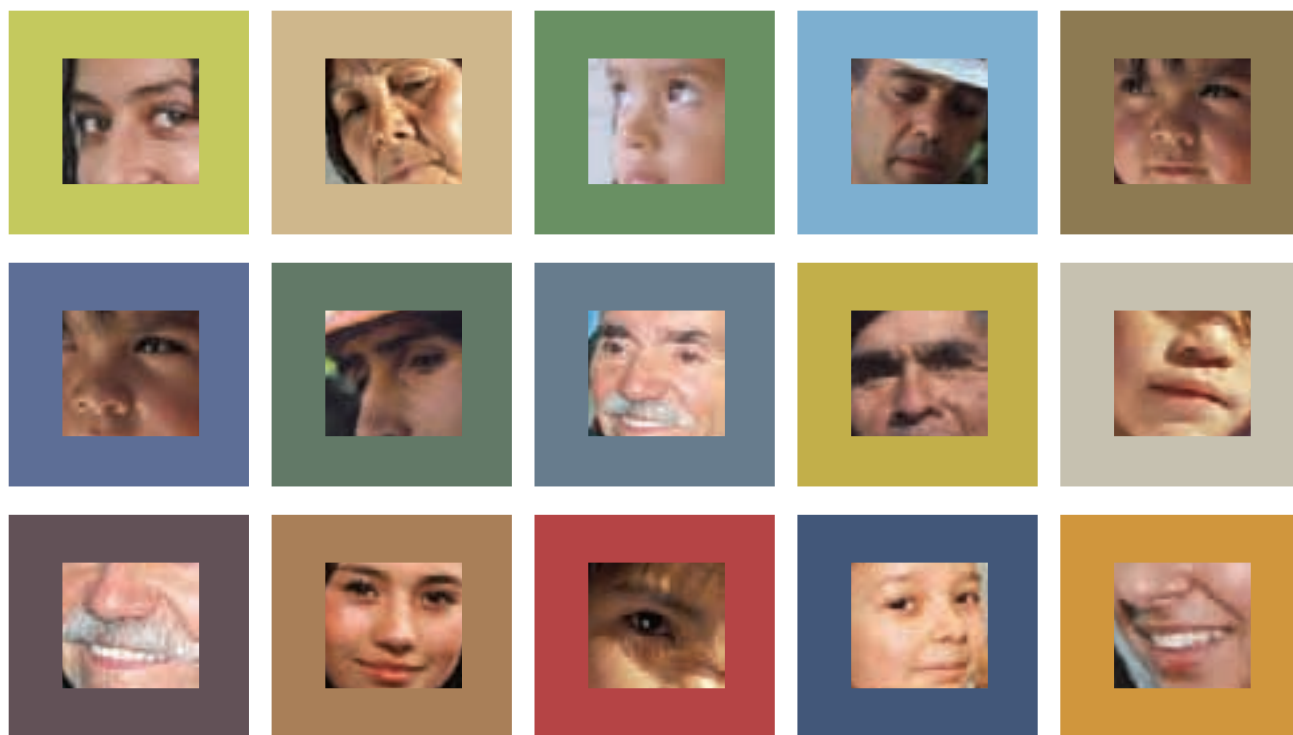


Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina



Rafael Rofman
María Laura Oliveri



BANCO MUNDIAL

Índice

1	Introducción	5
2	Consideraciones preliminares: el vínculo entre protección social e inequidad	6
3	Las Políticas de Protección Social en Argentina. paradigmas y Tendencias	10
	3.1. Los Paradigmas: Quién, cómo, porqué?	10
	3.2. Las tendencias: Cobertura, beneficios y financiamiento de la protección social	18
4	El Impacto de la protección social en la distribución del ingreso y la pobreza	35
	4.1. El rol del sistema previsional	36
	4.2. El efecto de las asignaciones familiares	40
5	Desafíos y debates futuros: Acceso, impactos y sostenibilidad	42
	5.1. El acceso a los programas	42
	5.2. Los impactos	43
	5.3. Sostenibilidad	43
	Referencias	45

Rafael Rofman es Especialista Líder en Protección Social del Banco Mundial y **María Laura Oliveri** es Profesional Asociada Junior, de la Unidad de Protección Social para América Latina del Banco Mundial.

Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias de Juan Martin Moreno. Por supuesto, las opiniones presentadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no representan, oficial o extraoficialmente, a la institución donde se desempeñan.

Para comentarios o contacto: rrofman@worldbank.org y moliveri@worldbank.org

Resumen

Este trabajo parte de las tendencias observadas en la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina y discute su relación con las políticas de protección social. El documento describe la evolución y las recientes reformas en los principales programas de protección social de la Argentina. Para ello se propone identificar los paradigmas que sustentan los cambios en las políticas ocurridos las últimas décadas del siglo pasado y hasta la actualidad. Se observa una importante expansión en términos de cobertura, sobre todo de los programas de mayor alcance y un alejamiento del modelo tradicional donde coexistían mercados de trabajo formales y programas contributivos. Por otro lado, se analizan los cambios en el monto de los beneficios de cada programa y su financiamiento. Con la información disponible el estudio identifica empíricamente los impactos, aunque parciales, de los principales programas sobre la pobreza y la distribución del ingreso en el país para luego discutir sobre los desafíos pendientes en cuanto al acceso de los beneficiarios a los programas, su eficiencia y su sostenibilidad financiera de mediano/largo plazo.

La reducción de la inequidad en la distribución del ingreso es un tema central en la agenda política argentina. El país tiene una historia de equidad distributiva importante, ya que durante buena parte del Siglo XX fue uno de los países con menor inequidad de ingresos en América Latina. Aunque el deterioro observado en las últimas décadas del siglo pasado se ha revertido recientemente, la situación aún es mejorable, especialmente en términos relativos. Este trabajo discute las tendencias en la inequidad en Argentina, enfocándose en particular en la relación entre distribución del ingreso, mercado de trabajo, y políticas de protección social.

El rol de la protección social en las políticas destinadas a mejorar la distribución del ingreso fue limitado durante casi todo el siglo pasado, cuando los programas existentes apuntaban fundamentalmente a sustituir salarios para trabajadores formales y sus familias ante eventos como enfermedades, muerte, o envejecimiento. Sin embargo, esto comenzó a cambiar en forma rápida a partir de la crisis económica del 2001-02, en una tendencia que se consolidó en los últimos años con la implementación de un programa de moratoria previsional y la introducción de la Asignación

Universal por Hijo. Si bien los últimos cambios son muy recientes para evaluar su perdurabilidad en el tiempo, de consolidarse representarán un cambio paradigmático fundamental en el rol de la protección social, que pasó de basarse en el principio de contributividad como criterio de acceso a los programas para reemplazarlo, aun en forma incompleta, por un esquema basado en la condición de ciudadanía.

En ese marco, el trabajo analiza las características de los principales programas de protección social en Argentina y su impacto sobre la inequidad, considerando los principales lineamientos del debate sobre los paradigmas que sustentan los mismos, revisando las distintas visiones existentes sobre aspectos tales como la selección de beneficiarios, los mecanismos de financiamiento, los objetivos de los programas y sus impactos posibles sobre otras dimensiones de la sociedad, como el mercado de trabajo. La tercera sección presenta algunos de los resultados empíricos disponibles, estimando el impacto de los programas sobre la inequidad y otras medidas de bienestar y, finalmente, la cuarta sección propone algunos lineamientos que deberían contribuir a una agenda de debate para el futuro.

2

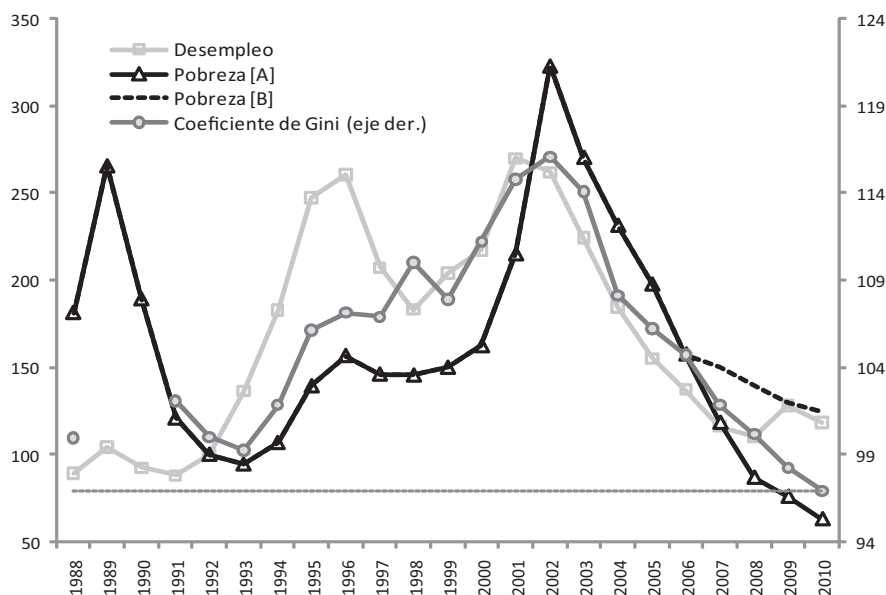
CONSIDERACIONES PRELIMINARES: EL VÍNCULO ENTRE PROTECCIÓN SOCIAL E INEQUIDAD

La historia de la distribución del ingreso en Argentina ha sido, durante gran parte del Siglo XX, un proceso de progresivo incremento de la equidad. Sin embargo, en las últimas décadas se ha observado un deterioro importante en los indicadores distributivos, que no sólo ha implicado un retroceso respecto de la situación previa, sino también en relación a la evolución en países vecinos. Esta tendencia negativa se ha revertido en años recientes, en un pro-

ceso cuya sostenibilidad en el tiempo deberá confirmarse en el mediano plazo.

La inequidad de ingresos en Argentina comenzó a incrementarse a partir de los años setenta. El coeficiente de Gini pasó de menos de 0.35 en esos años a más de 0.53 en 2002. Este deterioro fue acompañado (y probablemente generado) por tendencias similares en el mercado de tra-

GRÁFICO 1. DESEMPLEO, POBREZA Y COEFICIENTE DE GINI EN ARGENTINA, 1992-2010, (1992=100)



Nota: El dato de 2010 corresponde al 1er semestre.

[A] Canasta del GBA utilizada para la estimación de la pobreza

[B] Canasta Alternativa (Canasta del GBA ajustada por los índices de precios de seis provincias entre las que se incluye: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro).

Fuente: Elaboración propia, basada en Direcciones Provinciales de Estadística y en la Encuesta Permanente de Hogares Puntual del Gran Buenos Aires (1988-1992), la EPH Puntual de 28 aglomerados urbanos (1992-2002) y la EPH Continua de 31 aglomerados urbanos (2003-2010), INDEC, Base usuaria expandida.

bajo (el desempleo creció desde menos de 5 por ciento a más del 20 por ciento) y otros indicadores sociales, como la incidencia de la pobreza y la indigencia.

La mejora generalizada en los indicadores económicos y sociales de Argentina que se observa desde 2002 también incluyó a la distribución del ingreso. La reducción de la inequidad ha sido consistente con la de otros indicadores sociales y, a principios de 2010, el coeficiente de Gini era 0,44, un valor cercano al de principios de los años noventa. Sin embargo, la inequidad continúa siendo elevada y su reducción un desafío central en la política social.

El foco de las políticas sociales desde 2003 se centró en responder a las consecuencias más críticas de la crisis del 2001-2002: la pobreza y el desempleo. Los programas sociales, como el “Jefas y Jefes de Hogar”, que incluía una transferencia de ingresos y provisión de empleo, fue creado en 2002, y dos programas más recientes, como el Plan Familias, que transfería ingresos a familias vulnerables y el Seguro de Capacitación y Empleo, que, además de transferir ingresos, provee de entrenamiento y servicios de empleo, se focalizaron en los hogares con desocupados y pobres. Del mismo modo, muchas de las iniciativas de políticas en el marco del sistema de Seguridad Social se focalizaron en los más pobres, sea mediante el incremento de la jubilación mínima (que creció más de un 80 por ciento en términos reales en cuatro años) o el programa de inclusión previsional, que permitió jubilarse a quienes tenían una historia laboral con amplios intervalos de informalidad¹.

Más recientemente, una vez superados los peores efectos de la crisis, con los niveles de pobreza y desempleo descendiendo, el foco de interés en las políticas sociales comenzó a retornar al problema de la distribución del ingreso. En efecto, las autoridades han indicado reiteradamente su interés en mejorar la distribución como un objetivo central del programa de gobierno. Este interés, planteado en discursos y documentos de gobierno, es compartido por muchos dirigentes opositores y analistas independientes, convirtiéndolo en un área de potenciales consensos.

La inequidad del ingreso está muy vinculada a las políticas laborales y de protección social, debido a que los salarios, los ingresos de trabajadores independientes y las transferencias de protección social son las principales fuentes de ingresos de los hogares argentinos². Mientras que el ingreso laboral es claramente el principal determinante de la distribución del ingreso de los hogares, el rol de las políticas públicas es importante para explicar diferencias entre países. Goñi et al. (2008) han mostrado que la incidencia de los impuestos y transferencias explican la mayor parte de las diferencias en equidad entre Argentina y los países de Europa Occidental a principios de los 2000. Mientras que la inequidad de los ingresos laborales era relativamente similar en estos países, al considerarse el rol de los impuestos y transferencias la inequidad se reduce rápidamente en Europa, mientras que no se registran cambios importantes en Argentina. Así, mientras que en Argentina el coeficiente de Gini se reduce del 0.50 a 0.48 por el efecto de impuestos y transferencias, en los países europeos la reducción, en promedio, es de 0.46 a 0.31 (ver Gráfico 2).

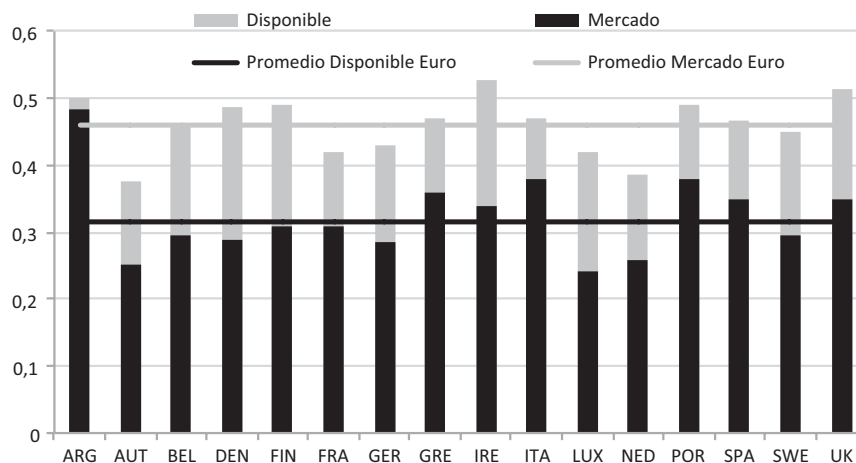
En un análisis más detallado, Gasparini y Cruces (2008) estimaron el impacto agregado de los impuestos y gastos sociales en la inequidad en Argentina. En su estudio (que no incluye el impacto del sistema previsional), encontraron que las políticas fiscales podrían explicar diferencias de entre 7 y 10 puntos en el coeficiente de Gini desde los años ochenta. El Gráfico 3 muestra que el efecto ha aumentado a lo largo del tiempo (aunque la volatilidad de corto plazo ha sido importante) y se acercaba los 10 puntos en años recientes.

La brecha entre los indicadores de distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias puede explicarse, en parte, por diferencias en los sistemas impositivos, pero el rol del gasto público es crítico. Este gasto estatal incluye a las políticas de protección social, considerando como tales a los diferentes programas y esquemas organizados por el Estado para transferir ingresos y bienes a la población que, por distintos motivos, no los recibiría a través del mercado. Aunque esta definición es amplia, el foco de la mayoría de los analistas es en los programas

1. La *Moratoria* se refiere al programa implementado desde el año 2005 que concedió, hasta fines de 2010, cerca de 2.5 millones de beneficios jubilatorios a ciudadanos mayores que carecían de historias contributivas plenas para la elegibilidad de las pensiones.

2. Los ingresos por rentas son la otra fuente de ingresos de importancia, pero los instrumentos de recolección de datos no las relevan adecuadamente, por lo que no es posible evaluar su distribución.

GRÁFICO 2. COEFICIENTE DE GINI, INGRESOS DE MERCADO E INGRESO DISPONIBLE, PAÍSES EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS. CIRCA 2000



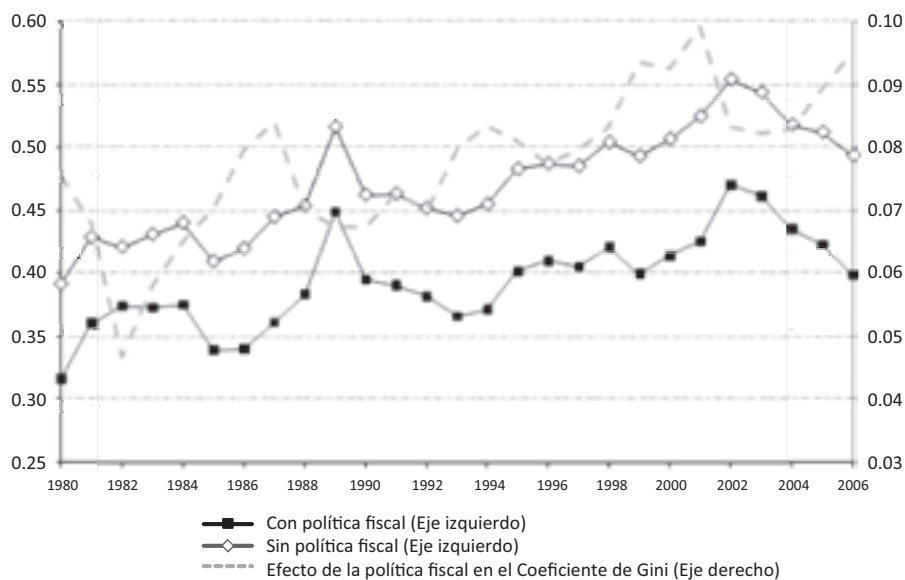
Fuente: Goñi et al, 2008.

de transferencia de ingresos, como jubilaciones, programas de reducción de pobreza o asignaciones familiares, además de algunos esquemas de transferencia de bienes y servicios, cuando están diseñados para facilitar el acceso al consumo de una canasta básica de bienes. Otras políticas sociales, como la salud pública o la educación son relevantes para definir el nivel de bienestar de la población, pero no se consideran en este análisis dado que su objetivo principal no es aumentar el ingreso de los hogares, sino asegurar acceso a esos servicios específicos, que son considerados prioritarios.

En la mayoría de los países de la región, el objetivo principal de los programas de protección social no es mejorar

la distribución del ingreso. En general, los programas buscan reemplazar ingresos laborales (en el caso de los sistemas de jubilaciones y pensiones o seguros de desempleo), asegurar un ingreso básico (en el caso de programas de transferencias de ingresos) o un consumo básico (transferencias de bienes), e incluso promover la acumulación de capital humano (como en los programas de transferencias condicionadas). Sin embargo, un resultado esperable de estos programas es que, de ser efectivos, la inequidad de ingresos debería declinar. Sin embargo, en algunos casos los programas de protección social podrían incluso aumentar la inequidad, como ocurre con algunos esquemas de pensiones que sólo cubren a un grupo pequeño de trabajadores de altos ingresos.

GRÁFICO 3. INEQUIDAD CON Y SIN IMPUESTOS Y GASTO SOCIAL, 1980-2006



Fuente: Gasparini y Cruces, 2008.

3

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA. PARADIGMAS Y TENDENCIAS

Esta sección discute las tendencias observadas en las políticas de protección social en Argentina, tanto en lo que respecta a los paradigmas conceptuales que rigen su diseño e implementación, como los tres principales indicadores de desempeño: cobertura, nivel de los beneficios, y financiamiento.

