

**XLI REUNION ANUAL DE LA AAEP**  
**Universidad Católica de Salta – Noviembre de 2006**

**Mesa de “Seguridad social” Coordinada por Fabio Bertranou**  
**Líneas básicas de la ponencia de Oscar Cetrángolo (Oficina de la CEPAL en Buenos Aires)<sup>1</sup>**

Argentina ha mostrado durante los últimos años –posteriores a la crisis de fines de 2001- una excepcional posición en términos de crecimiento, sector externo y resultado fiscal. El tipo de ajuste fiscal que ha permitido alcanzar niveles inéditos de superávit primario descansa sobre una particular conjunción de precios relativos y explica, en parte, la recuperación de los ingresos tributarios que, en el año 2005, alcanzó su máximo histórico, esperándose un nivel aún superior para el 2006. Esta circunstancia marca de manera clara las condiciones especiales para debatir la resolución de algunos de los problemas estructurales de la economía argentina, en especial los relacionados con las políticas públicas y, como sabemos, el sistema previsional ha estado a la cabeza de las preocupaciones en este sentido desde hace décadas, sin encontrar una solución adecuada.

Más aún, no debe quedar fuera del debate la estrecha relación existente entre la solución que se le pueda dar al problema previsional, la sostenibilidad de mediano plazo de las cuentas públicas y la urgente atención de diversos problemas que están afectando el bienestar de nuestros ciudadanos y, de manera particular, el nuevo diseño de la protección social en Argentina. También se debe resaltar que muchos de los problemas que aquí se señalarán tienen ciertas similitudes (aunque relativas) con lo que sucede en otros países de la región. En el caso argentino, además, es inevitable hacer una mención a las dificultades que la propia crisis previsional impone a la definición de un sistema federal más maduro y la mayor solvencia de fiscal de los gobiernos subnacionales.

Actualmente, el sistema previsional recibe la asistencia de una buena porción de fondos originados en recaudación de tributos que no recaen sobre la nómina salarial. A lo largo de los años noventa se ha asignado una parte significativa de los recursos tributarios al financiamiento del sistema previsional, afectando de manera sustancial la coparticipación de impuestos. En el gráfico 1 se presenta la evolución de las prestaciones previsionales desde 1987 (cuando eran financiadas en su totalidad por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial). Allí se observa el importante aumento del gasto previsional durante los primeros años de la década y la pérdida de importancia de los impuestos sobre la nómina en el financiamiento de las prestaciones.

Desde los últimos años de vigencia de la convertibilidad, entonces, casi el 70% del gasto previsional ha sido financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal que caracterizan la crisis de principios de siglo. Para aclarar aún más este punto, en el cuadro 1 se ofrece la desagregación de la demanda de fondos por parte del sistema previsional (déficit previsional) para el año 2000<sup>2</sup> entre sus diferentes

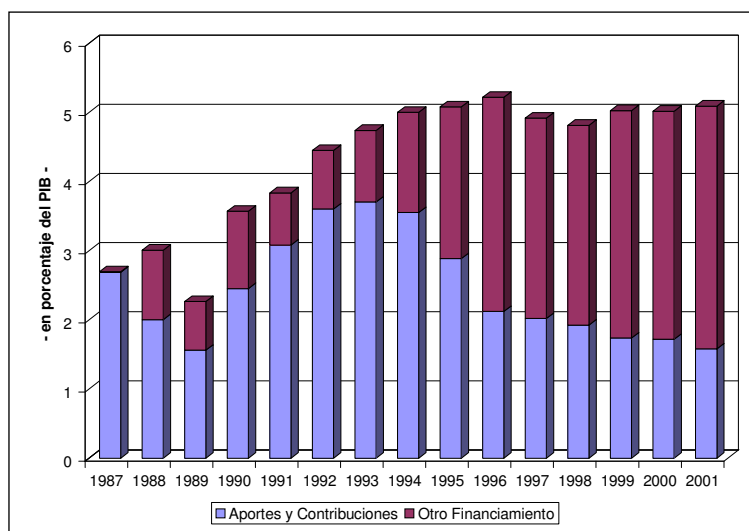
---

<sup>1</sup> Estas notas retoman temas desarrollados con mayor detalle en Cetrángolo y Grushka (2004) “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, Serie Financiamiento del Desarrollo 151, CEPAL, Santiago de Chile, y CEPAL (2006) “La protección social de cara al futuro” Documento del Trigésimo primer período de sesiones, CEPAL, Montevideo.

<sup>2</sup> Resulta muy difícil realizar esta estimación para los años posteriores debido a que a partir de julio de ese año se dispuso la utilización de parte de las contribuciones patronales hasta entonces reducidas con criterios regionales como crédito fiscal del IVA. No obstante, los resultados no debieran ser muy diferentes.

causas. Las más importantes, son la transferencia de fondos al sistema de capitalización y la reducción de contribuciones patronales, que en conjunto explican casi 3% del PIB de déficit.

**Gráfico 1: Prestaciones previsionales y su financiamiento**



Fuente: Cetrángolo y Grushka,(2004).

