



Consideraciones sobre la situación financiera de la previsión social argentina

Considerations on the financial situation of Argentine pensions system

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60235>

Autor: Sergio Carpenter é economista, mestre em Finanças pela UCEMA, co-coordenador do Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. E-mail: sicv2005@yahoo.com.ar

Resumen

La situación financiera de los sistemas previsionales es motivo de preocupación en el debate público, tanto en lo referido a sus impactos en el largo plazo, dada la evolución esperada de las variables demográficas, como en los análisis de la evolución macroeconómica en el presente, dada la envergadura que observa el gasto previsional. Así, el presente trabajo examina la trayectoria de recursos y gastos vinculados a la previsión social, así como los elementos contextuales que permiten caracterizar su situación financiera. En ese recorrido, se tiene que el sistema previsional argentino expresa numerosas tensiones e inequidades, aun en una situación en donde se ha alcanzado una cobertura pasiva prácticamente universal. En los últimos 5 años, se ha profundizado la diferencia entre los recursos afectados a su financiamiento y su gasto, en un contexto de estancamiento o reducción de la producción material y deterioro de los salarios reales. Asimismo, se determinan y analizan diversos resultados económico financieros asociados a la frondosa heterogeneidad de prestaciones y programas existentes, lo que ayuda a identificar posibilidades de intervención en función de reducir inequidades.

Palabras-clave: Seguridad social; pensiones; finanzas públicas; Argentina.

Abstract

The financial situation of pensions systems is a cause for concern in the public debate, both in terms of its impacts in the long term, given the expected evolution of demographic variables, and in the analysis of macroeconomic evolution in the present, given the scale that observes the pensions expenditure. Therefore, the present work examines the resources and expenditures linked to the pension system, as well as the contextual elements that allow characterizing its financial situation. In this case, it is noted that the Argentinean pensions system expresses numerous tensions and inequities, also in a situation where a practically universal passive coverage has been achieved. In the last 5 years, the difference between the resources allocated to its financing and its expenditure has been deepened, in a context of stagnation or reduction of material production and deterioration of real wages. Similarly, various economic and financial results associated with the wide heterogeneity of existing benefits and programs are determined and analyzed, which helps to identify possibilities for intervention to reduce inequities.

Keywords: Social security; pensions; public finances; Argentina.

JEL: I0; I3



Introducción

La situación financiera de los sistemas de pensiones ha sido tema de preocupación en el debate público, donde se han cruzado opiniones de analistas y hacedores de política, de instancias de decisión de los estados nacionales y de diversos organismos internacionales. Es que desde hace unos 70 años a esta parte dichos sistemas se han convertido en uno de los principales componentes de los presupuestos nacionales, incidiendo fuertemente tanto en los ingresos familiares como en el devenir macroeconómico de los países. A su vez, y en una relación que consume un ida y vuelta permanente, dicho devenir ha impactado en los resultados de los sistemas de pensiones, conformando una relación imbricada que puede resultar sinérgica tanto en épocas de crecimiento económico como en aquellas en donde asola la crisis o la depresión.

La mencionada situación financiera retrata en el presente, lo que la llamada “sostenibilidad” o “sustentabilidad” previsional intenta mostrar para el futuro. Tradicionalmente, la sostenibilidad ha referido a la “viabilidad” económica del sistema de pensiones en el largo plazo. A partir de contabilizar la carga financiera del sistema que sostendrán las generaciones futuras, se puede delinear su perspectiva; y ello es importante pues puede convertirse en herramienta argumental para encarar reformas estructurales a los sistemas de pensiones. Por ejemplo, en el año 1994, el Banco Mundial publicó un informe sobre los sistemas de pensiones que resultó muy influyente. “Envejecimiento sin crisis” enfatizó una idea: la crítica situación por la que - aparentemente- atravesaban los adultos mayores y la economía en su conjunto, se originaba en que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones estaba puesta en jaque debido a la inexorable tendencia de envejecimiento poblacional, que disminuye la cantidad de cotizantes en relación a los beneficiarios previsionales, acrecentando peligrosamente la llamada deuda implícita del sistema [Banco Mundial, 1994]. Así, los sistemas públicos de pensiones quedaron en el ojo de la tormenta pues la evolución demográfica se veía como el factor que los volvía insostenibles en el tiempo. La consecuencia fue de orden político, pues se tradujo en un fuerte impulso de política pública: había que reformar



los sistemas de pensiones de los países en vías de desarrollo en el sentido de la capitalización de fondos pensionales para brindar seguridad en la vejez.