3.1. Los Paradigmas: Quién, cómo, porqué?

El diseño de las políticas de protección social tiene, como elemento central, una visión sobre los objetivos de las mismas y las herramientas a utilizar que determinan sus principales características. Así, en algunos casos la política propone seguir un modelo fundamentalmente contributivo, con vinculación estrecha al mercado de trabajo y con el objetivo principal de sustituir ingresos laborales en caso de que estos se pierdan por razones fuera del control de los trabajadores, en los que se conoce como un paradigma “Bismarckiano”. Otra visión plantea que el objetivo central de la protección social debe ser la reducción de la pobreza, por lo que la identificación de beneficiarios y el diseño de los programas se determinarían por este criterio. Una tercera visión plantea, como principio paradigmático, la universalidad de las políticas, con acceso igualitario a servicios y transferencias de amplio alcance.

La dinámica propia de la construcción de las políticas y la situación particular respecto de las condiciones sociales en cada país implican que, casi inevitablemente, en el mundo real no existan modelos puros que sigan un pa-

radigma claramente definido. En efecto, al considerar las características de las políticas de protección social implementadas, es fácil observar que las mismas responden a una combinación de objetivos y herramientas, no siempre coordinados e incluso en ocasiones presentando notables inconsistencias.

En esta sección se discute la evolución de este paradigma en el sistema de protección social de Argentina, identificando cuatro períodos relevantes: el correspondiente al período “tradicional” de la seguridad social en Argentina, que con algunas variaciones presentó un modelo consistente desde sus orígenes hasta 1990; el correspondiente a la década de los noventa con las reformas introducidas en los distintos programas; el correspondiente al período iniciado con la salida de la crisis del 2001-02; y finalmente, el correspondiente a los años más recientes, cuando se implementaron varias reformas de fuerte peso³.

3.1.1. El modelo tradicional: Mercados de trabajo formales y Programas Contributivos

Siguiendo la línea de la mayoría de los países de la región, los programas de protección social en Argentina han estado tradicionalmente vinculados al empleo formal, excluyendo así a los trabajadores desocupados o informales, junto a sus familias. Los programas de Seguridad Social del sector formal incluyen a los previsionales (jubilaciones, pensiones, invalidez), asignaciones familiares y el seguro de desempleo contributivo. Todos estos esquemas se ori-

3. Las políticas de protección social en Argentina fueron tratadas en el Libro “Los Programas Sociales hacia el Bicentenario. Visiones y Perspectivas”, publicado por el Banco Mundial en 2008.

ginaron en negociaciones entre sindicatos de trabajadores y sus empleadores, y derivaron a lo largo del siglo pasado en esquemas nacionales, gestionados por el Estado.

El sistema previsional es el principal programa de protección social en Argentina, y es uno de los más antiguos en América Latina. Aunque existen antecedentes durante el siglo XIX, el primer esquema formal fue sancionado por ley en 1904. La cobertura se expandió por sectores y grupos de trabajadores, y a fines de la década de 1940 existían normas regulando los beneficios previsionales para prácticamente todas las actividades. Estos esquemas eran de tipo contributivo (tanto en lo referido al financiamiento como a la generación de derechos) y gestionados por instituciones autónomas con control total o parcial de los trabajadores.

Durante los años cincuenta y sesenta una serie de reformas tendieron a la unificación y estatización del sistema, en parte en respuesta a los crecientes problemas financieros que afectaban a las cajas independientes. Así, a partir de 1968, el sistema nacional se concentró en tres cajas destinadas: a los trabajadores del sector privado, a trabajadores del sector público y a autónomos, respectivamente; gestionadas por el Estado Nacional, con algunas pocas excepciones (principalmente, los sistemas provinciales para empleados públicos, las cajas autónomas para profesionales y los sistemas de las fuerzas armadas y de seguridad). Estas reformas no afectaron el carácter contributivo del sistema, ni su vinculación directa con el trabajo formal: sólo los empleados formales (o trabajadores autónomos registrados) que realizaban contribuciones tenían derecho a beneficios, y el financiamiento de los sistemas era principalmente originado en esas contribuciones o las de los empleadores.

El segundo programa de protección social en importancia por su cobertura y fondos administrados es el sistema de Asignaciones Familiares, que evolucionó de forma similar al previsional. Las asignaciones son un complemento al ingreso laboral, tendiente a mejorar el ingreso per cápita en los hogares con familias amplias. El sistema fue crea-

do mediante acuerdos entre sindicatos y asociaciones de empleadores, que establecían determinados beneficios a ser financiados colectivamente por los empleadores. Los primeros beneficios considerados fueron los vinculados con maternidad, en los años treinta, y ya a mediados de los años cuarenta se empezaron a expandir con las asignaciones por hijo.

En el año 1967 se aprueba la Ley 18.017, que unificó normativamente a las distintas cajas creadas desde 1957, pero la administración de las mismas se mantuvo en forma independiente. Los trabajadores del sector público tardaron una década en recibir los beneficios de las asignaciones familiares y en 1973 se amplió el beneficio a las empresas del Estado, por un lado, y a los jubilados y pensionados, por otro⁴. La variedad de beneficios también se amplió durante estos años y, a principios de los años noventa, existían nueve categorías de beneficios pagados a los asalariados formales, jubilados o pensionados y beneficiarios del seguro de desempleo⁵. A diferencia del sistema previsional, los trabajadores autónomos nunca fueron incluidos en este sistema.

Si bien el paradigma dominante a lo largo del siglo implicó la contributividad de los programas de protección social, ya desde principios del siglo XXI existieron algunos esquemas de tamaño reducido que permitían el acceso a transferencias de tipo no contributivo. Estas transferencias eran generalmente muy básicas, con carácter cercano a la beneficencia. Las pensiones no contributivas, así como los programas de asistencia social, eran distribuidas discrecionalmente, y con un impacto mínimo.

Como consecuencia de este modelo, el sistema de protección social tenía un efecto progresivo en la distribución del ingreso (ya que, en general, ofrecía una mejor distribución de los ingresos que el mercado laboral), pero limitado por la exclusión de los trabajadores informales o desocupados y sus familias. Los esquemas no contributivos, al ser tan limitados, no alcanzaban a tener un efecto sobre la distribución.

4. Ver Rofman, Grushka, y Chevez (2001) para un análisis detallado del rol de las asignaciones familiares en Argentina.

5. Las categorías de asignaciones son: (i) hijo; (ii) hijo discapacitado; (iii) cónyuge; (iv) embarazo; (v) maternidad; (vi) escolaridad; (vii) nacimiento; (viii) adopción y (ix) matrimonio.

3.1.2. Los años Noventa: Reforzando el modelo contributivo, con algunos esquemas iniciales de transferencias no contributivas focalizadas

El sistema nacional de seguridad social ingresó a la década de 1990 inmerso en una seria crisis financiera, debida en parte a los problemas en el mercado de trabajo que ya se evidenciaban a fines de los años ochenta, pero también a la existencia de parámetros técnicamente insostenibles en el diseño del sistema. La respuesta de las autoridades a esta situación fue introducir una serie de reformas, que por un lado reforzaron el perfil contributivo de las políticas tradicionales. Al mismo tiempo, en la segunda mitad de la década, comenzaron a considerar en forma más cuidadosa el rol de los esquemas no contributivos. Las reformas se dieron en todos los programas, con cambios en los sistemas ya existentes de jubilaciones y asignaciones familiares, la introducción de un seguro de desempleo contributivo y una primera versión de los programas de empleo que tomarían un rol central en la política social argentina una década más tarde.

El Sistema Previsional

El nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones – SIJP- fue implementado en 1994, con dos pilares básicos. El primer pilar utilizaría los recursos de contribuciones de los empleadores (16 por ciento de los salarios) para financiar una Prestación Básica Universal (PBU), que sería idéntica para todos los participantes más allá de su nivel de ingresos. El segundo pilar consistía en un esquema de contribución definida, donde el aporte del 11 por ciento de los salarios realizado por los trabajadores se destinaría a financiar beneficios pagados en función de lo aportado.

En su forma inicial, el segundo pilar tenía dos versiones. El trabajador activo podía elegir entre participar en un esquema de reparto gestionado por el Estado (a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social –AN-SeS-), que pagaría un beneficio proporcional al promedio de aportes realizados en los 10 años previos al retiro, ajustado por el número de años con aportes. Alternativamente, el trabajador podía afiliarse a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, una entidad privada

que gestionaría un fondo de pensiones con cuentas individuales, en lo que se conoció como el “esquema de capitalización”. La opción entre los dos esquemas fue admitida en el momento de la implementación del nuevo programa, o cuando el trabajador se incorporase a la fuerza de empleo, si fuera después de esta fecha. Adicionalmente, el trabajador que hubiese optado por el esquema de reparto podría pasar al otro en cualquier momento, pero el movimiento inverso no era permitido.

Las reformas de 1994 implicaron un claro reforzamiento del carácter contributivo del sistema previsional en lo que respecta a la acreditación de derechos. No sólo se introducía una regla más clara y explícita de proporcionalidad entre aportes y beneficios, sino que además se incrementó el número de años requeridos para acceder a los beneficios. Por otro lado, en respuesta a la necesidad de financiar los costos de transición al esquema de capitalización, se incrementó en forma significativa el aporte de recursos fiscales para el sistema, por lo que, en este aspecto, se podría considerar que el carácter contributivo del sistema previsional se redujo, en lugar de reforzarse.

A partir de las reformas de 1994 el déficit del sistema se incrementó debido en parte a la transición, pero fundamentalmente por dos decisiones políticas tomadas al mismo tiempo de implementarse la reforma. Por un lado, el Estado Nacional se propuso como objetivo, y comenzó a implementar, un proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales que hasta ese momento gozaban de autonomía⁶. Aunque estas cajas fueron transferidas con sus obligaciones y recursos, al tratarse de instituciones que presentaban en su mayoría serios problemas financieros, al ser absorbidas por el sistema nacional aumentaron las necesidades de financiamiento del mismo. A su vez, se eliminaron algunos regímenes especiales que brindaban condiciones de acceso al retiro diferenciales a determinadas ocupaciones. Por otro lado, el Gobierno adoptó una serie de medidas buscando incrementar la competitividad internacional de la economía argentina y reducir los costos laborales, para lo que aprobó una reducción en las tasas de contribuciones patronales al SIJP. Estas dos medidas explican un costo fiscal para el sistema que, en su punto

6. Desde el año 1994 y hasta 1997, 11 provincias transfirieron sus cajas de previsión al régimen nacional. Desde 1997 no ha habido nuevos traspasos, es decir que aún quedan administraciones provinciales que controlan sus cajas de previsión social (entre las que se encuentran las de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, con una alta participación en el empleo público provincial total).

máximo (en el año 2000), habría alcanzado hasta un 2% del PIB⁷.

El efecto distributivo de esta reforma no es claro, ya que distintos elementos jugaron roles opuestos. Desde lo conceptual, la introducción del modelo multipilar implicaba una diferenciación clara en cuanto a los roles distributivo del sistema previsional (que operaría a través de la Prestación Básica Universal) y sustitutivo de ingresos, que operaría a través del segundo pilar con, en principio, neutralidad distributiva. Al establecer un nivel relativamente alto en la PBU (150% de la jubilación mínima en el momento de la reforma), el efecto progresivo debería ser importante. Al mismo tiempo, el aumento de requisitos para acceder a la jubilación (que resultaría, como se ve más adelante, en la exclusión de trabajadores relativamente pobres y vulnerables) tuvo un fuerte impacto regresivo.

Las Asignaciones Familiares

Por su parte, el sistema de Asignaciones Familiares tuvo modificaciones paramétricas durante los años noventa. Por un lado, el sistema fue generalizado a la totalidad de los trabajadores asalariados del sector privado (excluyendo servicio doméstico) en 1991, al tiempo que se establecía un esquema también general de financiamiento por parte de los empleadores, con un sistema de contribuciones compensadas. En el caso de los trabajadores del sector público, los mismos recibían beneficios similares a los del sector privado, pero estos eran financiados en forma directa por los respectivos presupuestos públicos. Una importante reforma en las asignaciones se produjo en 1996, cuando la ley 24.714 estableció un salario máximo, por encima del cual no se genera derecho a las asignaciones familiares, y tres niveles de beneficio entre quienes percibían menos del máximo. Estas reformas deben haber tenido un efecto progresivo en la distribución del ingreso, ya que los beneficios se concentraron en los trabajadores formales más pobres.

En el aspecto institucional, la unificación de las cajas previsionales en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) en 1992 también incluyó a las cajas de

subsídios familiares, que manejaban a las asignaciones hasta ese entonces. Este cambio en la gestión permitió que ANSeS, en forma lenta en un principio, comience a implementar un mecanismo de pago directo, reemplazando al sistema de compensaciones utilizado hasta entonces para los asalariados del sector privado⁸.

El Seguro de Desempleo

El seguro de desempleo contributivo fue introducido como parte del sistema contributivo de protección social a nivel nacional en 1991. En este esquema sólo los trabajadores formales con al menos seis meses de contribuciones a la seguridad social podían reclamar el seguro de desempleo y el mismo tenía como límite un año de beneficios. Sin embargo, las estrictas condiciones de elegibilidad resultaron en bajas tasas de cobertura desde su origen. El programa del seguro de desempleo se constituye como el más pequeño en término de número de beneficiarios aunque en los últimos años se extendió su cobertura a trabajadores de la construcción y del sector agrícola.

Los esquemas no contributivos

El sistema de Pensiones no Contributivas (PNC) no tuvo cambios relevantes durante la década de los noventa. Aunque institucionalmente se modificó su funcionamiento, al separar en 1996 la gestión de estas pensiones de otros beneficios previsionales y transferirlas a una comisión creada a tal fin en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social, no se registraron modificaciones a las reglas de funcionamiento. Aunque las PNC suelen asociarse con beneficios por vejez para adultos mayores que no logran obtener una jubilación, en realidad se trata de un conjunto de siete beneficios, entre los cuales las pensiones por vejez representaban, a fines de los años noventa cerca de un 11 por ciento⁹. La mayor parte de las PNC eran las otorgadas por legisladores nacionales en forma discrecional, seguidas por las pensiones por invalidez y las de madres de siete hijos y más. En la práctica, el número de pensiones por vejez estaba restringido por un mecanismo de cupo, por lo que sólo se otorgaban nuevos beneficios cuando se producían bajas en el padrón correspondiente.

7. Esta estimación se compone de aproximadamente 1.5% del PIB por las reducciones en contribuciones y 0.5% por el costo adicional generado por las cajas provinciales transferidas. Para una discusión más detallada, véase Rofman (2006).

8. Hasta principios de los años noventa, las asignaciones familiares eran gestionadas en forma directa por cajas de compensaciones. Este mecanismo implicaba que cada empleador calculaba el monto de contribución que le correspondía en función de la masa salarial pagada, y al mismo tiempo pagaba los beneficios correspondientes a sus empleados, compensando luego las diferencias (sean a su favor o en contra) con la caja correspondiente.

9. Bertranou y Grushka, 2002

Por otro lado, desde principios de la década del noventa los programas de promoción de empleo comienzan a cobrar importancia y masividad. Entre estos se destaca el programa Trabajar, orientado a brindar trabajo a personas desocupadas y no calificadas en pequeños proyectos de infraestructura propuestos por gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales diseñados para mejorar las condiciones de vida en las áreas más pobres. El programa fue altamente público y visible a pesar de su relativamente bajo presupuesto y llegó a alcanzar unos 200.000 beneficiarios. El mismo fue considerado como el predecesor del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados establecido en 2002.

3.1.3. La respuesta a la crisis: La expansión de las transferencias

El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados* (“Jefes”) fue la principal respuesta de política de protección social a la crisis que afectaba al país en 2001-02. El Gobierno desarrolló e implementó este programa de asistencia, que proveía a sus participantes una transferencia en efectivo de 150 pesos mensuales (equivalente al 75 por ciento del salario mínimo en 2002). Los beneficiarios debían ser (i) Jefes de hogar; (ii) estar desocupado; (iii) vivir en un hogar con niños menores de 18 años, discapacitados o mujeres embarazadas; (iv) trabajar cuatro horas por día en una actividad del programa o participar en actividades de entrenamiento o educación; y (v) residir en Argentina.

El programa fue implementado rápidamente, sustituyendo al esquema aplicado bajo el Plan Trabajar hasta ese momento. Las estimaciones de incidencia disponibles indican que la focalización del Jefes fue buena, alcanzando en su mayor parte a hogares vulnerables, aunque no es claro que haya alcanzado a jefes de hogares desocupados, ya que en muchos casos podría haber sido recibido por mujeres que anteriormente no eran económicamente activas. En su momento de máxima cobertura, en mayo de 2003, aproximadamente 2 millones de hogares (cerca de un 20 por ciento de la población total) recibía beneficios. A partir de esa fecha, el acceso al Jefes fue cerrado, y no se

admitieron nuevos participantes. En consecuencia, el número de beneficiarios comenzó un lento descenso, hasta prácticamente desaparecer a fines de 2009.

La efectividad del Jefes para contener la situación social y mitigar el impacto de la crisis entre los hogares más vulnerables ha sido reconocida por distintos analistas. Tanto desde el impacto sobre la capacidad de consumo y los niveles de ingresos básicos de los hogares como en relación a su efecto sobre el clima social y político del país, el rol del Jefes fue central para sobrellevar los peores impactos de la crisis. Sin embargo, también se ha observado que el programa tuvo algunas dificultades en cuanto a su impacto sobre el mercado de trabajo. Por un lado, desde un inicio se planteó que el Jefes sería un programa de empleo, que permitiría suavizar y facilitar la transición de los trabajadores desde una situación de desempleo a una de empleo pleno formal. Para ello, serían críticos los componentes de entrenamiento, intermediación, y generación de oportunidades laborales. Sin embargo, la implementación de estas actividades resultó mucho más compleja y difícil que lo esperado. Si bien la participación en este tipo de actividades ascendía aproximadamente al 80% en el año 2003, el porcentaje de beneficiarios que accedían a esos servicios se fue reduciendo gradualmente, alcanzando al 40% en el año 2006 y mantuvo generalmente por debajo de dicho porcentaje hasta el final del programa.

Al estabilizarse la situación económica y social luego de 2003, el Gobierno inició un proceso de rediseño de la política de transferencias, planteando una salida progresiva del esquema del Jefes, diseñado para la emergencia, hacia programas mejor orientados a responder a las necesidades específicas de los distintos grupos poblacionales. La reforma planteada implicó la creación de un programa focalizado en las familias numerosas cuyos jefes enfrentaban serias dificultades de empleabilidad, llamado *Familias para la Inclusión Social*¹⁰, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que otorgaba un beneficio por tiempo indeterminado, proporcional al número de niños en el hogar y con requisitos de contraprestaciones de salud y educación de los niños. Un segundo programa estaba dirigido a los beneficiarios del Jefes con mejores

10. El Plan Familias fue anunciado en 2002, pero se mantuvo como un programa de reducido alcance hasta que las autoridades lo presentaron como parte de la estrategia de transición de salida del Jefes, en 2006.

oportunidades de acceder al mercado de trabajo. Este programa, llamado *Seguro de Empleo y Capacitación* (SCE), ofrecía servicios de capacitación e intermediación laboral, ofreciendo, además de estos servicios, un beneficio monetario por participante, por un período máximo de 2 años. La transferencia del Jefes a uno de estos dos programas era voluntaria, en función de los intereses y las características del beneficiario.

Si bien el Programa de Jefes y Jefas de Hogar fue claramente la principal herramienta de política implementada como respuesta a la crisis, en el mismo período también se observaron iniciativas sobre otros programas que revisiten interés para caracterizar los cambios observados. Entre estos, cabe mencionar las relacionadas con el sistema previsional y las pensiones no contributivas.