**Cuadro 1: Determinantes del déficit previsional (año 2000)**

Déficit previsional y factores constitutivos	Miles de millones de \$	% del total	% del PIB
Aportes al régimen de capitalización	4,3	46,2	1,5
Reducción de la contribución patronal	3,8	40,9	1,3
Cajas Provinciales	1,2	12,9	0,4
<b>Déficit</b>	<b>9,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3,3</b>

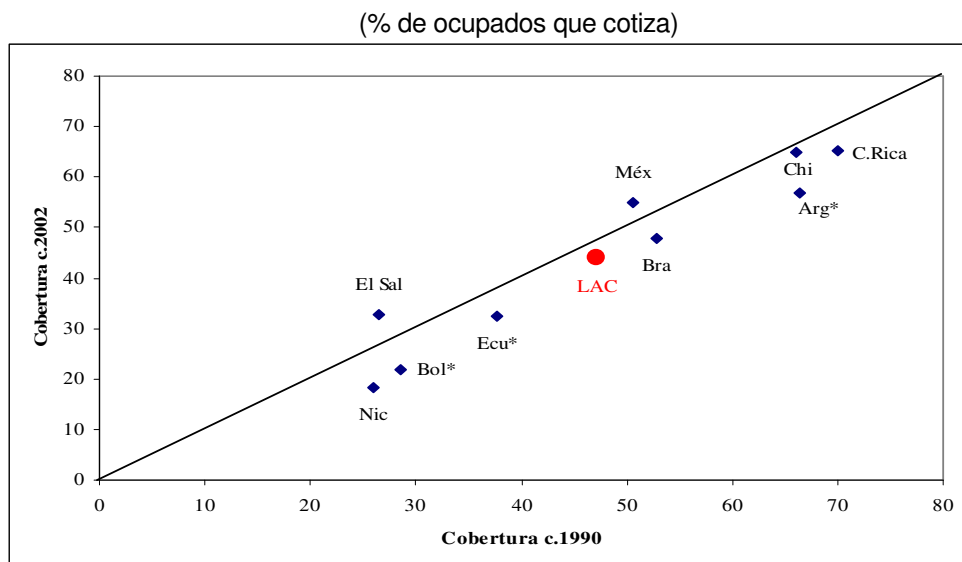
Fuente: Cetrángolo y Grushka,(2004).

El sistema previsional argentino fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado formal de empleo. Sin embargo, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales y la creciente informalidad laboral (lo que genera beneficiarios cada vez más selectos) constituyen un problema muy importante. La reforma aprobada en 1993 tenía, como uno de sus objetivos, profundizar la relación entre los aportes realizados y los beneficios por percibir, como mecanismo de promoción de la formalización. Un argumento similar fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, pero el efecto de estos incentivos fue menor al esperado. La recesión desde 1998 y la crisis de 2001/02 profundizaron este problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones previsionales y deteriorarse gravemente la capacidad adquisitiva de los ancianos con o sin ingresos formales (la canasta básica de alimentos se incrementó más del 70% en el año 2002).

No debe dejar de señalarse que la pérdida de cobertura contributiva no ha sido un fenómeno exclusivo de Argentina, como lo muestra el gráfico 2. Sin embargo, también es

cierto que algunos aspectos importantes de la reforma de la década pasada han contribuido a agravar el problema. Todo ello llama la atención acerca de la imposibilidad de pensar en sistemas de protección a la población mayor exclusivamente de base contributiva.

**Gráfico 2: Cobertura contributiva en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2002**



Fuente: CEPAL (2006)

El desafío central está en la necesidad de replantear el sistema en su conjunto, a fin de proveer seguridad económica a los adultos mayores en forma eficiente, sin generar demandas excesivas sobre las finanzas públicas y preservando el esquema de incentivos a la participación en los mercados formales de trabajo. Para lograr estos objetivos, los esfuerzos deberían dirigirse a aumentar la eficiencia del sistema actual, tanto con respecto a los administradores públicos como los privados, como mecanismo de liberación de recursos para financiar la política de expansión de la cobertura. Esta expansión debería basarse en una doble estrategia que, por un lado, promueva la formalización y, al mismo tiempo, reconozca que las condiciones del mercado de trabajo de la última década hacen imposible a muchos trabajadores alcanzar el número de aportes requerido para jubilarse. En consecuencia, deberían adoptarse requisitos más flexibles y mecanismos de otorgamiento de pensiones no contributivas que eviten la discrecionalidad y el clientelismo que habitualmente afectan estos beneficios<sup>3</sup>. Obviamente, el costo fiscal de estas reformas se vería reducido si se lograra limitar la prestación mínima a los sectores con menores recursos. Esta propuesta es razonable, pero debería evaluarse el costo y la efectividad del sistema de focalización, para evitar excesivos procesos burocráticos. Alternativamente, la focalización podría lograrse en forma indirecta, declarando a estos ingresos sujetos al pago de impuestos a la renta, con lo que parte de lo distribuido se recuperaría en forma de recaudación impositiva.