La Argentina se hizo eco de ello y en el año 1994 reformó su sistema de pensiones en dos sentidos. Uno, cambiando –y endureciendo- los parámetros principales de acceso a las prestaciones. Y dos, creando un régimen mixto que incluía un régimen de capitalización de aportes previsionales, administrados por empresas privadas especialmente autorizadas para gestionar fondos de pensiones, las denominadas bajo la sigla “AFJP”³. Sin embargo, en las dos últimas décadas, la previsión social argentina tuvo otras modificaciones que cambiaron su trayectoria: la ampliación de la cobertura mediante las moratorias y la eliminación del régimen de capitalización de fondos de pensiones, que se había impulsado en la citada reforma del 1994 [Chávez Molina y Carpenter, 2022]. Esos elementos “conjugaron una especie de “contrareforma”... a la experiencia de los años noventa, que en el ámbito de la protección social, había significado, individualización del riesgo sistémico, focalización de la política social y privatización de la gestión previsional” [Carpenter, 2022].

A su vez, y en un plano internacional, la oleada de reformas estructurales que logró la privatización de los sistemas de pensiones en treinta países, finalmente ha cesado, y sus resultados estuvieron lejos de los objetivos buscados. La OIT ha informado que en dieciocho de ellos se han vuelto a reformar parcial o totalmente, destacando que el intento de brindar seguridad de ingresos en la vejez a través de construir sistemas de fondos de capitalización de aportes previsionales administrados esencialmente por la industria financiera, “ha fracasado” [Ortiz y otros, 2019].

No obstante, la sostenibilidad financiera en el largo plazo en la Argentina está fuertemente cuestionada y sujeta a fuertes tensiones, según varios trabajos referidos a las perspectivas de largo plazo del sistema [Cetrángolo y Grushka, 2020], [Calcagno, 2022].

³ AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones



1. Debates e indicadores del tamaño del gasto previsional

La sostenibilidad previsional como concepto ha tenido ciertas mutaciones en el tiempo. De ser una referencia acotada a los equilibrios o desequilibrios financieros del sistema en el largo plazo, se incorporaron al análisis dos dimensiones que no se mencionaban en el primer plano del problema: la cobertura o grado de alcance de las prestaciones, y la adecuación y suficiencia de ellas [Arenas, 2020]. Esto resulta un avance positivo en el enfoque de la sostenibilidad, pues pone a consideración ciertos aspectos e impactos sociales que no entraban en el examen de la estricta evolución financiera del sistema.

Pero, más allá de la posibilidad de tener -o no- un sistema financieramente equilibrado en el largo plazo, el tamaño del gasto previsional también ha sido señalado como un potencial problema del presente. En este sentido, se pueden identificar dos tipos de situaciones y argumentos. El primero, asociado a la propia existencia de los sistemas públicos de pensiones y su relación con el devenir económico general, remite a un punto de vista ortodoxo o convencional de la economía, que tiene antecedentes en debates de la década de 1970. En esa visión, existirían efectos macroeconómicos negativos que los sistemas previsionales públicos de reparto provocarían en su accionar, al generar incentivos a la reducción del ahorro privado y el ahorro agregado. Como las visiones ortodoxas de la economía entienden que hay causalidad entre el ahorro y la inversión, al reducirse el ahorro se reduce también la inversión y, por ende, se lesiona o morigera el crecimiento económico. Los sistemas públicos de reparto afectarían, así, la acumulación del capital. Los pagos realizados para sostener la vida de los adultos mayores son “desperdiciados” pues no redundan en acumulación del capital. El corolario, no se hace esperar: para corregir dicho lastre resultaría necesario impulsar una política que modifique los diseños institucionales de los sistemas de pensiones en función de lograr reducir el gasto público previsional y -de ser posible- avanzar hacia la construcción de un sistema que acumule reservas en forma de activos financieros, destinadas a solventar las pensiones a pagar en el futuro. Una buena síntesis de dichos argumentos y propuestas se pueden encontrar en un reciente documento del Fondo Monetario Internacional [FMI, 2019].