En relación al sistema previsional, la principal política implementada inmediatamente después de la crisis de 2001-2002 se refirió a los beneficios mínimos. La reforma previsional de 1994 había relegado el rol de la jubilación mínima a un nivel marginal, ya que en el nuevo modelo prestacional, la Prestación Básica Universal debía cumplir un rol equivalente. Sin embargo, la principal acción de política sobre el sistema previsional implementada a la salida de la crisis se enfocó en la recuperación de jubilación mínima, sin modificar en forma significativa los otros parámetros del sistema. Entre mayo de 2003 y enero de 2007 la jubilación mínima aumentó un 250 por ciento, muy por encima de los aumentos de precios o salarios en ese período, por lo que el valor real de la misma se incrementó en más del 80 por ciento. Esta medida no implicó modificaciones de fondo en cuanto a la cobertura del sistema, ya que la misma sólo se aplica a quienes ya percibían una jubilación o pensión contributiva, pero implicó un cambio de tendencia importante en cuanto a la vinculación entre contribuciones y beneficios para quienes participan del sistema. En efecto, al aumentarse fuertemente el beneficio mínimo, la tendencia observada en los años noventa en el sentido de aumentar la vinculación entre aportes y beneficios se revirtió, llevando al sistema a una situación cercana a la de un beneficio uniforme para todos los participantes.

En forma paralela, las autoridades modificaron la política en referencia a las pensiones no contributivas. En marzo de 2003, el Gobierno Nacional creó el “Plan Mayores”, con el objetivo de incorporar a los mayores de 70 años al esquema del Plan Jefes (aunque luego estos beneficiarios recibieron una pensión no contributiva). Además en agosto de ese año, se eliminó la restricción en el número de pensiones no contributivas lo que condujo a un aumento sostenido del número de beneficiarios, en todas las categorías.

El conjunto de reformas implementadas en este período tuvo, sin dudas, un importante efecto progresivo, aumentando el impacto de los programas de protección social sobre la equidad en el ingreso. Los dos principales factores que determinaron ese efecto fueron la inclusión de nuevos grupos de beneficiarios al sistema (a través del programa Jefes y las pensiones no contributivas) y el aplanamiento de la estructura de beneficios del sistema previsional.

3.1.4. La “Universalización de facto”: Moratoria previsional y Asignación universal por hijo

A partir de mediados de la década pasada, la tendencia iniciada con la introducción masiva del Plan Jefes de Hogar y la expansión de las pensiones no contributivas se consolidó en otros programas de protección social. Si bien no se advierte un cambio de paradigma en forma explícita, varias medidas de fondo adoptadas por el gobierno se pueden caracterizar como parte de una tendencia a universalizar el sistema de protección social.

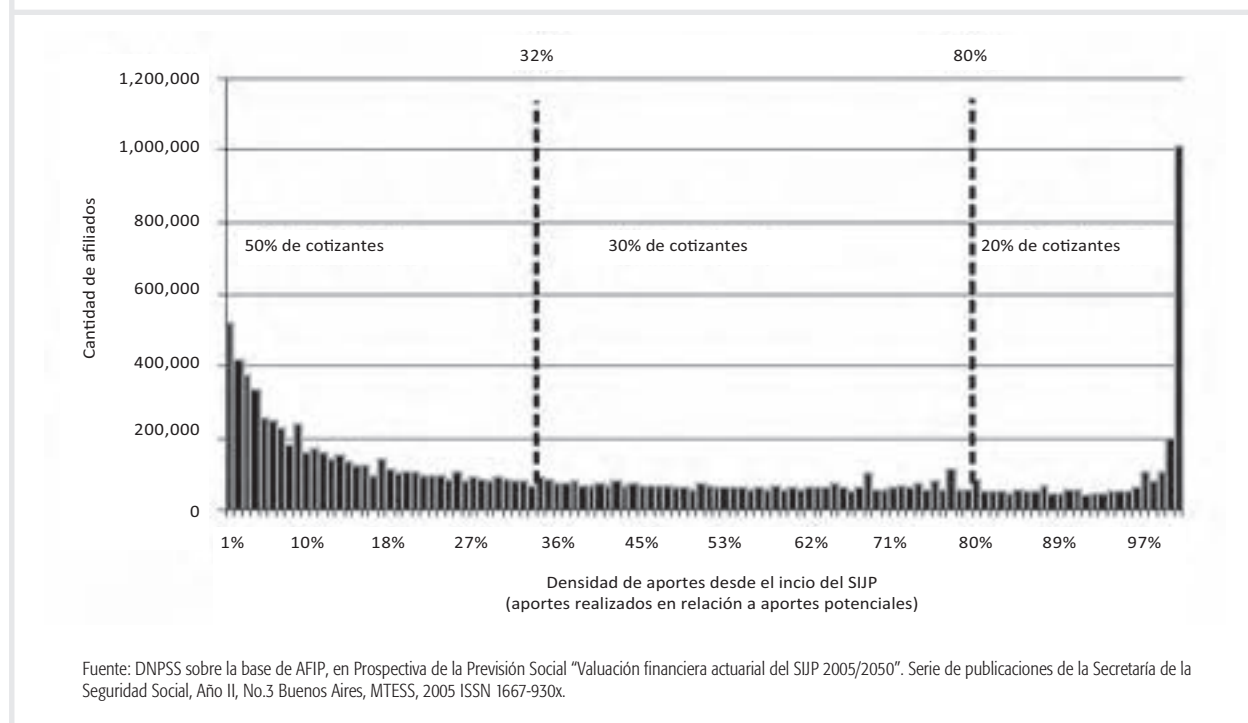
En el sistema previsional, un cambio normativo menor en cuanto a su relevancia en el diseño del mismo resultó en una modificación de fondo respecto del criterio de inclusión de beneficiarios. Distintos análisis habían señalado la tendencia declinante en la cobertura previsional¹¹, explicada por el efecto combinado de una alta incidencia de informalidad laboral con los aumentos en requisitos para acceder a la jubilación. Este escenario implicaba un panorama de exclusión creciente, que además era diferencial por nivel de ingresos. Un estudio elaborado por la

11. Vease, por ejemplo, Rofman, Lucchetti y Orens (2008) o Secretaría de Seguridad Social (2005).

Secretaría de Seguridad Social analizando datos de entre 1994 y 2003, mostraba que cerca de un 80 por ciento de la población activa se encontraba afiliado al sistema previsional. Sin embargo, entre estos sólo un 20 por ciento (es decir, un 16 por ciento de la PEA) tenía un nivel de regularidad en sus aportes previsionales superior al 80%, lo que implicaba que estarían en condiciones de alcanzar

las condiciones requeridas para jubilarse al llegar a la edad mínima. En cambio, cerca de un 50 por ciento tenía menos de un tercio de las contribuciones realizadas, lo cual sumado a quienes no tenían ninguna contribución a lo largo de su trayectoria laboral indicaría que cerca de un 60 por ciento de la población nunca podría jubilarse.

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS COTIZANTES DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, SEGÚN DENSIDAD DE APORTES, 1994-2003



La respuesta a esta situación, en el marco de restricciones existentes desde la dinámica política y social¹², fue la creación de un programa de moratoria, que permitía acceder a los beneficios previsionales a quienes, teniendo la edad mínima requerida para jubilarse, no podían demostrar haber cumplido con el requisito de treinta años de aportes. En estos casos, la ANSeS admitiría como válida una declaración del trabajador indicando que, en los años faltantes se había desempeñado como trabajador autónomo, y establecería un plan de pago de la deuda incurrida por con-

tribuciones no realizadas en condiciones muy generosas. Así, cualquier persona podía presentar dicha declaración, calcular la deuda existente y pagar una primera cuota de la misma, luego de lo cual quedaba habilitada para solicitar la jubilación y continuar pagando su deuda mediante descuentos de sus haberes jubilatorios. El impacto de esta posibilidad fue masivo, ya que entre fines de 2005 y fines de 2010 se concedieron algo más de 2.5 millones de jubilaciones por este mecanismo¹³.

12. El Gobierno, así como distintos sectores políticos y grupos sociales mantenía fuertemente el postulado de la necesidad de mantener el modelo contributivo como elemento central en el sistema de protección social, con el objetivo de preservar el rol del trabajo asalariado formal como integrador social.

13. Ver Rofman, Fajnzylber y Herrera (2010) donde se profundiza sobre los cambios recientes en el sistema previsional Argentino en forma comparativa con el caso chileno.

Si bien los cambios fueron muy importantes en cuanto su efecto sobre la cobertura, es interesante notar que los mismos no implicaron una modificación formal del principio contributivo del sistema. En efecto, los beneficios otorgados bajo el “Programa de Inclusión Previsional” (nombre que se utilizó para designar al esquema de moratoria por parte de la ANSeS), presumen que los nuevos jubilados han realizado los aportes y contribuciones correspondientes, y que en los casos en que no lo hicieron reconocen una deuda que los habilita como derechohabientes del sistema. Por ello, los beneficiarios del sistema previsional que ingresaron bajo este esquema gozan de los mismos derechos y condiciones que quienes obtuvieron sus jubilaciones en forma regular.

En forma paralela a estos cambios, a partir de 2007 el Estado introdujo una reforma profunda en el diseño institucional y financiero del sistema previsional. En ese año se implementó una modificación que implicaba el traspaso de trabajadores afiliados al régimen de capitalización al de reparto en forma voluntaria (habilitando la opción hasta entonces bloqueada) o en forma automática para un determinado grupo de trabajadores. En el año 2008, una reforma más radical rompe con el esquema anterior, eliminando el régimen de capitalización con cuentas individuales e integrándolo al sistema público. Así el sistema continuó teniendo formalmente dos pilares (uno financiado por contribuciones patronales y destinado a pagar un beneficio uniforme, y el otro financiado por aportes personales y con una regla de proporcionalidad), aunque ambos serían gestionados por el Estado, y la totalidad de los recursos recaudados por aportes y contribuciones previsionales pasaron a financiar al régimen público.

Distinta ha sido la política aplicada en relación con el sistema de asignaciones familiares. Hasta fines de 2009, el sistema de asignaciones familiares se mantuvo con pocas modificaciones, excepto por la modalidad de pago, ya que el esquema de “pago directo” fue generalizándose. En ese año se introdujo una modificación fundamental, al crearse un nuevo beneficio, llamado “Asignación Universal por Hijo”- AUH¹⁴, que ofrece un beneficio similar al de la asignación por hijo del sistema tradicional a los trabajadores informales de bajos ingresos o desocupados¹⁵. Prácticamente todos los beneficiarios de los programas Jefes y Familias fueron automáticamente transferidos al nuevo sistema, que ofrecía mejores montos, y otros grupos solicitaron el beneficio en pocos meses.

Esta reforma implicó un cambio profundo en el modelo aplicado a las políticas de protección social en Argentina, ya que creó un programa permanente, no vinculado a una emergencia, de transferencias de ingresos para hogares con jefes informales o desempleados. Cerca de 1.8 millones de hogares se han incorporado al mismo desde su creación y recientemente se anunció la ampliación del beneficio a embarazadas¹⁶, para equiparar a la asignación prenatal que cobran aquellos que cuentan con un empleo formal. El hecho de existir condiciones de acceso al mismo (al estar focalizado en hogares con jefes desocupados o informales de bajos ingresos) y de permanencia (controles de salud y asistencia a la educación) ha tendido a asimilar el mismo a otros esquemas de transferencias condicionadas que se aplican en la región, como el Plan Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México), Chile Solidario (Chile), Juntos (Perú), Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (Bolivia), Familias en Acción (Colombia), o Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), entre otros. Sin embargo, dada la magnitud del mismo y la ausencia de un foco en los objetivos de aumentar la demanda por capital humano, tal vez sea más razonable asimilarlo al programa de asignaciones familiares implementado en Uruguay desde el 2008.

Las dos iniciativas de política presentadas en esta última sección representan un cambio fundamental de paradigma en cuanto al diseño y el rol de la protección social en Argentina, ya que abandonan el principio de contributividad como criterio de acceso a los programas, que se había sostenido en forma explícita durante cerca de un siglo, para reemplazarlo, aún en forma incompleta, por un esquema basado en la condición de ciudadanía. Este cambio es claro y explícito en el caso de la AUH, y menos explícito (pero no por ello menos efectivo) en el sistema previsional. La inclusión masiva de beneficiarios resulta, inevitablemente, en un fuerte impacto sobre la distribución del ingreso, dándole a la protección social un rol principal en la política pública, que no había tenido hasta entonces.

14. Creado por Decreto 1602 del 29 de octubre de 2009.

15. Si bien el monto del beneficio es similar, el pago de un 20% de la asignación es retenido y pagado anualmente al comprobarse el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación.

16. Decreto (P.E.N.) Nro. 446/2011, B.O. 19/04/2011.

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45

3.2. Las tendencias: Cobertura, beneficios y financiamiento de la protección social

3.2.1. Cobertura

Hasta principios de los años noventa, los programas de protección social con niveles importantes de cobertura eran el sistema previsional, incluyendo jubilaciones y pensiones, y el programa de asignaciones familiares. Estos programas cubrían puntualmente a la población de trabajadores asalariados, sean del sector público o privado, y sus dependientes. Si bien existían otros grupos con protección (como los beneficiarios de las pensiones no contributivas) estos eran relativamente pocos. La situación presentó muy pocos cambios durante los años noventa, con una declinación en el número de beneficiarios de asignaciones luego de la reforma de 1996 y una lenta reducción en el número de jubilados. En el año 2002, al lanzarse el Plan Jefes, se produce un cambio profundo, que se acelerará con la expansión de las pensiones no contributivas, la moratoria previsional y, desde 2009, la Asignación Universal por hijo.

El cambio de tendencia impactó en el número de beneficiarios a partir de 2002 y se profundizó durante los años siguientes. Prácticamente todos los programas de transferencias de ingresos, contributivos y no contributivos, mostraron una tendencia a incrementar la cobertura. En algunos casos, como el Plan Jefes y, años más tarde, en el Familias, se produjeron reducciones, aunque originadas en el traspaso de beneficiarios a nuevos programas. En esta sección se discute la evolución en el número de beneficiarios de cada programa.

El Sistema Previsional

Argentina tuvo, durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, niveles de cobertura previsional cercanos a los de los países más desarrollados. En parte debido a la existencia de un mercado de trabajo formal importante, y en parte debido a la facilidad de acceso a los beneficios (resultado de la existencia de requisitos formales relativamente accesibles y la aplicación laxa de estos requerimientos), hacia principios de los años noventa cerca de

un 78 por ciento de los mayores de 65 años percibían una jubilación o pensión.

Este nivel de cobertura sufrió una declinación durante toda la década de los noventa y hasta mediados de la primera década del siglo XXI. En el año 2004, el porcentaje de adultos mayores con beneficios previsionales era diez puntos menos que 12 años atrás. Esta tendencia se originó en varios factores. Por un lado, la normativa previsional había incrementado, en forma progresiva, las exigencias para acceder a una jubilación. Así, mientras que a fines de los años sesenta se estableció un mínimo de 10 años con aportes para acceder a la jubilación, este mínimo se fue aumentando hasta llegar a los 30 años en 1994. Al mismo tiempo, las dificultades económicas provocaron una caída en la formalidad de los trabajadores, y el efecto combinado de estos factores redujo la cantidad de trabajadores elegibles para obtener una jubilación.

Como se señaló en la sección anterior, la respuesta gubernamental a esta situación fue, primero, flexibilizar el acceso a las pensiones no contributivas, y a partir de 2005 implementar la moratoria previsional. La moratoria aseguró beneficios jubilatorios a cerca de 2.5 millones de adultos mayores entre 2005 y mediados de 2010, equivalente a un 77% de los beneficiarios totales del sistema previsional nacional que había en 2005. La inclusión de nuevos beneficiarios por esta vía fue lenta en un inicio, y la mayoría de los nuevos beneficiarios ingresaron entre fines de 2006 y principios de 2007. De esta forma, a mediados de 2010 el total de beneficiarios del sistema nacional ascendió a 5,32 millones¹⁷. El impacto de la moratoria se puede observar en el incremento excepcional en la cobertura ocurrido a partir de 2006, el cual marcó un brusco quiebre con respecto a la tendencia previa. La cobertura ascendió a 84,3% en ese año y continuó creciendo gradualmente hasta alcanzar en 2010 un 89.6% de la población mayor de 65 años, la tasa más alta en la historia Argentina. Este rápido crecimiento en la cobertura previsional implicó que la tasa de cobertura de Argentina se convirtiera en la más alta de la región, superando a Brasil en 3 puntos porcentuales y a la de Uruguay en 4 puntos porcentuales en el año 2009¹⁸, último año en el que se disponen datos comparables entre estos países.

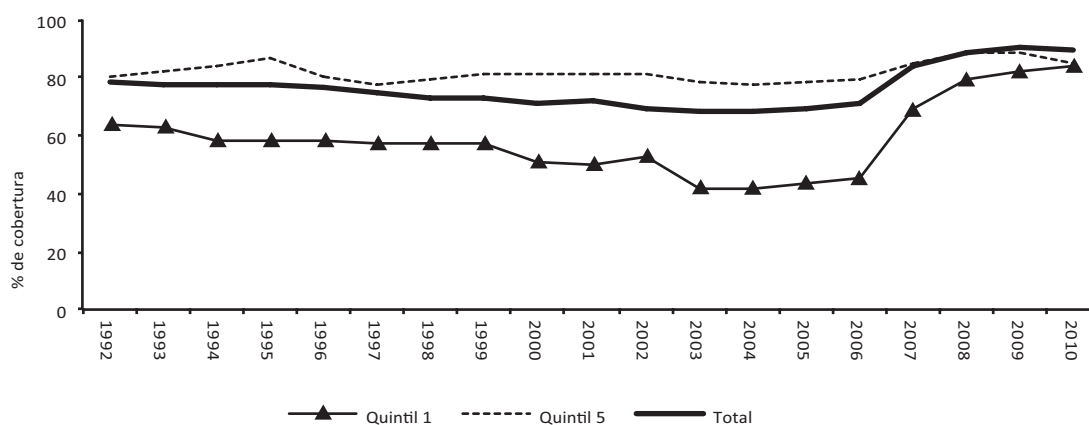
17. Corresponden a 3,9 millones jubilaciones y 1,4 millones de pensiones por viudez.

18. Las estimaciones presentadas en este párrafo se basan en elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de cada país empleando una análisis similar al utilizado en Rofman, Lucchetti and Ourens (2008).

La caída de cobertura hasta el 2005 había afectado de forma desproporcionada a los adultos mayores más pobres. En efecto, mientras que quienes se encontraban en el quintil más rico de ingresos per cápita del hogar no sólo no perdieron cobertura sino que vieron incrementarse sus chances de jubilarse, los pertenecientes al quintil más pobre pasaron de tener un 63.4% de cobertura en 1992 a un 43.1% en 2005 (ver Gráfico 5). Al revertirse la tendencia tras la implementación de la moratoria, fue este grupo el que se vio más beneficiado, alcanzando

una cobertura de alrededor del 84%. Lo mismo ocurrió con las mujeres, que históricamente presentaron tasas de cobertura inferiores, y en pocos años lograron alcanzar tasas de cobertura similares a las de los hombres. Por otro lado, se tendió a equiparar la cobertura entre rangos de edad¹⁹. Antes de la moratoria, la cobertura de los adultos mayores de entre 60 y 64 años era del 51% y pasó a un 80% en 2010. En los rangos de edad superiores, donde la situación era mejor, se evidencian aumentos de la cobertura más modestos.

GRÁFICO 5. COBERTURA PREVISIONAL ENTRE LOS ADULTOS MAYORES EN ARGENTINA, TOTAL Y POR QUINTIL DE INGRESOS, 1992-2010, 2DO SEMESTRE



Nota: El dato de 2010 corresponde al 1er Semestre.

Fuente: Elaboración propia, basada en la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (1992-2002) y Continua (2003-2010), Base usuaria expandida.

