. Resultados e interrogantes. En CARPIO, Jorge; KLEIN, Emilio y NOVACOVSKY, Irene (comp.) (2000): Informalidad y exclusión social. OIT/Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

MTESS (2003): Libro Blanco de la Previsión Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Secretaría de la Seguridad Social del MTESS. Buenos Aires.

MUCHNIK, Daniel (2002): Las AFJP en el ojo de la tormenta. Norma Editorial. Buenos Aires.

NINO, Mariano (2005): Algunos puntos clave para entender la situación actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino. Revista Realidad Económica N° 211. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Buenos Aires.

NOIZEUX, Agustín (2010): Sistemas previsionales: Efecto sobre la distribución del ingreso ocasionado por el cambio de régimen en la Argentina de 1994. Cuadernos del Instituto AFIP N° 16. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Buenos Aires.

NOVICK, MARTA y VILLAFANE, Soledad (Coord.) (2011): Distribución del Ingreso. Enfoques y Políticas Públicas desde el sur. MTESS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Buenos Aires.

ODDONE, María (2001): Actitudes, percepciones y expectativas de las personas de mayor edad. Documento de Trabajo N° 3. FLACSO, Sede Argentina. Buenos Aires.

OIE (2011): El concepto de piso de protección social. Nota explicativa para empleadores. Organización Internacional de Empleadores (OIE). Ginebra.

OIT (1984): Introducción a la Seguridad Social. OIT. Ginebra.

OIT (2009): Hacer de la crisis una oportunidad: el papel de la seguridad social en la respuesta y en la recuperación. Trabajo, la Revista de la OIT N° 67. OIT. Ginebra.

OIT (2011): Pacto Mundial para el Empleo. Estudio nacional – Argentina. OIT. Buenos Aires.

ONU (1948): Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada por la Resolución 217 (III) A. Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Paris.

ORSZAG, Peter y STIGLITZ Joseph (1999): Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social, Presentado en la Conferencia “Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez”. Banco Mundial. Washington DC.

OSS (2011): Caracterización del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA. Observatorio de la Seguridad Social (OSS) de ANSES. Buenos Aires.

PALLONI, Alberto y PELÁEZ, Martha (2002): SABE. Survey on Health and Well-Being of Elders: Preliminary Report. Organización Panamericana de la Salud (OPS). Washington DC.

PIFFANO, Horacio (Coord.) (1996): Un análisis económico de los sistemas previsionales: Aspectos Comparados (mimeo). Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). Buenos Aires.

PIFFANO, Horacio (2009): El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada. Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores Proyecto E083. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La Plata.

PROYECTO UBACyT AS 058 (2001): Las nuevas reglas de juego. Revista Lavboratorio N° 6. Instituto de Investigaciones Gino Germani. FSOC-UBA. Buenos Aires.

RAPOPORT, Mario y BRENTA Noemí (2010): Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo. Capital Intelectual y Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur. Buenos Aires.

REDONDO, Nélica (2003): Envejecimiento poblacional y condiciones de vida de los adultos mayores: variaciones observadas a través de los datos disponibles en el Censo Nacional de Población de 2001. INDEC. Buenos Aires.

ROCA, Emilia (2001): La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral. Ponencia presentada en el Seminario: “Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica”. CIEPP, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) y CEPED.

ROCA, Emilia y PENA, Hernán (2001): La declaración de ingresos en las encuestas de hogares. Ponencia presentada en el 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires.

ROCA, Emilia (2005): Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social. Revista Estudios de la Seguridad Social N° 95. AISS, Oficina Regional para las Américas. Buenos Aires.

RODRIGUEZ, Adolfo y ZAPPIETRO, Eugenio (1999): Historia de la Policía Federal Argentina a las puertas del tercer milenio. Génesis y desarrollo desde 1580 hasta la actualidad, VOL 316. Editorial Policial. Buenos Aires.

ROFMAN, RAFAEL (2003): El Sistema Previsional y la Crisis de la Argentina. Documento de Trabajo N° 7/03. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires.