Por el contrario, desde perspectivas heterodoxas, el nivel del gasto público en sí mismo no es causa de desincentivos a la acumulación de capital, pudiendo inclusive potenciarla. Destaca la visión de Keynes: la redistribución de los ingresos producida por el aumento de la propensión a consumir es favorable a la acumulación de capital. La teoría de la demanda efectiva visualiza que la financiación de los beneficios previsionales vía déficit fiscal o a través de la redistribución de ingresos desde quienes financian las prestaciones puede afectar positivamente el nivel del producto [Cesaratto, 2005:202-204]. Como en dichas interpretaciones la inversión genera el ahorro, invirtiendo la causalidad respecto de las posiciones ortodoxas, aumentos autónomos de la demanda agregada provocarían crecimiento económico y aumentos en el ahorro agregado.

Por otra parte, la mencionada visión ortodoxa tiene un reflejo en el debate macroeconómico referido a la Argentina, pues allí existe una fuerte corriente de opinión que entiende al déficit fiscal como el epicentro del mediocre resultado que muestra dicha economía en los últimos años. El fuerte proceso de endeudamiento observado se explicaría en el recurrente déficit fiscal, y éste, en el “excesivo” gasto público, en donde el gasto previsional juega un rol de importancia. Se entiende que los gobiernos de corte “populista” promueven el gasto público y luego monetizan el déficit fiscal, es decir, lo solventan con emisión monetaria; provocando la alimentación del proceso inflacionario que, a esta altura, se encuentra espiralizado (la inflación proyectada para 2022 es del 95%). Aquí también, desde perspectivas heterodoxas, la cuestión es ve diferente. No sería el déficit fiscal el culpable del estancamiento económico argentino sino las condiciones que generan la llamada restricción externa, que traduce la limitación que provoca el aumento de los requerimientos de divisas por sobre la trayectoria de sus fuentes, las exportaciones y los flujos de capital hacia la economía. En ello juegan factores políticos y económicos de orden estructural: la incapacidad de generar un proceso de acumulación interna que contrarreste la tendencia hacia la dolarización de los excedentes generados por el sector privado. A ello se le suma la crítica a la política económica desplegada por gobiernos ortodoxos en lo económico, que utilizan el endeudamiento externo como herramienta para materializar dicha dolarización.



Un segundo tipo de referencias o criterios que han sido utilizados para evaluar si el tamaño del gasto previsional es adecuado o no, lo evalúan respecto de otras posibilidades de aplicación de recursos; y al grado de correspondencia entre los niveles de gasto y de recursos aportados para acceder al derecho pensional:

- a. Como el gasto previsional representa una intervención sobre los ingresos monetarios percibidos por la población adulta mayor, dichas erogaciones compiten con otros potenciales usos de los recursos. Es decir, alternativas de gasto que pueden tener otros destinos, otras poblaciones etarias o con diferentes condiciones sociales, e inclusive, otros programas públicos.
- b. Surge al examinar el grado de correspondencia entre el gasto previsional y los aportes históricos realizados por los beneficiarios en edades activas; se trata de una evaluación orientada a medir la existencia de congruencia entre ambos agregados [Altamirano y otros, 2018].

Desde un punto de vista instrumental, el indicador más utilizado es el gasto previsional en proporción del PIB, que se usa también ejercicios comparativos entre países. En este último caso, se generan imprecisiones comparativas por las diferencias existentes en las composiciones etarias o el “momento” demográfico que transitan los distintos países. En varias publicaciones del Banco Mundial, por ejemplo, se construye y evalúa un indicador referido a una denominada “generosidad” de los sistemas de pensiones. A partir del nivel del gasto previsional en proporción al PIB y considerando el tamaño de las cohortes activas y pasivas, se obtiene la proporción del gasto por adulto mayor sobre el PIB por persona en edad activa, correspondiente a la tasa de dependencia observada (relación entre cantidad de adultos mayores y personas en edades activas) [Apella, 2022].