Lamentablemente, la información disponible, tanto en los registros como en las encuestas de hogares tradicionales, no permiten indagar en mayor detalle sobre las características de los beneficiarios. Sin embargo, a principios del año 2010 un equipo del Banco Mundial, en colaboración con la Dirección de Estadística de la Provincia de San Juan, diseñó un “Módulo de Protección Social”, que fue relevado en forma conjunta con la Encuesta Permanente de Hogares. Este módulo incluyó preguntas que

permiten observar aspectos tales como diferencias entre beneficiarios previsionales que accedieron al sistema por vías “tradicionales” versus aquellos que lo hicieron a través de la moratoria, o identificar la existencia de múltiples beneficios de jubilación o pensión en un beneficiario. Los resultados de este relevamiento no pueden ser considerados representativos del total del país, pero dan algunos indicios interesantes. Por ejemplo, entre la población mayor de 65 años en Gran San Juan, un 95.3% recibían una

19. El crecimiento de la cobertura con la edad era consecuencia entre otros factores al otorgamiento de prestaciones no contributivas y de jubilaciones por edad avanzadas (para mayores de 70 años), a la adquisición de pensiones por fallecimiento del cónyuge y por otro lado, la ampliación de la cantidad de años de aporte requeridos tras la reforma de 1994 junto con el impacto del desempleo y la informalidad laboral sobre las trayectorias laborales generaba que los trabajadores tarden más tiempo en alcanzar el mínimo de años de requerido por la ley.

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45

jubilación o pensión a principios de 2010. Entre estos, el 80.6% eran jubilados, el 17.2% recibían pensión por viudez y un 1% recibía otro tipo de beneficio no contributivo (pensión por discapacidad, graciales, ex combatientes Malvinas, entre otras). A su vez, algo más de un tercio (un 36%) de los jubilados habían ingresado al sistema gracias a la moratoria. Un 73% de los beneficiarios de la moratoria eran mujeres, y un 61% eran casados. Dado que en muchos casos el cónyuge también recibía algún beneficio previsional, una consecuencia de la moratoria fue el fuerte aumento en el número de hogares que perciben más de un beneficio: mientras que en 2006 sólo un 13.4% de los hogares recibían más de un beneficio, el porcentaje alcanzó el 30% en 2010.

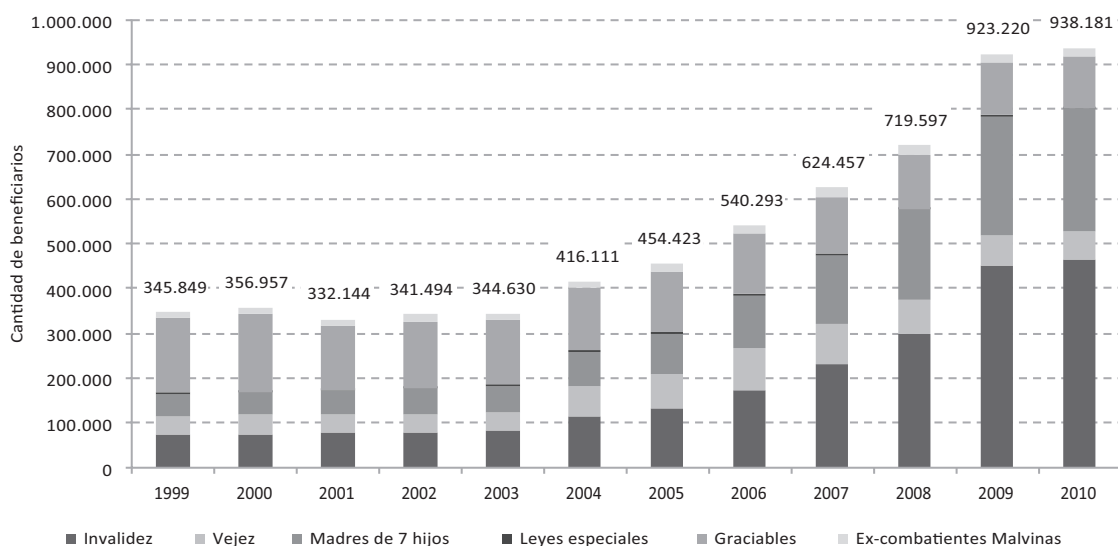
En relación con las Pensiones No Contributivas, el número de beneficiarios de pensiones asistenciales (por vejez, invalidez y a madres de 7 o más hijos) se mantuvo estable en los años 90 debido a una política de cupos presupuestarios, mientras que las restricciones sobre las

pensiones graciales (otorgadas por decisión del Congreso Nacional) fueron menores. Por ello, a principios de la década del 2000 cerca de un 50% de las pensiones no contributivas eran graciales. A partir del año 2003 se inicia un crecimiento sostenido de este programa, pasando de 345 mil beneficios en ese año a 938 mil en marzo de 2010, motorizado principalmente por las pensiones asistenciales, que llegaron a representar el 85% del total de los beneficios no contributivos. Dentro de estas, las de mayor dinamismo fueron las pensiones por invalidez y luego las destinadas a las madres de 7 o más hijos ya que las prestaciones por vejez comenzaron a descender a partir de 2007, de la mano del fuerte avance de la moratoria previsional²⁰.

Los programas de empleo, desempleo y transferencias

La cobertura de los programas de empleo y desempleo, sean contributivos o no contributivos, ha sido limitada en la mayor parte de las dos últimas décadas. Durante

GRÁFICO 6. BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN ARGENTINA, 1999-2010



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, MTESS.

20. Para un mayor detalle sobre los programas de pensiones no contributivas en Argentina y en otros países de América Latina ver Bertranou y Grushka (2002).

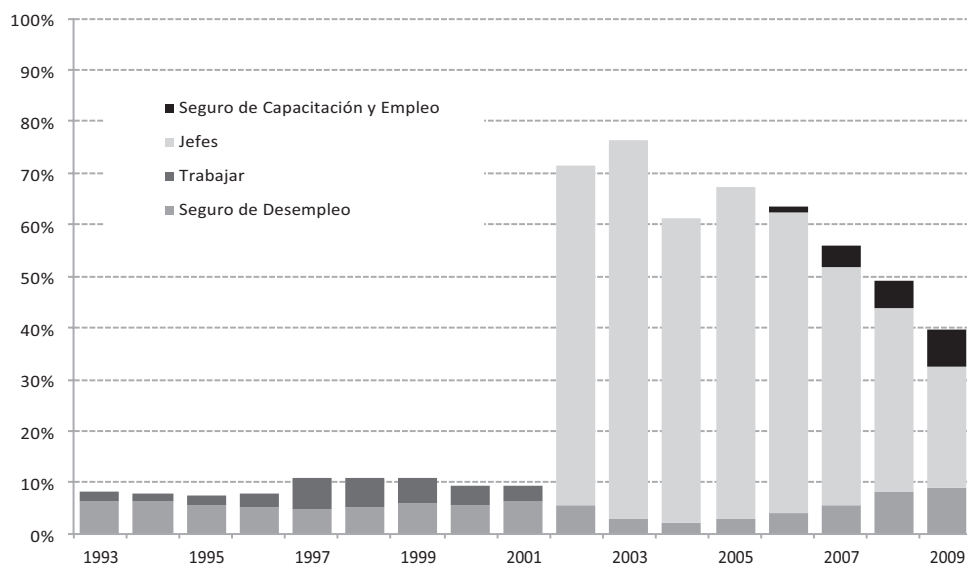
los años noventa, estos programas apenas si alcanzaban a ofrecer protección a un 10 por ciento de los trabajadores desocupados. En cambio, a partir de 2002, la respuesta a la crisis se implementó a través de la inclusión masiva en un programa de empleo, como el “Jefes y Jefas de Hogares Desocupados”, que permitió que, en los peores años en términos de desocupación, los beneficiarios de estos programas representasen más de un 70 por ciento de los desocupados. Sin embargo, a partir de 2003, con el cierre en el ingreso de nuevos beneficiarios al Jefes y la progresiva transferencia de participantes al Seguro de Capacitación y Empleo, la tasa de cobertura comenzó a caer en forma sostenida.

El *seguro de desempleo contributivo*, para trabajadores formales del sector privado²¹ con por lo menos seis meses de contribuciones al sistema nacional y con el límite máximo de un año de beneficio, dadas sus estrictas condiciones de elegibilidad resultó desde su origen en tasas de cobertura muy bajas. Es importante mencionar que en 2001 se ex-

tendió la cobertura a los trabajadores de la construcción y en 2004 se comienza a aplicar a trabajadores agrícolas. Este es el programa con menor número de beneficiarios, en 1993 ascendían a 78 mil y se produjo un significativo aumento entre 1994 y 2002 llegando a más de 200 mil beneficiarios a mediados de dicho año, donde la situación de desempleo se agravó como consecuencia de la crisis económica. La cantidad de beneficiarios volvió a descender fuertemente hacia 2004 llegando a un mínimo de 52 mil y a partir de ahí se observa una tendencia creciente hasta mediados de 2010 donde el programa alcanzó solo a 126 mil personas. Estos valores implicaron que, a lo largo de los últimos 20 años, el porcentaje de la población económicamente activa desocupada que percibía este beneficio nunca alcanzó el 10%.

Por su lado, ya desde principios de los noventa los programas de empleo no contributivos tuvieron un rol en la protección de los desocupados. El programa Trabajar, que se desarrolló durante casi toda esa década, alcanzó a cu-

GRÁFICO 7. COBERTURA DE PROGRAMAS VINCULADOS AL EMPLEO, COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA, 1993-2009.



Fuente: Elaboración propia basada en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, CEDLAS y ANSeS.

21. Los trabajadores asalariados del sector público están excluidos de la cobertura por este mecanismo.

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45

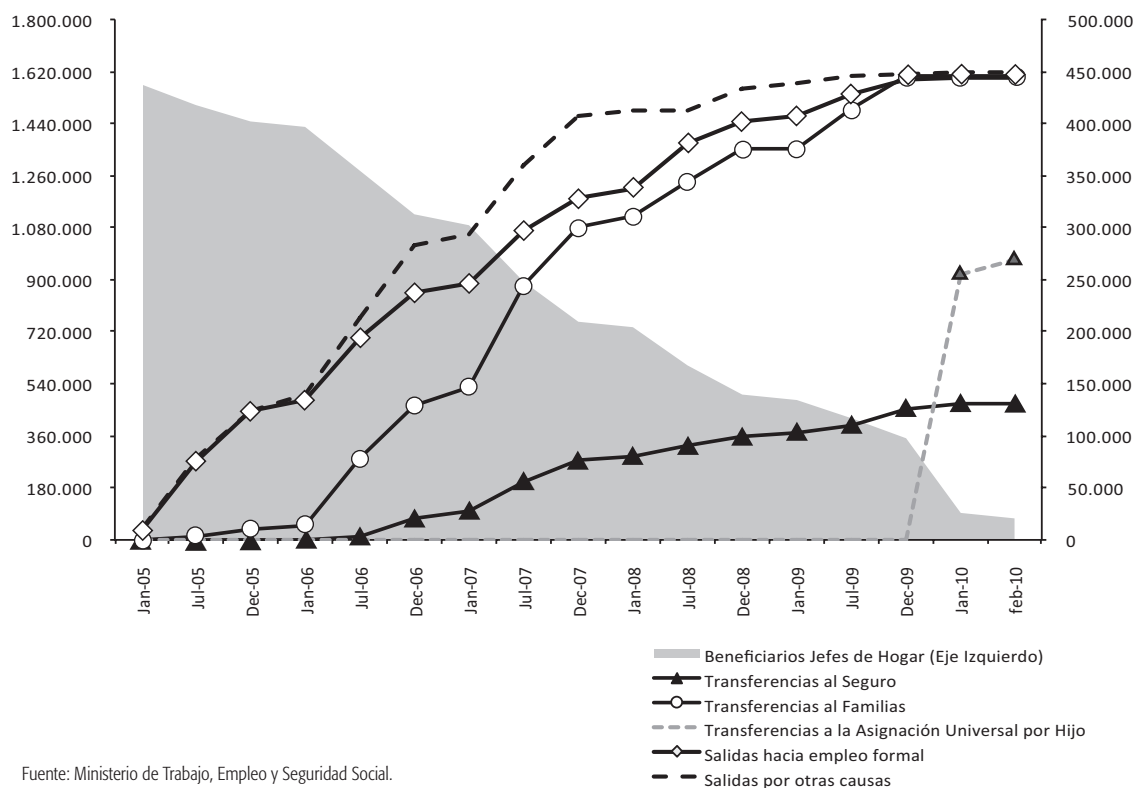
brir unos 130 mil trabajadores o un 6 por ciento de los desocupados en 1997, para decaer a partir de entonces. Al implementarse el “Jefes y Jefas de Hogares Desocupados” en 2002, se incorporaron casi 2 millones de beneficiarios, que representaban a cerca de un 70 por ciento del número de trabajadores desocupados en Argentina.

A partir del cierre de inscripciones en el programa Jefes en 2003, el número de beneficiarios comenzó a decaer, en parte por causas “naturales” (esto es, porque los beneficiarios encontraban un trabajo formal, o sus hijos cumplían los 18 años) o debido a que se transferían a otros programas (como el Seguro de Capacitación y Empleo, o el Programa Familias). El Gráfico 8 muestra este proceso de transición a partir del año 2005.

La continua reducción de beneficiarios del programa Jefes tuvo como contrapartida el incremento en el número de

titulares de beneficios de sus dos principales mecanismos de salida (Seguro y Familias) que resultaron superadores en términos de protección social. Inicialmente la elegibilidad de los programas estaba restringida a ex-beneficiarios del Jefes y no fue antes de 2010 que el Seguro fue abierto para recibir demanda externa. Hacia julio de 2010 cerca de 200 mil trabajadores habían participado del programa *Seguro*, a través de las más de 300 oficinas de empleo en todo el país. El programa presta a sus beneficiarios no sólo servicios de entrenamiento y de finalización educativa, sino también actividades de empleo temporario en obras públicas y servicios de empleo. Por su parte, el programa *Familias*, que provee una red de protección de largo plazo a familias en situación de pobreza estructural, tenía ya algo más de 200 mil beneficiarios antes de abrirse la posibilidad del traspaso desde el Jefes, desde el que recibió cerca de 450 mil beneficiarios. En 2009 el programa tenía cerca de 588 mil titulares liquidados²², lo que implicaba

GRÁFICO 9. TENDENCIAS EN LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN PARA LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR, ENERO 2005-FEBRERO 2010



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

una cobertura de 2 millones de menores de edad²³. El surgimiento de la AUH hizo que muchos de los beneficiarios restantes del programa Jefes sean transferidos a este nuevo programa, dejando al Jefes con un número muy pequeño de beneficiarios remanente. También el Seguro perdió participantes al ofrecer un menor beneficio que la asignación no contributiva por hijo en el caso de aquellos hogares con más de un menor a cargo, quedándose a cargo principalmente de ofrecer servicios a desocupados sin hijos no cubiertos por el seguro por desempleo contributivo. El programa Familias, por su lado, fue completamente absorbido por la Asignación Universal por Hijo.

Las Asignaciones Familiares

Desde su origen, el sistema de asignaciones familiares fue administrado con un mecanismo de compensaciones en el sector privado, por el que los empleadores se hacían cargo colectivamente del pago de las mismas, compensando entre ellos los costos a través de cajas específicamente creadas a tal fin, y de pagos directos por parte de los empleadores en el caso de los trabajadores del sector público, tanto nacional como provincial y municipal. Como consecuencia de estos mecanismos, la información disponible sobre el número de beneficiarios y los montos totales pagados nunca ha sido precisa. Al fusionarse las cajas de compensaciones a principio de los noventa y tras encomendar la gestión del sistema de cobertura de trabajadores del sector privado a la administración de ANSeS, fue posible avanzar con algunas estimaciones del número de beneficiarios.

En 1991, tras la generalización del programa a la totalidad de los trabajadores asalariados del sector privado (excluyendo el servicio doméstico), se alcanzó alrededor de 1,8 millones de beneficiarios. La cobertura se expandió en la primera mitad de esa década al aumentar el empleo formal. Hacia 1995, el número de beneficiarios superaba los 3,2 millones, pero la reforma de 1996 (que excluyó a los hijos de trabajadores de altos ingresos) y la caída en el empleo formal provocaron una reducción en el número de beneficiarios en los años siguientes. Así, en el peor momento de la crisis económica (en año 2002), el número de beneficiarios había

disminuido a 2,7 millones.

La expansión del empleo formal observada a partir de 2003 tuvo un impacto directo en el número de niños protegidos por las asignaciones familiares. En 2005 se alcanzaron los 4 millones de niños, y en 2010 se superaron los 5 millones. Adicionalmente, en los últimos años se avanzó rápidamente en una modificación del sistema de pagos, eliminándose el mecanismo de compensaciones, que fue reemplazado por un esquema de pago directo por parte de ANSeS, que a fines de 2010 cubría a casi la totalidad de los beneficiarios.

La implementación de la Asignación Universal por Hijo, creada a fines de 2009 resultó en una rápida ampliación del sistema de asignaciones familiares. Según información del ANSeS en noviembre de 2009, cerca de 3.3 millones de niños estaban recibiendo el beneficio de la AUH. La adhesión al programa se mantuvo estable, con algunos ligeros aumentos desde entonces y en septiembre de 2010 había alcanzado a cerca de 3.45 millones de beneficiarios. Este número, aunque importante, debe considerarse en el marco de la transferencia de beneficiarios de otros programas. En efecto, prácticamente todos los beneficiarios de los programas “Jefes” y “Familias” fueron incorporados a la AUH, con lo que, en muchos casos, no se trató de un aumento de la cobertura sino de una reasignación de beneficiarios.

Si bien la información de registro existente es en la actualidad muy superior a la de una década atrás, aún existen serios problemas para evaluar la cobertura de las asignaciones familiares en Argentina. Por un lado, no se dispone de información confiable sobre la situación de los hijos de empleados públicos (ya que el pago de estas asignaciones se hace en forma directa desde cada jurisdicción) y, por el otro, tampoco existe información clara sobre los hijos de quienes no califican para percibir estos beneficios, sea porque son trabajadores autónomos o porque son informales de ingresos altos. Los datos disponibles indican que, a mediados de 2010, cerca de 5.1 millones de niños percibían una asignación por ser hijos de trabajadores formales del sector privado o de beneficiarios de programas

22 La cantidad de titulares presentes en el padrón de beneficiarios del Programa Familias por la Inclusión Social (que incluye activos, inactivos y preaprobados) supera levemente esta cifra.

23 Fuente: Padrón Programa Familias por la Inclusión Social 2009, publicado en Cuenta de Inversión, MECON.

de seguridad social formal, mientras que 3.4 millones de niños eran beneficiarios de la nueva Asignación Universal por Hijo. Dado que la población de menores de 18 años era de aproximadamente 12.3 millones, existirían cerca de 3.8 millones de niños que, o bien perciben una asignación por otro mecanismo (como ser hijos de empleados públicos), o no la perciben, sea porque no califican o porque, aunque reúnen los requisitos formales, no han logrado acceder a ella.

Una estrategia alternativa de evaluación de la cobertura es utilizar información de encuestas de hogares. Lamentablemente, la Encuesta Permanente de Hogares no indaga sobre la percepción de las asignaciones familiares en forma efectiva, por lo que no es posible utilizarla como una fuente para una medición directa. Sin embargo, como mecanismo alternativo, es posible utilizar la base de microdatos de la EPH, para estimar y simular la cobertura esperada, dadas las características de los trabajadores y sus hijos. Así, es posible construir distintos escenarios que, mediante la utilización de supuestos alternativos sobre el alcance de las asignaciones, permitan evaluar el impacto que tendrían distintas restricciones en el acceso a estos beneficios. Por cierto, los resultados de estas simulaciones no revisten el carácter de una evaluación de los impactos de la política, ni de una predicción de los mismos, sino que se limitan a señalar los efectos que la misma podría tener, de cumplirse los supuestos planteados.