ROFMAN, RAFAEL (2005): La cobertura de la seguridad social en América Latina. (con la colaboración de Eliana Carranza). Estudios del Banco de Previsión Social (BPS). BPS. Montevideo.

ROFMAN, Rafael; FAJNZYLBER, Eduardo y HERRERA, Germán (2009): Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 4. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires.

ROFMAN, Rafael y GRUSHKA, Carlos (2003): Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina, en BERTRANOU, Fabio y ARENAS DE MESA, Alberto (eds.) (2003): Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile. OIT. Santiago de Chile.

ROFMAN, Rafael; GRUSHKA, Carlos y CHEBEZ, Victor (2001): El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina. Ponencia presentada en el 6° Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires.

ROSANVALLON, Pierre (1995): La Nueva cuestión social: repensar el Estado providencia. Manantial. Buenos Aires.

ROSSI, Julieta y CAMPOS, Luis (2004): Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Buenos Aires.

ROVELLI, Horacio (2008): Sistema Integrado Previsional Argentino. Fundación Estado, Trabajo y Producción. Buenos Aires.

SAAD, Paulo (2003): Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe. Estudio comparativo de encuestas SABE. Revista Notas de Población N° 77. CEPAL. Santiago de Chile.

SAFJP (2003): El régimen de capitalización a 8 años de la reforma 1994-2002. SAFJP. Buenos Aires.

SAFJP (2007): El régimen de capitalización y el sistema previsional 1994-2007. SAFJP. Buenos Aires.

SALIM, José y VASSALLO, Analía (2005): Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de Pago nacionales en Argentina. Años 1995 a 2004. Informe N° 7. AFIP. Buenos Aires.

SALINAS, Carmen (2004): Nutrición y alimentación de las personas de edad avanzada. Proyecto de Apoyo Telemático a la asignatura de Enfermería Geriátrica y Gerontológica. Escuela Universitaria de Enfermería La Paz. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

SAN MARTINO, Jorge; GRUSHKA, Carlos y ROFMAN, Rafael (2001): La reforma del sistema previsional en busca de la cobertura universal. Ponencia presentada en el 6° Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del CLAD. Buenos Aires.

SCHULTHESS, Walter y DEMARCO, Gustavo (1993): Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma. CEPAL/PNUD. Santiago de Chile.

SCHULTHESS, Walter (1994): El desafío del Siglo XXI: Innovar y adaptar los sistemas de seguridad social a los cambios económicos, sociales y demográficos de las Américas. Ponencia presentada en la 6ª Conferencia Regional Americana de la AISS. Nassau.

SEN, Amartya (2000): Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Buenos Aires.

SSS (2006): Contribuciones al SIJP - Sector Privado. Promedio para el Total del País. Secretaría de Seguridad Social (SSS) del MTESS. Cuadro 3.2.1.1.15. Buenos Aires.
<http://www.seguridadsocial.gov.ar/economico/3.2.1.1.15.XLS> (consultado el 24/11/2010).

TAYLOR, Lance y KRUGMAN, Paul (1978): Contractionary effects of devaluation. Journal of International Economics Volume 8 Issue 3. Elsevier.

TORRE, Juan y GERCHUNOFF, Pablo (1999): La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de ENTEL, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral. Documento de Trabajo R-349, Oficina del Economista Jefe Latin American Research Network Red de Centros de Investigación. BID. Washington DC.

UBA (2010): Informe técnico de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con relación a la situación del INDEC. UBA. Buenos Aires.

UTHOFF, Andras (2002): Mercados de trabajo y sistemas de pensiones. Revista de la CEPAL N° 78. CEPAL. Santiago de Chile.

VASSALLO, Carlos y SELLANOS, Matilde (2000): La salud en la tercera edad. En Informe sobre Tercera Edad en Argentina. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. Buenos Aires.

VILLAGRA, Karina (2010): Guía Práctica Profesional: Sistema Informático para Contribuyentes Autónomos y/o Monotributistas (SICAM), Segunda Edición. Editorial Estudio. Buenos Aires.