Pero no todo es gasto en la previsión social. Por el lado de los recursos, la definición de los llamados “aportes personales” y “contribuciones patronales”, conforman una singularidad característica de los sistemas de pensiones, representativa de una condición que históricamente estuvo en el núcleo central de la legitimidad social que lograron dichos sistemas; la idea de que su funcionamiento se asemeja a la de un seguro, donde quien aporta en edad activa tiene una obligación



de pago que habilita el acceso a una recompensa, la prestación futura. Así, generaciones de trabajadores activos que en el presente “transfieren” recursos para el financiamiento de las prestaciones del sector pasivo van construyendo -a la vez- el acceso al derecho a su jubilación. Una concepción que también cristalizó en el concepto “salario diferido”, una manera de nombrar el haber jubilatorio.

Por último, la factibilidad de calcular la “situación financiera de la previsión social”, entendida como la diferencia entre sus recursos y el gasto que insume, es una particularidad que no encontramos en otras funciones presupuestarias; como ocurre, por ejemplo, con los programas de salud, educación o defensa, que se solventan con recursos provenientes de rentas generales, y nadie se pregunta por la situación financiera de dichos programas. La existencia de una afectación de recursos destinada a solventar el gasto de la previsión social habilita la posibilidad de construir una situación financiera específica.

En el presente artículo se exponen las características de la situación financiera de la previsión social argentina y de su contexto, en tres secciones. La primera da tratamiento a la evolución reciente de la situación financiera del sector público argentino, que incluye al Estado Nacional y las Provincias argentinas, dada su conformación federal. En segundo término, se pasa revista de la situación financiera de la seguridad social, en un examen que incluye los recursos, el gasto y diferentes resultados económico financieros. Por último, se incluyen ciertos comentarios finales en relación a la temática desarrollada.

2. Evolución reciente de la situación financiera del Sector Público Argentino

La evolución de la situación financiera del Estado depende de un conjunto de factores: el diseño de sus diferentes funciones y programas, las características de su estructura tributaria, la evolución de la situación macroeconómica y las políticas públicas que se van impulsando periodo a periodo. Dichos elementos se conjugan sobre la base de una determinada estructura económico social que contextualiza sus límites.



En el cuadro N°1 se muestra la evolución de la situación financiera del Estado argentino en el periodo 2017-2021, que se obtiene consolidando sus distintos componentes: la Administración Nacional, las Provincias y las Empresas y Entes públicos. Se muestra aquí con el objetivo de contextualizar el impacto de lo previsional en la situación financiera del sector público argentino en su conjunto, así como dimensionar la incidencia de los distintos elementos componentes.

En el año 2021, el gasto agregado del Sector Público Argentino fue de 38,8% PIB. Allí se incluyen los denominados gastos corrientes y los gastos de capital. Los gastos por Intereses alcanzaron 2,1% PIB, mientras que los Gastos de Consumo representaron 12% PIB, un concepto que incluye los gastos en Remuneraciones y en Bienes y Servicios. Se hace notar la incidencia del gasto de Provincias en dicho gasto de consumo, que alcanzó 8,5% PIB.

Como se verá más adelante, en Prestaciones de la Seguridad Social se incluye un conjunto heterogéneo de beneficios previsionales. En el año 2021, dicho concepto significó 10% PIB, es decir, el 26% del total del Gasto del Sector Público Argentino. Dichos guarismos representan el punto más bajo respecto de los cuatro años anteriores, en un contexto de un PIB decreciente, pues entre 2017 y 2021, éste se redujo un 5,4%.

Las Transferencias significaron 10,8% PIB y se componen de erogaciones a las universidades y al sector privado. Éstas últimas también incluyen transferencias a las familias, normadas por otros programas de la Seguridad Social, tales como Asignaciones Familiares y la cobertura de salud para jubilados y pensionados.