Las simulaciones propuestas parten de suponer que la totalidad de los hijos menores de 18 años de trabajadores asalariados formales, sean públicos o privados, tienen acceso a las prestaciones contributivas. Del mismo modo, los menores dependientes de beneficiarios de esquemas contributivos de seguridad social (como jubilaciones o seguro de desempleo) también se consideran cubiertos, y se identificaron los grupos de “no elegibles” como los niños extranjeros que no cumplen los plazos de residencia o los niños con más de 5 hermanos en el hogar. A partir de esta base, se consideran tres escenarios alternativos, dependiendo de la implementación de restricciones en el

acceso a la AUH. Los cuatro escenarios planteados se caracterizan entonces de la siguiente forma:

1. *Acceso irrestricto*: El primer escenario simula el impacto que tendría la AUH suponiendo acceso casi universal. En este escenario, solo se excluye a los hijos de trabajadores formales (que cobran las asignaciones o son elegibles para deducciones en el impuesto a las ganancias), a los extranjeros que no cumplen el requisito de residencia o a los niños con más de cinco hermanos.
2. *Acceso restringido por formalidad de trabajadores independientes*: El segundo escenario propuesto supone, adicionalmente a lo planteado en el escenario anterior, que tampoco perciben la AUH los hijos de trabajadores independientes que son formales²⁴.
3. *Acceso restringido por número de beneficiarios*: El tercer escenario se basa en el primero, pero corrigiendo el número de beneficiarios de AUH para que el mismo alcance los 3,5 millones, que representa aproximadamente al número actual. Suponiendo que los padres en hogares menos pobres tienen mayor capacidad de tramitar el beneficio, este escenario supone que estos 3.5 millones se encuentran entre quienes tienen mayores ingresos per cápita de la población potencialmente elegible.
4. *Acceso restringido por educación*: Finalmente, el cuarto escenario es el más restringido, en tanto supone que se excluye a los niños que no asisten a la escuela (cerca de 1,2 millones) y a aquellos que asisten a escuelas privadas (alrededor de 900 mil), una restricción que está establecida en el Decreto de creación de la AUH pero que no se ha implementado en forma efectiva hasta el momento²⁵.

24 La información de la EPH no permite identificar a los trabajadores independientes que realizan aportes de seguridad social en carácter de autónomos o monotributista. Sin embargo, a fin de considerar a este grupo, se procedió a estimar el número de contribuyentes en base a datos de registro y a ajustar los totales presentados con esta base.

25 El decreto original establece que no recibirán asignaciones aquellos que no asistan a escuelas públicas aunque en la práctica no se hizo efectiva esta restricción. Esto se debe por un lado a que se argumentó que la mayoría de estos niños asistían a establecimientos privados con bajas cuotas mensuales y subsidiadas por el Estado, e incluso, en algunos casos se debía a la falta de capacidad del sector público de absorber la totalidad de la demanda.

CUADRO 1. COBERTURA DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO ENTRE NIÑOS Y ADOLESCENTES MENORES DE 18 AÑOS, 2010

	Escenarios			
	I	II	III	IV
Abs. (Millones)				
Total	40.51	40.51	40.51	40.51
Menores de 18 años	12.3	12.3	12.3	12.3
Beneficiarios de Asignaciones Familiares contributivas	6.7	6.7	6.7	6.7
Beneficiarios AUH	4.8	3.9	3.5	2.9
Menores cuyos padres son beneficiados por deducciones del impuesto a la ganancia	0.4	0.4	0.4	0.4
No elegibles	0.4	1.3	1.7	2.3
%				
Menores de 18 años	100	100	100	100
Beneficiarios de Asignaciones Familiares contributivas	54.8	54.8	54.8	54.8
Beneficiarios AUH	38.8	32.0	28.2	23.6
Menores cuyos padres son beneficiados por deducciones del impuesto a la ganancia	3.0	3.0	3.0	3.0
No elegibles	3.4	10.2	14.0	18.6

Escenarios: [I] Cobertura universal [II] Excluye a independientes formales [III] Limitada a 3.5 millones de beneficiarios [IV] Excluye a niños en escuelas privadas o sin escolaridad.
Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Permanente de Hogares, 1er semestre 2010 y proyecciones demográficas INDEC.

El resultado de estas simulaciones indica que el número de niños elegible para percibir la Asignación Universal por Hijo se encontraría entre 4,8 y 2,9 millones, dependiendo de los criterios adoptados (y de la capacidad del Estado de aplicarlos). En consecuencia, dado que la cobertura actual es de aproximadamente 3,5 millones, la simulación implica que, si la intención fuera alcanzar niveles de cobertura casi universales, existirían en la actualidad cerca de 1,3 millones de niños que serían elegibles pero aún no han sido incluidos en el programa, cifra que bajaría a unos 400 mil si se implementase en forma efectiva la exclusión de los independientes formales y que, de implementarse la exclusión vinculada a la escolaridad, implicaría que en la actualidad se está pagando cerca de 600 mil beneficios en exceso.

3.2.2. Beneficios

Con la sanción de la Ley de Convertibilidad y la estrategia de desindexación de la economía implementada a principios de los años noventa, los valores nominales de los distintos beneficios fueron congelados, aunque se re-

gistraron algunas variaciones en sus valores reales como consecuencia de cambios en la composición de la población beneficiaria y de variaciones en otras variables. En cambio, tras la crisis 2001-02 las prestaciones contributivas (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y seguro de desempleo) fueron ajustadas, aunque en forma discrecional, lo que permitió incrementar o mantener el poder de compra de las prestaciones. Por otro lado, la estrategia respecto de los esquemas no contributivos en los años 2000 fue menos clara. Las Pensiones No Contributivas aumentaron junto con las jubilaciones, mientras que otros beneficios, como el del Plan Jefes no fueron ajustados desde su creación. A partir de 2007, se retomó una estrategia de movilidad en algunos de los beneficios, que se había abandonado más de una década atrás.

El brusco salto inflacionario tras la devaluación de 2002 y el consecuente reacomodamiento de precios relativos afectó seriamente el valor de las prestaciones del sistema de protección social, tanto de base contributiva como no contributiva. Con la desaceleración inflacionaria observada a partir de 2003 muchos beneficios tendieron a recuperarse, pero al retomar los precios una tendencia creciente

a partir de 2007 al presente, los problemas de adecuación de los beneficios volvieron a un primer plano.

El Sistema Previsional

Mientras la cobertura del sistema previsional tendió a la baja en la mayor parte de los años noventa, la evolución de los haberes promedios fue positiva, con un crecimiento real de aproximadamente 23% desde 1994 hasta 2001. Esto fue el resultado combinado del ajuste de haberes otorgados individualmente por decisiones judiciales y por el mayor valor de las prestaciones de los nuevos jubilados²⁶. Esta tendencia se revirtió en julio de 2001, cuando el Gobierno Nacional decretó una reducción en los haberes que afectó al promedio en aproximadamente un 5%. Por otro lado, el haber mínimo se mantuvo en \$ 150 desde comienzos de la década²⁷. Como resultado de estas dos tendencias, el haber mínimo pasó de representar el 53% del haber medio en 1994 al 40% a en 2002, y la proporción de beneficiarios recibiendo el beneficio mínimo pasó de ser cerca del 30% del total a cerca del 20%.

El proceso inflacionario de 2002, iniciado con la devaluación de enero de ese año, resultó en una brusca caída en los valores reales de las jubilaciones. Entre diciembre de 2001 y agosto de 2002 los beneficios perdieron cerca de un 25% de su valor real. La principal política con respecto al nivel de los beneficios a partir de 2002 fue el incremento sostenido en el monto de los haberes mínimos, que ya en 2003 había recuperado su valor pre-crisis en términos reales, acompañado con ajustes discrecionales en el resto de las escalas prestacionales. Así, la jubilación mínima aumentó 250% en términos nominales desde principios de 2002 a principios de 2007, mientras que los beneficios promedio lo hicieron en un 97%. En consecuencia, el haber mínimo, que había llegado a representar un 40% del medio a principios de 2002, alcanzó a ser un 81% del medio a principios de 2007, y su valor real superaba al promedio de la década de los noventa en más de un 75%.

Esta política de aumentos diferenciales, sumada al “efecto composición” de la moratoria previsional implementada desde 2006 (ya que la mayoría de los nuevos jubilados pasaron a recibir el haber mínimo)²⁸, resultaron en una fuerte concentración de beneficiarios en los haberes más bajos. La proporción de beneficiarios percibiendo el mínimo (o menos), que había descendido suavemente durante los años noventa hasta alcanzar cerca de un 20%, se recuperó rápidamente y, en 2007, llegó al 70%.

La estrategia de recuperación de los haberes mínimos se detuvo en 2007, cuando por un lado se comenzó a implementar una política de reajustes sistemáticos en el resto de los haberes, y por el otro los incrementos otorgados fueron similares a la variación de los precios. Esta nueva mecánica se consolidó a partir de 2009, con la entrada en vigencia de la nueva ley de movilidad previsional, que estableció un mecanismo automático de ajuste de beneficios en forma semestral. Así, el valor real del haber mínimo y medio se estabilizaron (ver Gráfico 9).

En cuanto a las *prestaciones no contributivas*, en la década del noventa su monto se mantuvo prácticamente constante, acompañando la política de desindexación aplicada en todos los terrenos. Tras la crisis de 2001, los beneficios promedio brindados por el sistema no contributivo se han incrementado nominalmente en forma similar a los haberes mínimos del sistema previsional, alcanzando a cerca de un 450% entre 2002 y 2010 (ver Cuadro 2).

Las Asignaciones Familiares

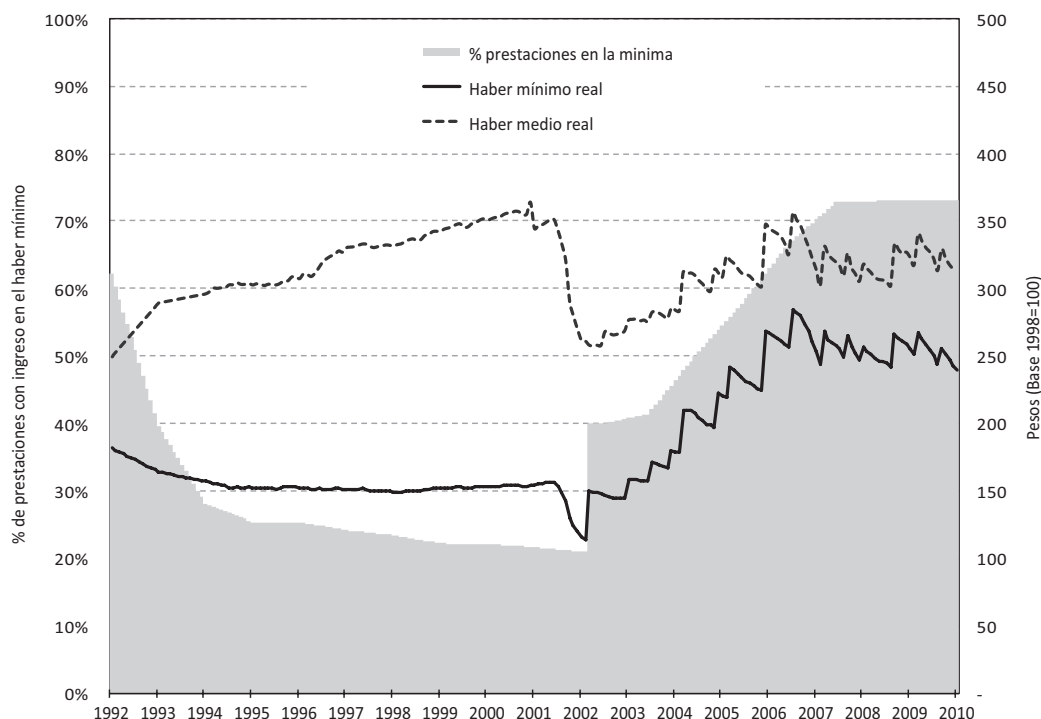
Hasta la sanción de la ley 24.714 en 1996, las asignaciones familiares por hijo eran percibidas por la totalidad de los trabajadores en relación de dependencia, por un monto uniforme, que desde 1993 se estableció en \$20 por hijo menor de 18 años. Este valor se mantuvo sin cambios hasta la reforma de 1996, que estableció que los trabajadores que percibiesen salarios de más de \$1500 mensuales no tendrían derecho a la asignación, y que entre quienes

26 La alta inflación registrada en los años ochenta y principios de los noventa produjo un deterioro real importante en los beneficios de quienes ya se encontraban jubilados, lo que llevó a una importante judicialización del sistema. En cambio los nuevos jubilados estaban menos afectados por este proceso.

27 Desde 1992 se otorgaron subsidios adicionales para llevar el mínimo a los \$200 para los más ancianos viviendo en condiciones de pobreza. El número de ancianos incluidos en esta mejora creció en los noventa llegando a los 750.000, casi la totalidad de los que recibían el haber mínimo.

28 El haber que reciben los ingresantes por moratoria en realidad es inferior al haber mínimo, esta diferencia se debe a que los nuevos jubilados deben saldar las cuotas por moratoria que se descuentan mensualmente en forma automática del mismo haber a cobrar hasta saldar la totalidad de la deuda.

GRÁFICO 9. BENEFICIO MÍNIMO Y MEDIO EN TÉRMINOS REALES UTILIZANDO ÍNDICES DE PRECIOS ALTERNATIVOS, Y PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS PERCIBIENDO EL HABER MÍNIMO, 1992-2010.



Nota: para deflactar las series se utilizaron: el índice de precios al consumidor del conglomerado Gran Buenos Aires hasta diciembre de 2006 y un índice conformado a partir de la evolución de los índices de precios de 6 provincias argentinas (Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro) desde enero 2007.
Fuente: Estimación propia, en base a MTESS, ANSeS, INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística.

CUADRO 2. MONTO PROMEDIO DE BENEFICIOS PREVISIONALES, AÑOS SELECCIONADOS

Tipo de Prestación	Haber promedio			Variación Mar 2010/ Dic 2002	
	1999 Diciembre	2002 Diciembre	2010 Marzo		
Pensiones no Contributivas	Invalidez	106	106	636	499%
	Vejez	106	106	640	503%
	Madres de 7 hijos	150	150	904	503%
	Asistenciales total	119	120	727	505%
	Leyes especiales	276	288	1621	463%
	Graciables del Congreso	152	143	726	409%
	Ex combatientes Malvinas	313	312	2750	781%
Total PNC	143	139	773	457%	
Beneficios del Sistema Contributivo	Jubilaciones	389	421	1122	166%
	Pensiones	265	293	1071	266%
	Total	341	370	1113	201%

Fuente: MTESS, Secretaría de Seguridad Social. Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

se encontraban por debajo de ese salario habría tres categorías, con beneficios mayores para los trabajadores de menores ingresos.²⁹ Los valores nominales establecidos en ese momento se mantuvieron fijos hasta el 2004, año a partir del cual fueron incrementándose para recuperar su valor real. Los ajustes realizados en los montos no se corresponden con ningún esquema automático, sino que son decididos en forma discrecional mediante un decreto del Poder Ejecutivo, y han llevado a que, a fines de 2010, el valor real de las asignaciones sea aproximadamente un 33% superior al de los años noventa³⁰. Por su lado, los rangos de salarios se ajustaron por primera vez en 2006, diez años después de la aprobación de la Ley 24.714, y luego se ajustaron en forma simultánea con los montos de los beneficios. Hacia fines de 2010, sus valores, medidos en términos reales, eran cercanos a los de los años noventa, aunque la principal diferencia era que el límite superior (es decir, el salario por sobre el cual el trabajador no percibe asignaciones familiares) había declinado en un 20%, lo que implicó que menos trabajadores calificaban para recibir estos beneficios. Al comparar el límite con un indicador de salarios medios estimado por la Secretaría de Seguridad Social³¹, se puede advertir que mientras que en los años noventa el salario medio se ubicaba en el rango intermedio de asignaciones y representaba un 60% del límite superior, en 2010 se encontraba en el tramo superior, representando un 80% del límite.

Si bien no se trata de un beneficio vinculado al sistema de protección social, existe un grupo de trabajadores de ingresos altos que recibe un beneficio implícito, al poder deducir un monto por sus hijos a cargo del pago del impuesto a las ganancias. El cálculo del impuesto se realiza considerando los ingresos imposables de los contribuyentes, que se determina considerando los ingresos totales y deduciendo de estos distintos conceptos, entre ellos un monto por cada hijo a cargo. El valor a deducir ha cambiado a lo largo del tiempo, así como los rangos de ingresos

imponibles, por lo que el impacto de esta deducción sobre el impuesto a pagar (es decir, el beneficio implícito) ha variado y depende del nivel de ingresos imposables. Comparando en valores reales el impacto de estas deducciones en 1996 y 2010, se puede observar que se mantuvo el efecto general de no impactar sobre los trabajadores de ingresos medios y bajos (es decir, aquellos con ingresos por debajo de alrededor de dos veces el ingreso medio) y luego tener un efecto creciente, a medida que el nivel de ingreso determina una tasa de imposición marginal mayor.

Finalmente, la Asignación Universal por Hijo, creada a fines de 2009, paga beneficios similares a los de las asignaciones familiares por hijo tradicionales, aunque un 20% del monto se retiene y paga anualmente. El beneficio por hijo, a finales de 2010, alcanzaba a \$220, por lo que, por ejemplo, una familia con 5 hijos o más a cargo recibiría \$1100, equivalente a un 73% del salario mínimo y un 32% del salario promedio de los trabajadores formales estables.

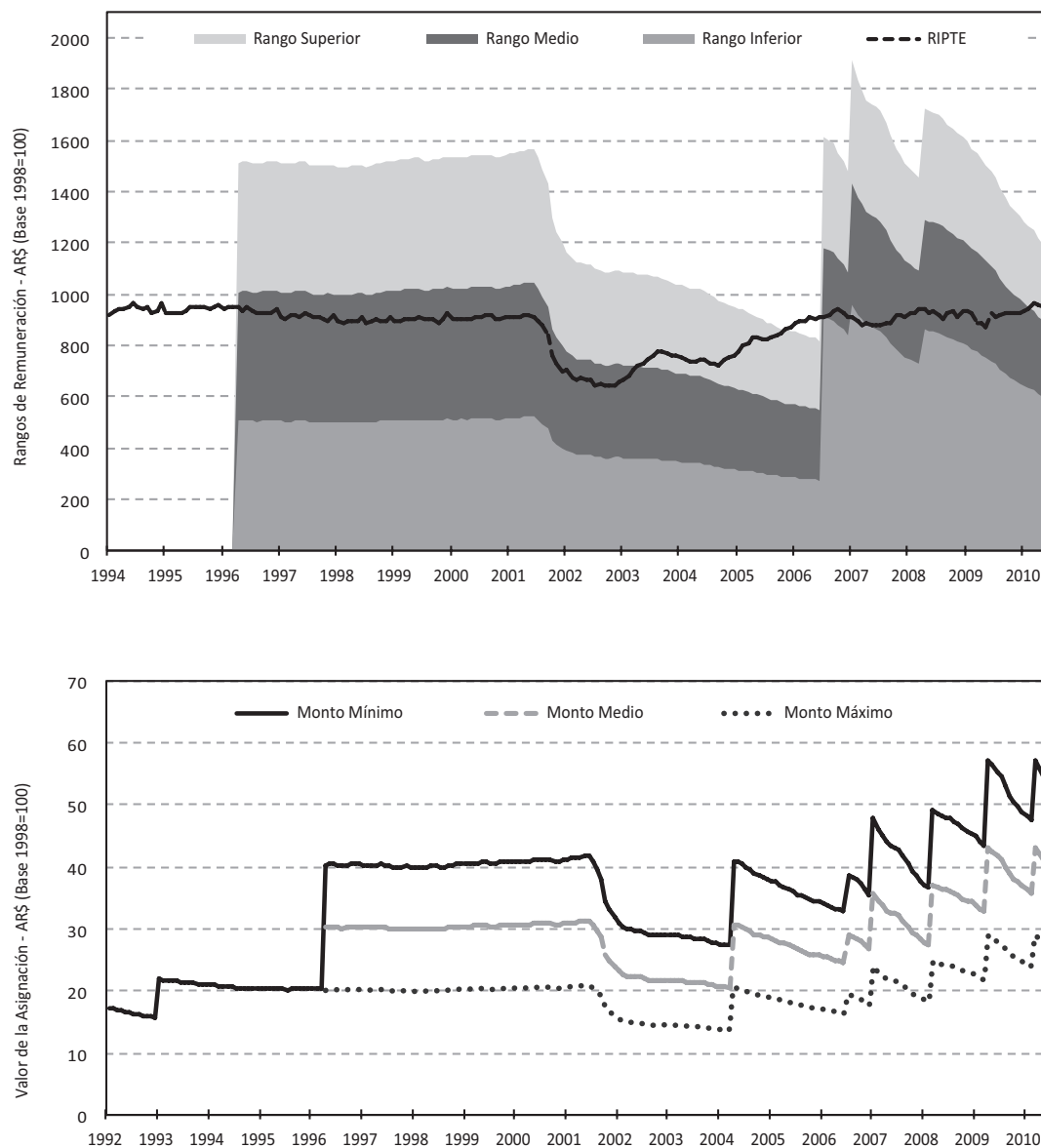
El efecto combinado de las asignaciones familiares contributivas, la asignación universal por Asignación Universal por Hijo y las deducciones del impuesto a las ganancias puede apreciarse en el Gráfico 11. Allí se presenta el monto mensual recibido por hijo, sea en forma de asignación familiar (si el ingreso es menor al límite establecido), como AUH, o como deducción en el impuesto a las ganancias, para los años 1996 y 2010, en pesos de 1996. En el mismo se advierte que, mientras que el sistema de asignaciones familiares era más generoso en términos reales en 1996, la deducción de ganancias es más relevante en 2010, particularmente para los contribuyentes de ingresos medios. El gráfico también deja en clara evidencia que no existe una estrategia integral respecto de estos beneficios, ya que un grupo de trabajadores (quienes percibían entre \$1500 y \$2300 mensuales en 1996, o quienes perciben entre \$4800 y \$6500 en 2010) no tiene acceso a los mismos en ninguna de sus formas.