La viabilidad fiscal de este tipo de reformas depende, en buena parte, de la capacidad de generar los recursos y la capacidad de gestión necesarios para implementarlas. Lamentablemente, los defectos de diseño de la reforma de 1994 y el excesivo optimismo que rodeó el debate prevaleciente en ese entonces generaron un marco en el que el creciente financiamiento de prestaciones contributivas con ingresos de rentas generales ha lesionado seriamente las posibilidades de avanzar más decididamente en los componentes asistenciales.

<sup>3</sup> Véase Bertranou y Grushka (2002), "Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas", en Bertranou, Solorio y Van Ginneken (ed) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago de Chile.

El avance evidenciado durante los años 2002 y 2003 en materia de prestaciones asistenciales (no necesariamente destinadas a la tercera edad) fue posible fundamentalmente por el impacto sobre las cuentas públicas de una particular configuración de precios relativos. Esta, caracterizada por un tipo de cambio que permitió el cobro de recursos extraordinarios sobre las exportaciones y niveles salariales y de prestaciones de la seguridad social que no siguieron la evolución de los recursos, debe ser considerada como excepcional. La consolidación de esos programas y la incorporación de otros que beneficien a los mayores descansan sobre la posibilidad de introducir reformas que aumenten la presión tributaria de recursos tradicionales y, eventualmente, modifiquen su destino. Por supuesto, también debe esperarse un aumento en el valor real de la recaudación por cargas sobre la nómina salarial, en la medida en que aumente el empleo formal y los niveles salariales reales.

Por su parte, algunos especialistas consideran que, con el objeto de producir una reforma previsional que esté orientada hacia la universalidad con más equidad debiera considerarse que la capitalización no puede ofrecer una jubilación aceptable para salarios bajos ya que por ahorro puro, la tasa de sustitución del salario es cercana al 40%, si bien se reconoce que el Estado (con la PBU) complementa estos ingresos para todos los jubilados, incluidos los de las AFJP. Sin embargo, debe tenerse cuidado con la evaluación de este problema ya que no existen expectativas ciertas acerca de la evolución de los salarios que percibirá en el futuro cada trabajador. El argumento es válido para quien reciba salarios bajos durante la totalidad de su historia laboral, lo que no puede ser establecido en los primeros años de aporte.

En resumen, es claro que se requiere de urgentes e importantes reformas en el sistema argentino de previsión social y, en sentido más amplio, en las políticas públicas destinadas a la población mayor de edad. Esas reformas, debieran tener como objetivo primordial la expansión de la cobertura de ese grupo de la población.

La introducción de algún tipo de prestación asistencial para la población sin cobertura previsional, así como la reformulación de los requisitos para el acceso de esta cobertura por parte de los que no lograron hacer efectivos la totalidad de los aportes establecidos por la actual legislación son los aspectos más importantes de las necesarias reformas. En un momento en que el debate previsional despierta fuertes controversias, pareciera que al menos en el tema de extender la cobertura se encontraría bastante consenso<sup>4</sup>. Por supuesto, todo ello debe ser encarado evaluando con sumo cuidado su impacto fiscal.

Por último, un aspecto de especial importancia y no suficientemente discutido es la situación en que quedaron los sistemas provinciales. El avance de la transferencia en algunos casos y la indefinición de los sistemas que han permanecido bajo la órbita provincial pero reciben asistencia de la Nación genera un espacio en el que se debe trabajar con el objeto de tener un sistema más homogéneo y equitativo, evitando, asimismo la existencia de subsidios cruzados implícitos entre jurisdicciones provinciales.

No puede dejar de insistirse en la necesidad de contemplar detalladamente el proceso de transición, definiendo la reforma como un proceso más que la sanción de una ley que resuelva los problemas existentes y redefina de manera definitiva el sistema. Es esencial, no obstante, que ese sendero de reformas tenga un claro horizonte de mediano plazo. Nuestro país está acostumbrado a introducir reformas de emergencia, "parches" que solo sirven para atender situaciones coyunturales pero que luego se perpetúan como una sucesión de soluciones transitorias que terminan conformando esquemas de

---

<sup>4</sup> Véase Beccaria, L., Altimir, O. y González Rozada, M. (2003) "Economía laboral y políticas de empleo" (*mimeo*), BID; Bertranou, F., Grushka, C. y Rofman, R. (2003) "De la reforma a la crisis: el sistema de pensiones en Argentina". *Revista Internacional de la Seguridad Social* 56; SSS (2003), *Libro blanco de la previsión social*. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, *Empleo y Seguridad Social*, Buenos Aires; y UAFJP (2003), *op. cit.*

protección ineficientes e inequitativos. Creemos que es una oportunidad para debatir la totalidad del sistema.

En ese debate, que necesariamente abarcará el bienestar de la presente y futuras generaciones no debe omitirse el debate acerca del verdadero nivel de beneficios que podrá hacerse acreedor cada ciudadano en el futuro, de acuerdo con el esquema que se elija, evitando promesas de imposible cumplimiento con el objeto de lograr consensos frágiles que, en el mediano plazo, se revierten y generan mayores restricciones al debate de las reformas sustentables, restándole, adicionalmente, legitimidad a la intervención pública en general.