Cuadro N° 1 - Ingresos, Gastos y Financiamiento. Sector Público Argentino no Financiero (%PIB)

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	2021	%2021
Ingresos	36,1	35,1	36,1	40,1	36,6	100,0
Ingresos Tributarios	23,0	22,3	22,7	23,4	23,8	65,0
Contribuciones Seguridad Social	8,7	7,9	7,4	7,3	6,6	18,1
Ingresos no Tributarios	1,4	1,5	1,7	1,4	1,8	4,9
Rentas de la Propiedad	2,3	2,5	3,2	7,0	2,8	7,8
Ingresos de Capital	0,2	0,3	0,5	0,5	0,2	0,6
Otros	0,4	0,6	0,6	0,4	1,3	3,7
Gastos	42,6	41,0	40,4	43,1	38,8	100,0
Gastos de Consumo	13,9	12,6	12,3	12,8	11,9	30,7
Intereses	3,5	4,5	5,2	2,8	2,1	5,4
Prestaciones de la Seguridad Social	11,7	11,0	10,9	11,8	10,0	25,8
Transferencias	9,1	8,4	8,3	12,0	10,8	27,7
Gastos de Capital	3,9	3,5	3,1	2,8	3,3	8,5
Otros	0,5	0,9	0,7	0,8	0,8	2,0
Resultado	-6,6	-5,9	-4,3	-3,0	-2,2	
Fuentes Financieras	6,4	3,6	6,3	2,8	1,7	
Aplicaciones Financieras	10,6	11,6	6,6	7,2	6,0	
Endeudamiento Neto	10,7	13,9	4,6	7,4	6,5	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

Nota: Sector Público Argentino no Financiero incluye la Administración Nacional, las Provincias, las empresas públicas, y otros fondos fiduciarios y entes. La Administración Nacional incluye la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social.

Los ingresos que nutren la situación financiera estatal se componen, en grandes números, de los Ingresos Tributarios, que en el año 2021 significaron un 23,8% del PIB (un 65% del total), los Aportes Personales y las Contribuciones Patronales, que sumadas alcanzaron un 6,6% del PIB; y las llamadas Rentas de la Propiedad que sumaron un 2,9% PIB (7,8% del total). Éstas rentas se componen fundamentalmente de las Utilidades del Banco Central de la República Argentina y de rentas derivadas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), un fondo de activos de propiedad estatal que se compuso con la suma de las inversiones contenidas en los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP, luego de la eliminación del régimen de capitalización individual y nacionalización del sistema previsional en el año 2008.

La evolución del Resultado ha mostrado una sensible reducción del déficit fiscal en el periodo analizado, corroborándose en el año 2021 un déficit de 2,24% del PIB; una reducción sustantiva respecto a la observada en los años 2017 (6,6% PIB) y 2018 (5,9% PIB).

Durante el año 2020, destaca el aumento sustantivo en las Transferencias y en Prestaciones de Seguridad Social, motivados por las políticas de ingresos impulsadas como respuesta a la pandemia Covid-19, en un contexto de fuerte reducción del PIB, el denominador del indicador. A contrapelo de ello, destaca la sensible disminución de los Intereses, reflejo fundamentalmente de la reducción de Intereses por Deuda en Moneda Extranjera de Largo Plazo. También resulta notorio el aumento de los recursos provenientes de Rentas de la Propiedad (7% PIB) explicados en el incremento de Utilidades del Banco Central, asociadas a las fuertes diferencias cambiarias que se observaron en el periodo 2018-2019.

Una de las principales características del periodo analizado fue el fuerte proceso de endeudamiento externo que verificó, en donde el stock de deuda externa se elevó en más de 92 mil millones de dólares. La imposibilidad de afrontar los vencimientos a partir del año 2020, motivaron urgentes negociaciones entre el Estado Argentino y los acreedores privados; y, posteriormente, con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El siguiente cuadro muestra la evolución del endeudamiento de la Administración Central del Estado Nacional.