29 El monto de la asignación familiar por hijo ascendía en ese momento a \$40 para una remuneración bruta mensual de entre \$100 y \$500, a \$30 si la remuneración se encuentra entre \$500 y \$1000 y a \$20 desde dicho límite hasta los \$1500.

30 A partir de septiembre de 2010 el monto de la asignación por hijo es \$220 para una remuneración bruta mensual de entre \$100 y \$2400, es \$166 si la remuneración se encuentra entre \$2400 y \$3600; \$111 desde dicho límite hasta los \$4800. Aunque existen algunas excepciones a estos valores, dependiendo de la región de residencia.

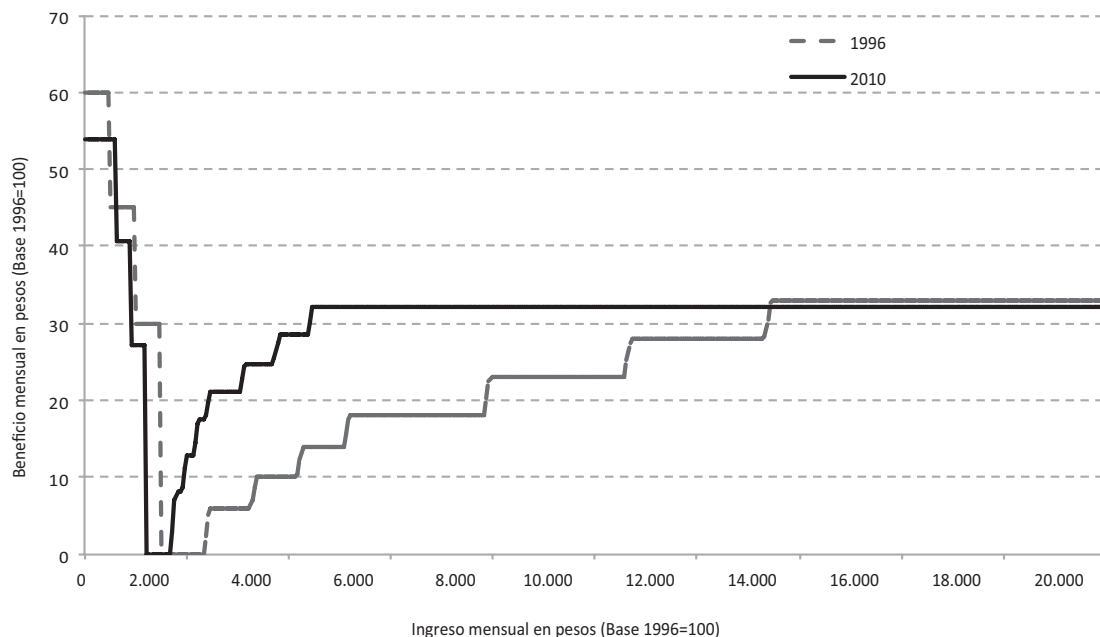
31 El RIPTe es la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, un indicador elaborado por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO 10. RANGOS DE REMUNERACIONES Y MONTOS POR ASIGNACIÓN FAMILIAR POR HIJO, 1992-2010.



Nota: para deflactar las series se utilizaron: el índice de precios al consumidor del aglomerado Gran Buenos Aires hasta diciembre de 2006 y un índice conformado a partir de la evolución de los índices de precios de 6 provincias argentinas (Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro) desde enero 2007.
 Fuente: Estimación propia, en base a SSS, ANSeS, INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística.

GRÁFICO 11. RANGOS DE REMUNERACIONES Y MONTOS POR ASIGNACIÓN POR HIJO (INCLUYENDO ASIGNACIONES TRADICIONALES, AUH Y DEDUCCIÓN DE GANANCIAS), 1992-2010.



Nota: para deflactar las series se utilizaron: el índice de precios al consumidor del conglomerado Gran Buenos Aires hasta diciembre de 2006 y un índice conformado a partir de la evolución de los índices de precios de 6 provincias argentinas (Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro) desde enero 2007.
Fuente: Estimación propia, en base a SSS, ANSeS, INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística.

Sin embargo, el Gráfico 11 sólo cuenta una parte de la historia. Los cambios observados en los rangos de ingresos y los montos de los beneficios muestran una ligera reducción en los montos de los grupos de menores ingresos, y un aumento en la de los grupos de ingresos medios altos. Al mismo tiempo, en este período se produjo un cambio sustantivo en el número y distribución de los trabajadores con acceso a estos beneficios por nivel de ingreso. Mientras que en 1996 existían no más de 5 millones de beneficiarios de estos esquemas, en 2010 el número superaba los 10,6 millones. Esto se debe por un lado, a la incorporación de la Asignación Universal por Hijo al sistema de protección social, que sumó como beneficiarios los trabajadores informales con ingresos bajos y los desocupados; y por el otro al importante aumento en la población elegible para las asignaciones familiares contributivas, gracias a la disminución del desempleo, el aumento de la proporción de trabajadores asalariados entre los ocupados y la formalización de estos. El efecto conjunto de estos tres

factores implicó que el porcentaje de trabajadores activos con empleo asalariado formal pase del 33 por ciento en 1996 al 47 por ciento en 2010. Asimismo, el aumento en cerca de un 50 por ciento en el número de beneficiarios del sistema previsional también implicó mayor número de potenciales beneficiarios de las asignaciones familiares.

Los Programas de Transferencias

Los beneficios del programa *Jefes* se han mantenido sin cambios desde la creación del programa en 2002 (fijados en \$150), resultando hoy en día en una caída real de la prestación de más del 60% desde esa fecha. El beneficio de este programa representaba en su origen un 75% del salario mínimo de la economía y un 17% del salario promedio de los trabajadores formales estables mientras que en 2010 llegó a representar solo un 10% y un 4%, respectivamente. Por su parte, el *Seguro de Capacitación y Empleo* desde su inicio incluye un estipendio mensual de \$225 y la acumulación de beneficios en el sistema de pensiones.

2
4
6
8
10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44

La duración del beneficio del Seguro puede extenderse por un máximo de dos años bajo la firma de un acuerdo que estipula condiciones específicas en las que se podría mantener el mismo. Si bien el beneficio es más alto al del programa Jefes, el monto tampoco ha sido ajustado desde la creación del programa y tampoco se ha definido ningún mecanismo de ajuste de las prestaciones a la fecha. Desde su inicio, esta prestación habría perdido un 47% de su valor. Sin embargo, este programa incorporó, en los últimos años, un esquema de pagos por incentivos, vinculados a objetivos tales como la terminalidad educativa o el entrenamiento, y viáticos, que compensa en buena parte la pérdida mencionada.

El programa *Familias*, en su origen en octubre de 2004 consistió en un subsidio no reembolsable de hasta \$200 por familia según la cantidad de niños, efectuado a través de una entidad bancaria, vinculado a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad. El monto del subsidio fue incrementado luego varias veces: en marzo de 2006 desde mínimo y el máximo fueron elevados a \$150 y \$275 por familia, respectivamente, según la cantidad de niños en el hogar, sumando al valor de base \$25 por cada

hijo adicional³². En marzo de 2007 se estipuló un nuevo aumento del monto de las asignaciones que percibían los beneficiarios³³ y estableció un nuevo mínimo de \$155 por familia hasta un máximo de \$305 en el caso de una familia con seis hijos. En 2009 el beneficio fue incrementado nuevamente en un 50%³⁴.

A continuación se presenta el valor de las prestaciones de los programas no contributivos anteriormente descriptos y el valor promedio de la remuneración imponible de los trabajadores estables así como el salario mínimo vital y móvil para dar una idea de la generosidad de cada programa y de la probabilidad de que los mismos generen desincentivos para trabajar (ver Cuadro 3).

El Seguro de Desempleo

Por último, en el caso del *seguro por desempleo* para trabajadores formales, el beneficio es proporcional a la suma percibida en el empleo anterior, decrece según el periodo que la persona se encuentra desempleada y se recibe por un periodo de entre 4 a 12 meses, según la antigüedad de los aportes. En el año 1994 se fijó un tope al monto de la prestación mensual que ascendía a \$300 y desde marzo

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DEL MONTO DE BENEFICIOS NO CONTRIBUTIVOS, RIPTÉ Y SMVM, 2002-2010

	Jefes y Jefas	Familias		Seguro	Asignación Universal por Hijo	Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTÉ)	Salario Mínimo Vital y Móvil promedio
		Mínimo	Máximo				
2002	\$ 150					\$ 889	\$ 200
2003	\$ 150					\$ 937	\$ 238
2004	\$ 150	\$ 100	\$ 200			\$ 1,090	\$ 383
2005	\$ 150	\$ 100	\$ 200			\$ 1,229	\$ 555
2006	\$ 150	\$ 150	\$ 275	\$ 225		\$ 1,535	\$ 691
2007	\$ 150	\$ 155	\$ 305	\$ 225		\$ 1,878	\$ 858
2008	\$ 150	\$ 155	\$ 305	\$ 225		\$ 2,412	\$ 1,075
2009	\$ 150	\$ 155	\$ 380	\$ 225	\$ 180	\$ 2,754	\$ 1,317
2010-Oct	\$ 150	-	-	\$ 225	\$ 220	\$ 3,475	\$ 1,500

Nota: El "Seguro" incorporó, desde 2010, un esquema adicional y no uniforme de pagos por incentivos, vinculado al cumplimiento de metas individuales por parte de los beneficiarios.

Fuente: Infoleg, MECON; MTESS y Secretaría de Seguridad Social.

32 Resolución N° 648/2006, Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

33 Resolución N° 693/2007, Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

34 Resolución N°287/2009, Ministerio de Desarrollo Social.

de 2006, los montos mínimos y máximos para la prestación son de \$205 y \$400, respectivamente. El beneficio promedio de la prestación (sin considerar las asignaciones familiares) ascendió a \$211 en 1998, se redujo hacia 2002 llegando a ser de \$190. En el año 2010 se ubicó alrededor de los \$250 a pesar del aumento en el alcance del beneficio.

En el año 2003 dado el contexto de salida de la crisis, se previó la posibilidad de una modalidad de pago único del beneficio del seguro de desempleo para aquellos que tengan la primer cuota liquidada y el monto asciende al doble del seguro por desempleo que le corresponde al trabajador por las cuotas restantes dándole al mismo la posibilidad de invertir en el desarrollo de un emprendimiento previamente aprobado al beneficiario. Por otro lado, en 2006³⁵ se determinó la extensión por seis meses más el tiempo de pago del seguro de desempleo para aquellos trabajadores de al menos 45 años de edad con un monto de beneficio del 70% de la prestación original.

3.2.3. Financiamiento

El gasto público agregado en programas de protección social del Gobierno Nacional mostró una tendencia ligeramente creciente entre los años 1994 y 2001, pasando de casi 6% al 7% del Producto Interno Bruto (PIB), con una caída por efecto de la crisis de 2001-2002 y luego un proceso de recuperación que llevó el gasto a un máximo histórico cercano al 9% del PIB en 2009. El sistema previsional ha sido, durante todo el período, el principal componente en cuanto al gasto, representando alrededor de un 83% de los gastos en promedio. Por su parte, el programa de asignaciones familiares absorbe alrededor de un 11% del gasto. Un cambio sustancial de composición ocurre a partir del año 2002 tras el lanzamiento del programa Jefes, que en 2003 alcanzó a representar un 16% del gasto agregado orientado a la protección social. Entre este año y el 2006 el sistema previsional absorbió sólo el 70% de las erogaciones, pero al reducirse la cobertura del plan Jefes e implementarse la moratoria pre-

visional a partir de 2006, la participación del sistema previsional volvió a incrementarse hasta cerca del 80%.

El Sistema Previsional

Entre mediados de los años ochenta y principios de la década del noventa se observó un importante aumento del gasto previsional consolidado del sector público en relación al PIB, que pasó de un 3,5% del producto en 1982 a más del doble a principios de los noventa³⁶. La reforma previsional de 1994 implicó, entre otros cambios, una contención en su crecimiento, ya que se estabilizó en torno al 7,6%-8,2% del PIB durante el resto de la década.

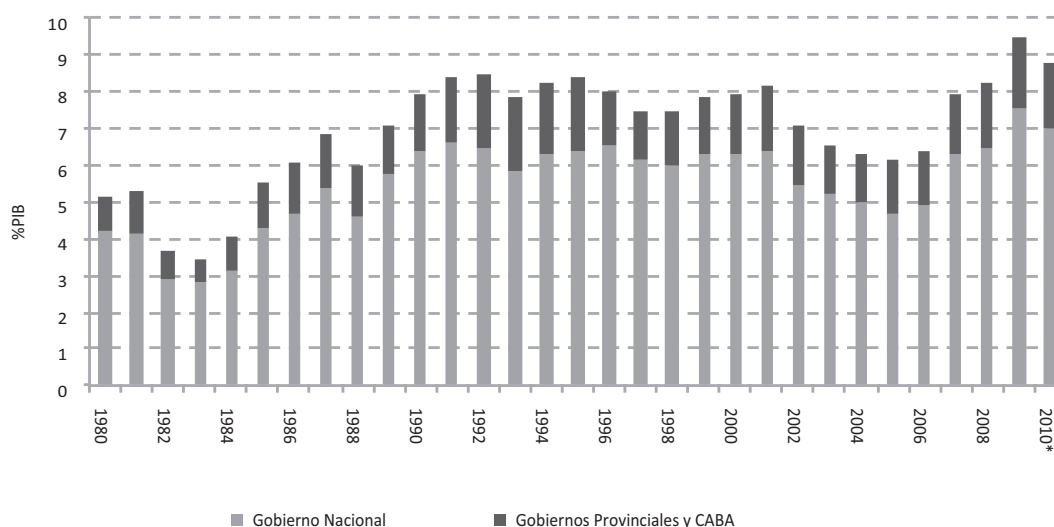
En el año 2002 se observa una fuerte caída del gasto en relación al producto, por efecto de la caída en los valores reales de los beneficios medios. El gasto consolidado continuó su tendencia declinante hasta ubicarse alrededor del 6% del PIB en 2006. Sin embargo, tras la expansión consecuencia de la moratoria previsional, el gasto se recuperó rápidamente. El costo del programa de moratoria llegó a alcanzar los 27 mil millones de pesos a mediados de 2010 (equivalente a 1.8% del PIB), y la política de movilidad de los beneficios implementada desde 2009 permite proyectar una tendencia equilibrada en el mediano plazo.

La sustentabilidad financiera de largo plazo del sistema no ha sido una preocupación crítica en los últimos años, aunque es potencialmente frágil y plantea algunos interrogantes. La reciente moratoria creó una presión fiscal importante, aunque se espera que la misma se reduzca gradualmente con el paso del tiempo a medida que las cohortes que en el futuro lleguen a la edad requerida no estén alcanzadas por el período de vigencia de la moratoria y dejen de ser beneficiadas por la misma. Sin embargo, la ausencia de debate público y evaluaciones financieras sobre el impacto de esta medida, así como sobre el impacto del cierre del régimen de capitalización y el traspaso de recursos y obligaciones al sistema público impiden concluir con seguridad si la situación será financieramente estable en el mediano y largo plazo.

35 Decreto N°27/2006.

36 En década del ochenta el sistema nacional pasó a depender de las transferencias estatales ya que el financiamiento genuino (por medio de aportes personales y contribuciones patronales) no era suficiente para cubrir la masa de erogaciones, convirtiéndose en una de las principales causas del déficit fiscal que desencadenó en fuertes presiones inflacionarias a lo largo de toda la década.

GRÁFICO 12. GASTO EN PREVISIÓN SOCIAL EN % DEL PIB, POR NIVEL DE GOBIERNO, 1980-2008.



Nota: El gasto previsional del Gobierno Nacional engloba todos los gastos en pensiones, incluyendo las prestaciones no contributivas y los regímenes especiales (como el de los militares). (*) Cifras provisionales.
Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y estimaciones propias.

Entre 1994 y 2002 el nivel de recursos destinado a *pensiones no contributivas* se mantuvo cercano al 0,2% del PIB aunque el número de beneficiarios se duplicó. Durante los años noventa las pensiones asistenciales (por vejez, invalidez y a madres de 7 hijos o más) y las pensiones gratificables fueron los programas más relevantes en cantidad de recursos (alrededor del 40% del total de PNC) como en cantidad de beneficios otorgados. A partir de 2003 el monto de erogaciones destinado a PNC registra un rápido crecimiento, debido al incremento tanto de la cantidad de prestaciones como del monto del beneficio de las pensiones asistenciales por invalidez y las destinadas a madres de 7 hijos.

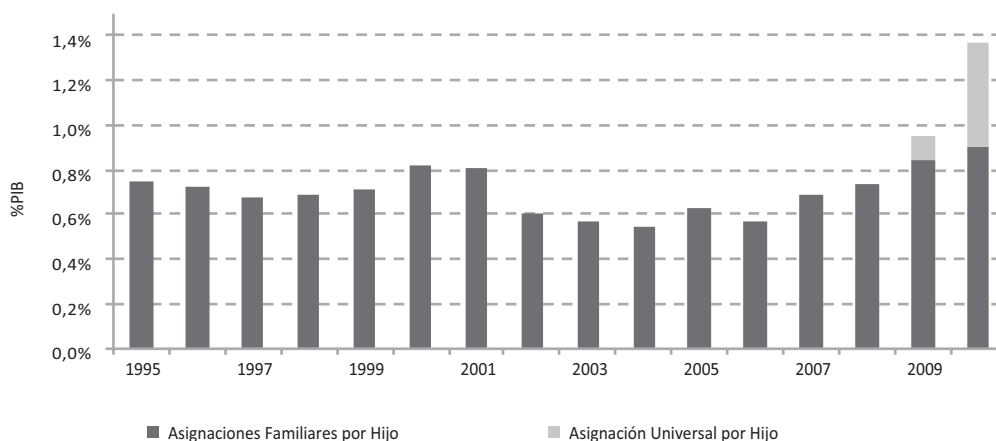
Las Asignaciones Familiares

El gasto en el programa de asignaciones familiares contributivas destinadas a menores de 18 años ascendía a \$1,9 mil millones a mediados de los años noventa y se mantuvo alrededor de ese valor hasta el 2002. A partir de dicho

año, básicamente producto de los sucesivos aumentos tanto en el monto de la asignación como de cantidad de beneficiarios, el gasto destinado al programa creció hasta llegar a aproximadamente \$11 mil millones a principios de 2010³⁷. En términos de producto, en la segunda mitad de los noventa se destinaba al programa algo más del 0,7% del PIB. Al igual que con otros programas públicos, el gasto cayó con la crisis de 2001-2002, al no incrementarse los beneficios en forma automática, por lo que en 2004 el programa representaba un 0,5% del PIB. El incremento en los beneficios, y a partir de 2006 en los rangos de elegibilidad, permitieron que se inicie un proceso de recuperación, que se reforzó al implementarse la Asignación Universal por Hijo. En 2010, el costo de las asignaciones familiares por hijo del sistema tradicional alcanzaban a cerca de un 0,9% del PIB, mientras que la *Asignación Universal por Hijo* representaba un gasto cercano a \$7,5 mil millones (alrededor de un 0,6% del PIB), por lo que el gasto total en este programa era de aproximadamente 1,5% del PIB.

37 Estos datos no incluyen a las asignaciones familiares del sector público, que se pagan en forma directa sin registro por parte de ANSES.

GRÁFICO 13. GASTO EN ASIGNACIONES POR HIJO EN % DEL PIB, POR SUBSISTEMA, 1995-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSeS e INDEC.

Los Programas de Transferencias

En cuanto a los planes vinculados a la protección del empleo y de asistencia a la emergencia financiados por el gobierno nacional (entre los que se incluyen *Trabajar, Jefes, Familias y Seguro* como los de mayor importancia) en la segunda mitad de los noventa y hasta el 2001 su peso fue muy bajo, alrededor de un 0,1% del PIB. El gasto en este tipo de programas alcanzó su máxima expansión en el año 2003 cuando tras la introducción del programa Jefes, el gasto en programas de empleo llegó a representar el 1% del PIB. Luego, los programas Seguro y Familias tuvieron un impacto menor en comparación a su predecesor. El gasto consolidado en programas orientados al empleo a partir de dicho máximo adoptó una tendencia declinante, cayendo a la mitad en pocos años y volviendo a los valores pre-crisis de 2001/02 en el año 2010. Ello fue

consecuencia principalmente de la desaparición del plan Jefes y Familias que fueron prácticamente absorbidos por la Asignación Universal por Hijo.

El Seguro de Desempleo

Por su parte, el gasto público en el *seguro de desempleo contributivo* desde su origen se constituyó como el programa más pequeño dentro del sistema de protección social en Argentina. El mismo se incrementó desde \$397 millones en 1994 a \$600 millones en 2002. Hacia el año 2004 vuelve a caer alcanzando casi \$215 millones y a partir de este año las erogaciones vuelven a mostrar una tendencia creciente llegando \$730 millones en 2009 (donde el programa alcanzó el máximo número de beneficiarios). A mediados de 2010 el monto de gasto ascendía aproximadamente a \$650 millones (sólo un 0,05% del PIB).

2
4
6
8
10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44

4

EL IMPACTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA

El sistema de Protección Social en Argentina tiene un rol importante en la distribución del ingreso. Como se discutió en las secciones anteriores, algo menos de un 10% del PIB se distribuye a los hogares a través de los distintos programas. En esta sección se presenta una discusión sobre el impacto que los dos principales programas considerados (sistema previsional y asignaciones familiares) tienen sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. El análisis se basa en un ejercicio de simulación, preparado en base a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, que permite considerar los niveles que alcanzarían los distintos indicadores sociales en presencia o ausencia de estos programas.

Este análisis es por supuesto incompleto, en tanto no considera los cambios en las estrategias de vida que la población adaptaría en ausencia de los programas mencionados, o los efectos de estos programas sobre dichas estrategias,

pero aún así ofrece una clara visión sobre la relevancia de la protección social en Argentina. En esta parte del documento se discuten estos potenciales efectos, haciendo foco en el comportamiento de los agentes en el mercado de trabajo y la acumulación de capital humano y su relevancia en el marco de las políticas sociales.

Entre los programas de protección social discutidos hasta aquí, sólo el sistema previsional y el de asignaciones familiares (incluyendo a las Asignación Universal por Hijo) tienen magnitud suficiente para tener un efecto relevante sobre los indicadores de distribución del ingreso e incidencia de la pobreza. Por esa razón, el análisis en las próximas páginas se concentra en estos dos programas, que, en forma conjunta, podrían estar explicando una diferencia en el coeficiente de Gini de hasta algo más de 5.5 puntos y en la incidencia de la pobreza moderada y extrema de hasta 15 y 13 puntos porcentuales respectivamente.

Los efectos indirectos de la Protección Social

Los programas de protección social tienen, más allá de los impactos directos sobre ingresos y pobreza, otros efectos indirectos que pueden ser relevantes, sobre el comportamiento de los individuos y las empresas, afectando aspectos tales como la inserción y funcionamiento del mercado de trabajo, la inversión en capital humano, comportamientos reproductivos y de conformación de las familias, etcétera. Estas consecuencias pueden ser originadas en el diseño de los instrumentos utilizados, en la forma de financiamiento de los mismos o en los arreglos institucionales involucrados.

La literatura académica ofrece una amplia discusión sobre estos efectos, identificando efectos tales como una disminución en la oferta de trabajo en edades cercanas al retiro como efecto de la existencia de esquemas previsionales, un aumento de la informalidad si los esquemas contributivos de seguridad social son demasiado costosos, o una disminución en la oferta de trabajo de baja calificación ante la existencia de programas

no contributivos de transferencia de ingresos. Al mismo tiempo, se han observado efectos positivos sobre la acumulación de capital humano, en particular en el marco de la implementación de programas de transferencias condicionadas, una reducción en la incidencia del trabajo infantil o un aumento en el rendimiento escolar como consecuencia de distintos programas de transferencias.

En Argentina existen pocos estudios que hayan intentado medir estos efectos en forma empírica. Gasparini et al (2006) mostró que, bajo determinadas condiciones, el Plan Jefes habría tenido un efecto negativo (aunque reducido) sobre la formalidad laboral, pero no hay estudios más recientes que evalúen estos efectos para otros programas de transferencias o previsionales. En cual caso, un análisis de este tipo debería considerar no sólo la existencia de efectos secundarios (sean estos positivos o negativos), sino su magnitud, y el costo (o beneficio) de los mismos en comparación con los beneficios (o costos) directos de los programas.

4.1. El rol del sistema previsional

4.1.1. Modelando la distribución del ingreso: Un mundo sin jubilaciones

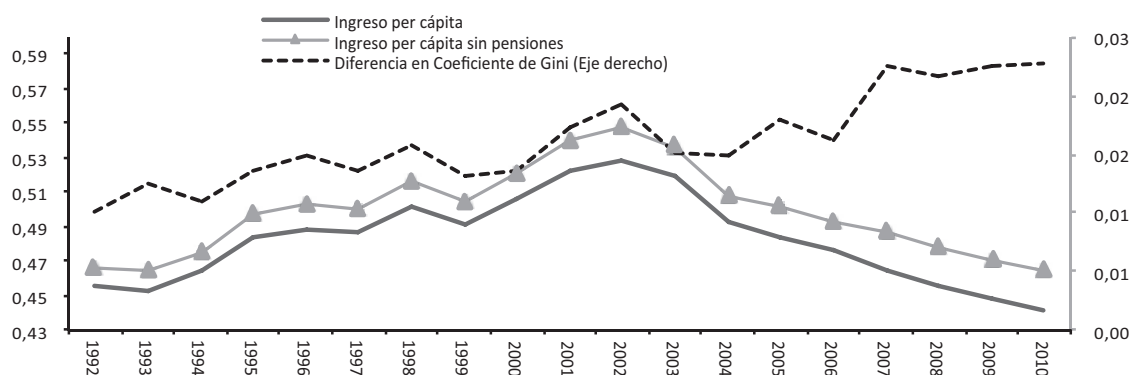
El sistema de jubilaciones y pensiones tiene un importante impacto sobre la distribución del ingreso en Argentina. Este sistema representa el principal programa de gasto público, así como el programa con mayor número de participantes en el país. Como en el caso de otros programas de tipo contributivo, el análisis de los impactos distributivos del sistema previsional puede plantearse desde dos enfoques distintos. Por un lado, al tratarse de un esquema en el cual se realizan aportes y obtienen beneficios a lo largo del tiempo, es posible considerar su impacto sobre el ingreso permanente de las personas. Un enfoque alternativo es considerar al sistema previsional como un esquema de impuestos al trabajo y transferencias, no necesariamente vinculadas. Este enfoque es más útil para considerar un esquema en un momento determinado, y además en el marco de un diseño como el del sistema argentino, donde la contributividad del sistema es discutible tanto desde el financiamiento (dado que buena parte de los recursos no provienen de aportes de los trabajadores) como de los derechos (dado que muchos de los beneficiarios no tienen una historia de contribuciones completa). Por este motivo, el análisis en esta sección se concentra en los

impactos de los beneficios, en forma similar a los otros programas de protección social.

Para evaluar el efecto distributivo de las jubilaciones y pensiones, el Gráfico 14 compara el coeficiente de Gini que caracteriza la distribución del ingreso per cápita familiar en Argentina, suponiendo que el sistema de pensiones no existiere, con el coeficiente de Gini real observado, como un simple ejercicio que permite considerar el rol que tiene el sistema de pensión en proveer ingresos a los hogares con adultos mayores entre sus miembros y la efectividad del mismo para mejorar la distribución de ingreso de los individuos. Se observa que bajo dicho supuesto, la distribución del ingreso sería más desigual en el país a lo largo del periodo analizado.

La diferencia entre el coeficiente de Gini con y sin transferencias por pensiones en la década del noventa se mantuvo constante alrededor de 2,7 puntos porcentuales, lo que implica que el sistema previsional resultaba en una mejora de la distribución del ingreso. A partir de 2001 el impacto se incrementó progresivamente, y hacia 2006, luego del intenso proceso de incremento en los haberes mínimos, la diferencia alcanzaba 1,6 puntos porcentuales. Tras la implementación de la moratoria desde 2007, el efecto continuó aumentando, y en 2010 alcanzaba a 2,3 puntos (el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar es de 0,46 en 2010 y de 0,44 sin considerar los ingresos por pensión).

GRÁFICO 14. ARGENTINA – COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CAPITA DEL HOGAR, CON Y SIN PENSIONES, 1992-2010, 2DO SEMESTRE



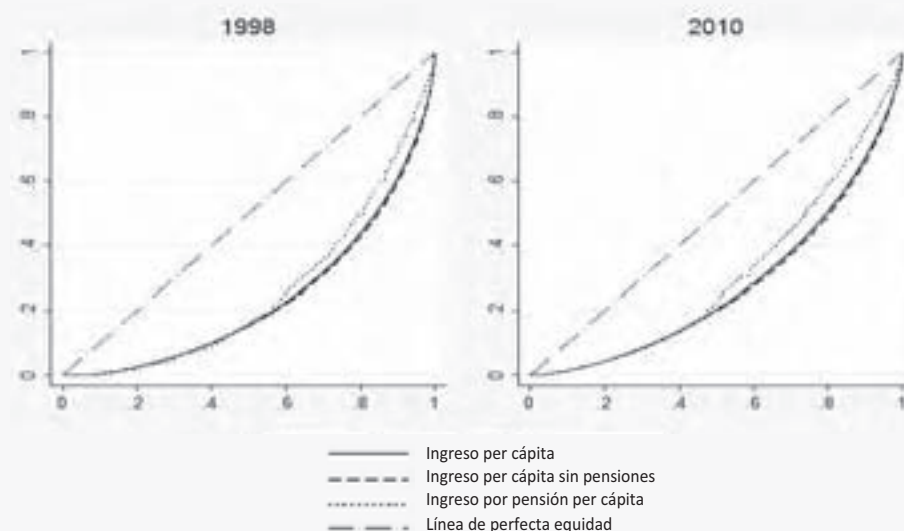
Nota: Las estimaciones excluyen las observaciones con ingreso cero en el cálculo del indicador. El dato de 2010 corresponde al 1er Semestre.
Fuente: Elaboración propia, en base a la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (1992-2002) y Continua (2003-2010). Base usuaria expandida.

La tendencia creciente en la diferencia entre los coeficientes de Gini con y sin jubilaciones durante la última década implica que, en ese período, el sistema previsional tomó un rol más relevante en cuanto a la distribución del ingreso. El cambio más importante se observa a partir de 2007, es decir, cuando el efecto de la moratoria se percibe en toda su magnitud, lo que mejoró significativamente la distribución del ingreso entre los jubilados.

El siguiente gráfico muestra que las jubilaciones y pensiones se encuentran distribuidas más equitativamente que el

ingreso per cápita, pero no es equitativa. La curva de concentración de ingresos previsionales se encuentra en los dos años analizados por debajo de la curva de 45 grados (que indica perfecta equidad en la distribución) reflejando que los percentiles más bajos de la distribución reciben una transferencia que es menos que proporcional a su participación en el ingreso per cápita, pero por encima de la curva de ingresos per cápita sin pensiones. Como se puede observar, la curva de distribución del ingreso por pensiones se acercó en 2010 a la diagonal, implicando que mejoró su impacto sobre la distribución del ingreso.

GRÁFICO 15. CURVA DE LORENZ DEL INGRESO PER CÁPITA Y DEL INGRESO POR PENSIONES EN ARGENTINA. 1992-2010



Nota: (1) La Curva de Lorenz representa la frecuencia acumulada para cada tipo de ingreso per capita en relación a los percentiles del ingreso per cápita familiar.
 (2) El dato de 2010 corresponde al 1er Semestre.
 Fuente: Elaboración propia, en base a la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (1992-2002) y Continua (2003-2010). Base usuaria expandida.

El efecto de la moratoria previsional sobre la distribución del ingreso puede considerarse en base a los datos de la encuesta piloto de Protección social en Gran San Juan de 2010 (ver Cuadro 4). En ese aglomerado, se puede observar que el sistema previsional produjo una reducción de algo más de 2 puntos en el coeficiente de Gini, de los cuales aproximadamente un 20% se deben

a la moratoria. Si bien estos resultados no pueden extenderse automáticamente al resto del país, los mismos son consistentes con el comportamiento observado en el Gráfico 14, donde se advierte que a partir de la moratoria, un impacto considerable del sistema previsional sobre el coeficiente de Gini.

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45

CUADRO 4. AGLOMERADO GRAN SAN JUAN. EFECTO DE LA MORATORIA PREVISIONAL EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 2DO TRIMESTRE 2009

	Coeficiente de Gini
Ingreso per cápita del hogar	0,482
Ingreso per cápita del hogar sin ingreso por moratoria	0,486
Ingreso per cápita del hogar sin ingresos por pensión	0,503

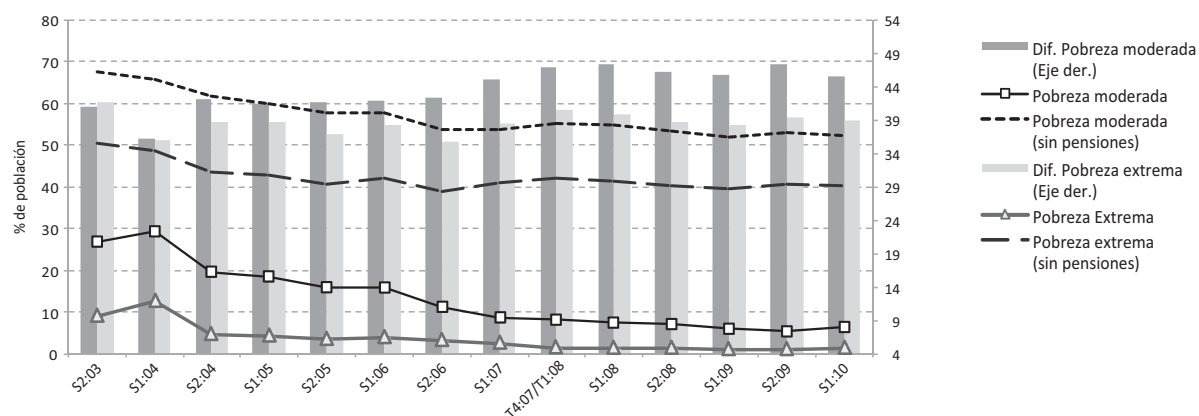
Fuente: Elaboración propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares y Módulo de Protección Social, Aglomerado Gran San Juan, Base usuaria expandida.

4.1.2. El impacto sobre la pobreza

En los últimos años en Argentina tanto la pobreza moderada como la extrema de los adultos mayores se ha mantenido por debajo de la pobreza total. La pobreza moderada alcanzaba a un 48,2% de la población total y un 26.7% de los adultos mayores a principios de 2003. Siete años después, estos indicadores habían descendido a alrededor del 22% en la población total y 6.6% entre los adultos mayores. La evolución de la pobreza extrema fue similar, con fuertes descensos para la población total, y aún más importantes entre los mayores.

El rol del sistema previsional en la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores es claro. El siguiente gráfico presenta el resultado de simular los niveles de pobreza moderada y extrema que se hubiesen observado de no existir ingresos por jubilaciones o pensiones en los hogares³⁸. De acuerdo a esta simulación, ambos indicadores registrarían valores de entre 40 y 45 puntos porcentuales más sin estos ingresos, consecuencia de que el ingreso previsional tiene un rol central en la mayoría de los hogares donde residen adultos mayores. Por otro lado, el gráfico también muestra un aumento en la importancia del sistema previsional desde 2007, cuando los efectos de la moratoria previsional comenzaron a registrarse.

GRÁFICO 16. CONDICIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA SEGÚN COBERTURA PREVISIONAL ENTRE LOS ADULTOS MAYORES DE 65 AÑOS EN ARGENTINA, CON Y SIN PENSIONES. 2003-2010



Nota: En el cálculo se utilizaron las canastas publicadas por el INDEC para medir las líneas de pobreza e indigencia entre 2003 y 2006. Se utilizó una canasta alternativa a partir de 2007, ajustando las canastas publicadas por el INDEC con un índice alternativo conformado a partir de la evolución de los índices de precios de 6 provincias argentinas. Entre estas se incluyen: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

Fuente: Elaboración propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares, Base usuaria expandida.

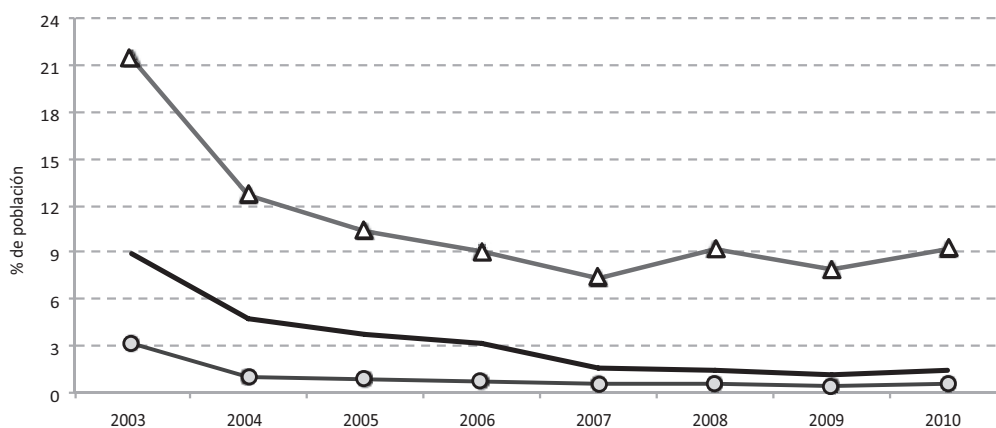
38 El supuesto implícito, aunque extremo, es que en ausencia del sistema previsional, los adultos mayores tendrían una reducción en sus ingresos igual al total de la transferencia actualmente recibida del sistema. En realidad, es claro que, en ese caso, muchos hogares recurrirían a mecanismos de generación de ingresos alternativos.

La percepción de beneficios previsionales es, previsible- mente, un fuerte determinante de la condición de pobreza entre los adultos mayores. En el año 2003, donde la tasa de cobertura del sistema previsional ascendía a 68,6% de los adultos mayores, la pobreza extrema de quienes no estaban cubiertos era de 18.3 puntos porcentuales superior a la tasa observada en aquellos cubiertos por el sistema, por lo que incluso la proporción de pobres extremos entre los mayores superaba levemente a la tasa observada en

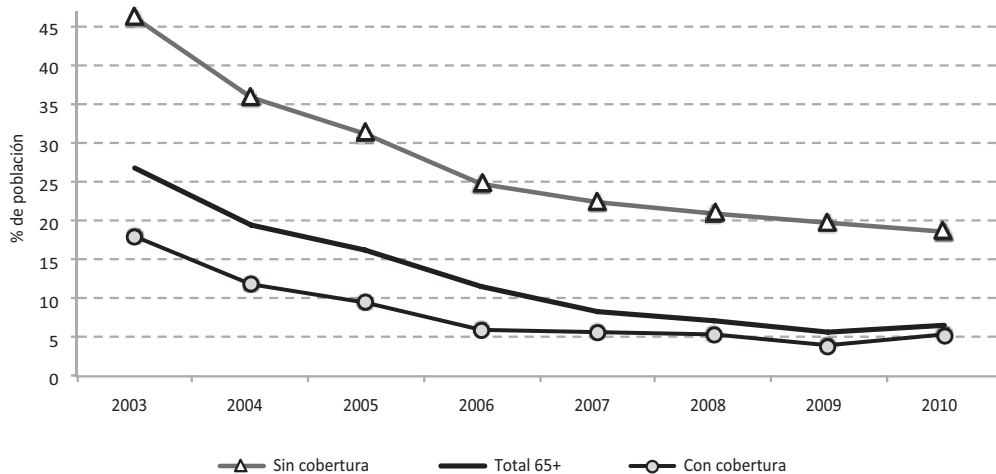
el total de la población. En 2010, cuando la cobertura del sistema previsional ascendía al 89,6% de los adultos mayores, la pobreza extrema entre los no cubiertos era 8,7 puntos porcentuales superior en relación a los que sí se encontraban cubiertos. Una situación similar se advierte en relación a la incidencia de la pobreza moderada, que entre los no cubiertos era de 28,2 puntos porcentuales superior a la de aquellos cubiertos en 2003 y dicha diferencia se redujo a 13,3 puntos porcentuales en 2010.

GRÁFICO 17. CONDICIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA SEGÚN COBERTURA PREVISIONAL ENTRE LOS ADULTOS MAYORES EN ARGENTINA, TOTAL. 2003-2010

Pobreza Extrema



Pobreza Moderada



Nota: En el cálculo se utilizaron las canastas publicadas por el INDEC para medir las líneas de pobreza e indigencia entre 2003 y 2006. Se utilizó una canasta alternativa a partir de 2007, ajustando las canastas publicadas por el INDEC con un índice alternativo conformado a partir de la evolución de los índices de precios de 6 provincias argentinas. Entre estas se incluyen: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro.
Fuente: Elaboración propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares, Base usuaria expandida.

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45

4.2. El efecto de las asignaciones familiares

Si bien los montos distribuidos por el sistema de asignaciones familiares son significativamente menores a los del sistema previsional, este programa también tiene un rol importante en cuanto a la distribución del ingreso y la incidencia de pobreza, en parte debido a que el mismo tiene una mejor focalización hacia hogares de ingresos bajos y medios-bajos.

Las asignaciones familiares por hijo generan, en conjunto, una reducción en el coeficiente de Gini de 2,5 puntos porcentuales, por lo que su impacto es superior al del sistema previsional, aún cuando el monto total distribuido a los beneficiarios es muy inferior. El efecto es explicado tanto por las asignaciones pagadas a los trabajadores asalariados como por la Asignación Universal por Hijo, implementada desde 2009.

La medición del impacto de los programas de protección social en la distribución del ingreso y la pobreza.

La medición empírica del impacto del sistema previsional y las asignaciones familiares sobre los principales indicadores de equidad y bienestar es compleja, y requiere de la adopción de algunos supuestos metodológicos importantes. Por un lado, la información disponible (proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares), sólo permite considerar el efecto de incluir o excluir determinadas fuentes de ingreso en los hogares y, en base a esos escenarios, estimar el impacto de esos ingresos sobre la distribución y la pobreza. Sin embargo, es evidente que en la realidad, la existencia (o inexistencia) de esos ingresos implica cambios en el comportamiento de los actores sociales, que probablemente implicarían que varios de los efectos medidos se atenúen. Por ejemplo, si no existiera el sistema previsional en Argentina, es muy probable que muchos de los actuales beneficiarios que tienen a sus beneficios como único ingreso buscarían alternativas en el mercado de trabajo, por lo que la pérdida de ingresos del hogar no sería de la magnitud estimada.

Un segundo aspecto problemático se refiere a la fuente de datos utilizada. En relación al sistema previsional en su conjunto no debería haber problemas importantes (ya que la EPH pregunta en forma explícita por los ingresos por jubilaciones o pensiones) aunque sí se encuentra el problema que no es posible discriminar los beneficiarios "tradicionales" de aquellos que ingresaron a través de la moratoria previsional, o de quienes perciben una pensión no contributiva.

En el caso de las asignaciones familiares, el problema es más complejo, ya que la EPH no está diseñada para relevar con precisión la información respecto de quienes son beneficiarios de las mismas y cuanto es lo que perciben. En cuanto a la condición de beneficiario, la pregunta se formula a los trabajadores asalariados, pero no a quienes podrían percibirla por ser beneficiarios del seguro de desempleo o de jubilaciones y pensiones, ni a quienes califican para la AUH. Por ello, en esos casos el análisis se re-

alizó suponiendo que quienes califican para estos beneficios los perciben (y, en el caso de la AUH, utilizando varios escenarios alternativos respecto de quienes son elegibles, como fue discutido en la sección 3.2.1 de este documento). Por otro lado, un problema similar se presenta en cuanto al monto percibido. La EPH no releva en forma separada los ingresos originados por este beneficio, por lo que sería esperable que aquellos beneficiarios que reciben sus asignaciones en forma directa de ANSeS (es decir, la mayoría de los trabajadores asalariados del sector privado y los beneficiarios de la AUH) no los incluyan en su declaración, mientras que quienes lo perciben junto a sus salarios (los empleados públicos) sí lo hagan. Los datos obtenidos en el Módulo de Protección Social aplicado en el aglomerado Gran San Juan en el segundo trimestre de 2009 parecen confirmar esto: Entre aquellos asalariados en condiciones de recibir asignaciones familiares por sus hijos por que sus ingresos son inferiores a \$4.800 solamente el 38% afirma haber percibido las mismas. Dentro de este grupo, el 74% afirmó que las mismas figuraban en su recibo de sueldo y sólo un 78% afirmó que el monto declarado como salario en la EPH incluye el ingreso por asignaciones familiares. Lo cual indica que menos de un 30% de estos asalariados potenciales beneficiarios de asignaciones familiares por hijo estaría declarándolo en la encuesta. Este porcentaje está por debajo del 21% en el caso de los asalariados del sector privado. En consecuencia, en el análisis de impactos, se supuso que sólo los trabajadores asalariados del sector público, los beneficiarios del seguro de desempleo y los jubilados o pensionados con dependientes menores declaran las asignaciones familiares dentro de su ingreso mensual, mientras que en el caso de los trabajadores asalariados del sector privado y los beneficiarios de la AUH, el ingreso declarado no incluye las asignaciones, por lo que estas deben sumarse para estimar los indicadores.

De acuerdo a las simulaciones preparadas para este documento, las asignaciones contributivas explicarían, a principios de 2010, una reducción del coeficiente de Gini de aproximadamente 1.4 puntos, así como cerca de 5 puntos en la pobreza moderada y 3 puntos en la pobreza extrema entre los menores de 18 años. Al agregar el efecto de

la AUH, se podrían alcanzar en la actualidad reducciones adicionales en la pobreza moderada de hasta de 7 puntos porcentuales y en la indigencia de 6,3 puntos.

Por las razones ya discutidas, el efecto de las AUH sobre estos indicadores sociales no puede ser medido con pre-

cisión, por lo que se consideraron los distintos escenarios alternativos, ya discutidos en el contexto del análisis de cobertura. En el Cuadro siguiente se presentan los efectos

sobre distribución y pobreza considerando los cuatro escenarios alternativos de cobertura de la AUH ya discutidos en la sección 3.2.1 de este documento.

CUADRO 5. IMPACTO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES, CONTRIBUTIVAS Y AUH, SOBRE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, LA POBREZA E INDIGENCIA, TOTAL Y PARA MENORES DE 18 AÑOS, 2010

	Base original I Sem 2010	Sin AAFF cont.	Sin AAFF ni Jub.	Con AAFF cont.	Escenarios con AAFF y AUH			
					I	II	III	IV
Gini Coefficient	0.442	0.449	0.473	0.435	0.418	0.419	0.424	0.423
% Pobreza moderada	22.1	23.4	32.4	20.6	17.0	17.2	17.0	18.2
% Pobreza extrema	6.0	7.4	15.0	5.9	2.8	2.8	5.9	3.4
% Pobreza moderada en menores de 18	34.8	36.9	39.6	31.8	24.9	25.4	25.1	27.1
% Pobreza extrema en menores de 18	10.2	12.9	15.5	9.8	3.5	3.5	9.8	4.8

Escenarios: [I] Cobertura universal [II] Excluye a independientes formales [III] Limitada a 3.5 millones de beneficiarios [IV] Excluye a alumnos en escuelas privadas o sin escolaridad.

Notas: En las estimaciones de pobreza se utilizaron canastas alternativas a la del INDEC (Canasta del GBA ajustada por los índices de precios de seis provincias entre las que se incluye: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro). AAFF se refiere a asignaciones familiares de tipo contributivas.

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Permanente de Hogares, 1er semestre 2010 y Direcciones de Estadística Provincial.

5

DESAFIOS Y DEBATES FUTUROS: ACCESO, IMPACTOS Y SOSTENIBILIDAD

Las reformas e innovaciones implementadas en los últimos años en los programas de protección social en Argentina les han dado un renovado rol en lo que respecta a su efecto sobre el bienestar de los ciudadanos y la distribución del ingreso. Si bien estos cambios han sido importantes, es igualmente relevante considerar si los mismos han tenido el alcance necesario, si pudieran ser más efectivos a niveles de costo fiscal similares, y si son sostenibles en el tiempo, tanto en términos fiscales como políticos y sociales. Esta última sección del documento discute estos aspectos, identificando algunos en particular que demandarán análisis específicos, acciones y debates en el futuro cercano.

5.1. El acceso a los programas

Un aspecto central de las principales reformas introducidas recientemente es la inclusión de nuevos beneficiarios en los programas. Tanto la moratoria previsional, como la Asignación Universal por Hijo, representaron procesos de apertura que incluyeron a un importante número de personas y familias que estaban, hasta ese momento, normativamente excluidos del sistema. Sin embargo, cabe señalar que el proceso inclusivo no ha sido universal. En el caso del sistema previsional, los datos de cobertura disponibles para el año 2010 indican que casi un 90% de los adultos mayores tienen un beneficio. Cabe entonces preguntarse por las razones por las que el restante 10% no lo está. Algo similar, aunque con menos precisión estadística, puede observarse respecto de la AUH. En la actuali-

dad cerca de 3.5 millones de niños reciben el beneficio, pero las simulaciones preparadas para este documento, en forma consistente con las de otros autores³⁹, indican que podría haber hasta más de un millón de niños que, siendo elegibles, no perciben los beneficios.

Siendo el objetivo central de estas reformas la inclusión, cabe indagar por las razones que impiden acceder a los beneficios a algunos individuos y familias. En algunos casos la motivación sería de tipo normativo (esto es, existe una restricción en la legislación) por lo que correspondería evaluar si dicha restricción responde a un objetivo de política razonable o si, por el contrario, sería recomendable rever dicha norma. Por otro lado, si la restricción no tiene un origen normativo, es importante identificar las razones de su existencia y, de ser posible, eliminarlas. Existen varias explicaciones alternativas, incluyendo las vinculadas a la ausencia de necesidades por parte de los potenciales beneficiarios (es decir, quienes en teoría podrían calificar como beneficiarios tienen otras fuentes de ingresos que no aparecen en los relevamientos que hacen innecesaria su participación en estos programas), dificultades para completar las gestiones (tales como la falta de documentación personal o de tenencia de menores en regla, la distancia geográfica a las oficinas de ANSeS, las dificultades para completar los trámites administrativos, etcétera), o problemas en los registros oficiales (como la posibilidad de aparecer en un registro como beneficiario de un programa en forma errónea, quedando excluido del sistema).

39 Vease, por ejemplo, Bertranou et al (2010), Agis et al (2010), o Gasparini y Cruces (2010)

5.2. Los impactos

Como se discutió en las secciones anteriores, el impacto de los programas de protección social (y, en especial, del sistema previsional y las asignaciones familiares) ha sido muy importante tanto en términos de distribución del ingreso como de incidencia de pobreza. Sin cuestionar la *eficacia* de estos programas (es decir, la existencia de impactos), cabe considerar la *eficiencia* de los mismos, esto es, si podría lograrse similares impactos a un menor costo o, lo que es equivalente, impactos mayores con costos similares.

La respuesta a este punto es más clara en el caso del sistema previsional, donde aparece a priori un claro caso de eficacia pero ineficiencia, que en el de las asignaciones familiares. El programa de moratoria implementado desde 2005 no fue diseñado con el objetivo específico de incluir en el sistema a los adultos mayores que no tenían acceso a otros beneficios, sino que habilitó la posibilidad de obtener un beneficio previsional a cualquier persona que cumpliera con los requisitos de edad y no lo hubiese recibido hasta entonces. Como consecuencia de esto, la moratoria permitió la inclusión de los grupos más pobres y vulnerables, pero también la de quienes tenían otros ingresos o, incluso, un beneficio previsional⁴⁰, así como de los cónyuges de estos. Si bien no existen datos en la EPH que permitan evaluar el nivel de duplicación de beneficios, parecería que una estrategia más orientada a incluir prioritariamente a los más vulnerables podría haber resultado en un mayor efecto sobre las principales variables sociales.

En cuanto a la AUH, el decreto de creación formula en forma explícita una estrategia de focalización, vinculada a la condición laboral de los padres, los ingresos y, en forma indirecta, utilizando a la educación pública como un *proxy* para reducir los errores de inclusión. El impacto de la AUH sobre pobreza y distribución del ingreso muestra que el programa ha sido más eficiente que la moratoria, ya que estaría resultando en una reducción del Gini más importante a un costo mucho menor. En este caso, el de-

saño en relación al impacto se vincula con la necesidad de incluir a los niños más vulnerables que aún no perciben el beneficio, lo que indudablemente aumentaría su efectividad en forma considerable.

5.3. Sostenibilidad

El problema de la sostenibilidad financiera de los programas de previsión social es materia de análisis y debate desde hace años. El sistema previsional representa el principal componente en el gasto público, y las tendencias o variaciones demográficas y del mercado de trabajo pueden impactar en forma significativa sobre el mismo, por lo que tanto la situación fiscal corriente como las perspectivas de mediano y largo plazo son un tema de interés permanente. Las principales reformas introducidas en los últimos años incluyen algunas medidas que mejoran la situación fiscal (como el traspaso de los trabajadores activos que aportaban a las AFJP al sistema público) y otras que la dificultan (como este mismo traspaso, que implicará más pagos de beneficios en el futuro, un aumento en los beneficios esperados y, por supuesto, la moratoria previsional). Por otro lado, en una tendencia que se ha ido incrementando, los recursos del sistema previsional y sus erogaciones no pueden ser claramente discriminados de otros administrados por ANSeS, incluyendo, por ejemplo, a las asignaciones familiares.

Ante esta situación, no es sencillo formular una evaluación de la sostenibilidad fiscal de las reformas implementadas en años recientes. Los recursos actualmente asignados a financiar los programas de protección social (incluyendo los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, así como los recursos fiscales asignados específicamente y los asignados a través del presupuesto nacional) son suficientes para financiar las prestaciones a los niveles actuales e, incluso, generan excedentes que quedan registrados como superávits de ANSeS. Formular proyecciones de mediano y largo plazo es complejo, no sólo por los problemas ya mencionados, sino por la existencia de un alto nivel de volatilidad normativa. Aspectos tales como un posible ajuste masivo de haberes jubilatorios (como

⁴⁰ Originalmente, cualquier adulto mayor podía tramitar un beneficio previsional a través de la moratoria, incluyendo a aquellos que ya percibían una pensión por fallecimiento o beneficios de un esquema previsional distinto del nacional. En una medida administrativa, ANSES limitó esta posibilidad, exigiendo que, en caso de existir otro beneficio, la totalidad de la deuda debería ser saldada antes de cobrar el beneficio, pero dicha medida ha sido impugnada exitosamente por vía judicial.

consecuencia de fallos judiciales), cambios en la normativa respecto de la moratoria, extendiéndola en el tiempo, la creación de nuevos regímenes especiales como los ya existentes para grupos específicos de trabajadores, u otros similares hacen muy difícil construir un modelo predictivo razonablemente confiable. Sin embargo, parecería fundamental que, desde el Estado, se desarrolle una metodología que, en forma transparente, permita evaluar las tendencias o reformas que se propongan en el futuro, facilitando así la discusión pública de las mismas.

Un aspecto final sobre el que también corresponde mantener el foco de atención es el de la sostenibilidad social

y política de las políticas de protección social. Las políticas implementadas recientemente han tenido un impacto importante, pero las mismas podrían ser revertidas o sufrir recortes importantes en su implementación en el futuro, si no logran sostener un nivel de consenso político y social razonable. El desafío es importante en relación a la moratoria, ya que la misma no es formalmente una política permanente, por lo que su aplicación futura dependerá de decisiones de las autoridades cuando corresponda, pero también afecta a la AUH, que fue aprobada por decreto y que no está prolijamente integrada en el marco normativo del sistema de asignaciones familiares.

2
4
6
8
10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44

REFERENCIAS

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). "El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina", Documento de Trabajo CEIL-PIETTE, Argentina.
- Bertranou, F. –coordinador- (2010). "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares". Oficina OIT en Argentina, Buenos Aires, ISBN: 978-92-2-324138-4.
- Bertranou, F. y Grushka, C. (2002). "Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas" en Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; Bertranou, F., Solorio, C. y Gineken (eds.), Santiago de Chile, Oficina OIT.
- Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D. y Rofman, R. –editores- (2008). "Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas". Banco Mundial, Buenos Aires, ISBN 9-789879-805763.
- Gasparini L., Haimovich, F. y Olivieri S. (2006). "Labor Informality effects of the Program Jefes de Hogar". CEDLAS, mimeo.
- Gasparini y Cruces (2008). "Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. Evidencia y temas pendientes". Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 5, Banco Mundial.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). "Estimación del impacto de las asignaciones universales por hijo". Documento de Trabajo CEDLAS Nro. 102, UNLP.
- Goñi, E., López, J. y Servén, L., (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", World Bank Policy Research Working Paper 4487.
- MTESS (2005). "Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050". Serie de publicaciones de la Secretaría de la Seguridad Social, Año II, No.3 Buenos Aires, ISSN 1667-930x.
- Rofman, R. Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010). "Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y en Chile". Revista CEPAL 101, Agosto.
- Rofman, R. Grushka, C. y Chevez, V. (2001). "El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina", VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre, 2001.
- Rofman, R., Luchetti, L. y Ourens, G. (2008). "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". Discussion Paper, World Bank SP no. 0616, Washington.