Cuadro N° 2 - Deuda Bruta de la Administración Central

Año	%PIB	En miles de millones de u\$s			% Externa/Total
		Total	Externa	Interna	
2015	48,6	222,7	63,6	159,1	29
2016	51,4	267,0	92,0	175,0	34
2017	56,0	318,1	129,7	188,4	41
2018	84,5	329,4	161,2	168,2	49
2019	88,1	320,6	155,9	164,8	49
2020	102,0	333,1	152,1	181,0	46
2021	79,4	360,8	144,5	216,3	40

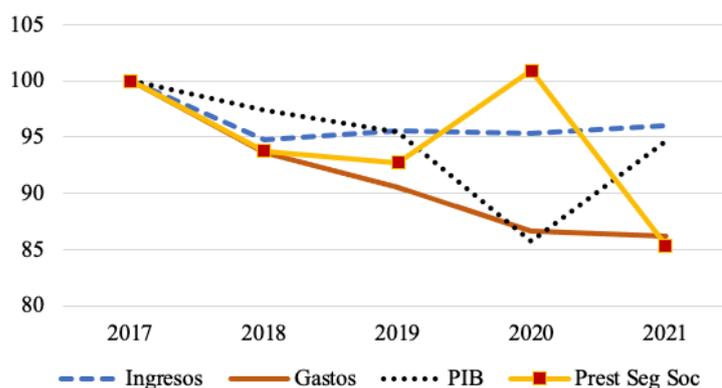
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

El siguiente gráfico N°1 muestra la evolución comparada (y acumulada) de algunas de las variables mencionadas, incluyendo el PIB. Este último observa una trayectoria descendente, que se agudiza en el año 2020, con pleno impacto de la pandemia Covid-19 y el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO). En los cuatro años del periodo 2017-2021, el PIB cae un 5,4%; un resultado que se torna

más grave si se toma en cuenta el aumento de la población en el periodo, estimada en un 3% ⁴, que eleva la caída al 8,5% del PIB en términos per cápita.

Por otra parte, llama la atención la constancia en la trayectoria de los ingresos a partir de 2018 en paralelo al fuerte descenso del gasto agregado. Se destaca la recuperación del gasto en Prestaciones de la Seguridad Social en el año 2020, corolario de la caída observada en el PIB y su impacto como denominador de un indicador que mide el gasto en relación a él. También tuvieron incidencia los complementos de ingresos hacia el sector pasivo de bajos ingresos que el Estado argentino decidió impulsar atento a la caída del poder adquisitivo de los haberes previsionales.

Gráfico N° 1 - Evolución de Ingresos, Gastos, Prestaciones de la Seguridad Social y PIB (Año 2017=100)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

3. La situación financiera de la Seguridad Social

3.1. Evolución del Gasto

En la Argentina existe un conjunto heterogéneo de programas dedicados a atender la cuestión social. En el siguiente cuadro N° 2 se muestra la evolución reciente de los programas⁵ con una clasificación que distingue, a grandes rasgos, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); los sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas (IAF) y de las Fuerzas de Seguridad nacionales (Cajas de Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Servicio Penitenciario

⁴ Estimaciones de Naciones Unidas. "World Population Prospects 2022".

⁵ Incluye programas de la Administración Nacional y Cajas Provinciales no transferidas.

Federal); las cajas previsionales de 13 provincias argentinas que nuclean a trabajadores del sector público provincial; las Pensiones no Contributivas, la Pensión para el Adulto Mayor (PUAM) y otros beneficios de pensión; además de las asignaciones familiares, en sus variantes contributiva y no contributiva (pasivos y AUH). Bajo el concepto Otros ANSES se agrupan, fundamentalmente, la transferencia para la cobertura de Salud de los/as beneficiarios/as de jubilación y pensión, ciertos complementos previsionales y el Seguro de Desempleo; Finalmente, un concepto que agrupa las políticas alimentarias, de apoyo al empleo y otras en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social.

Cuadro N° 3 - Gasto en Protección Social (%PIB)

CONCEPTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Previsional ANSES	7,15	7,22	7,83	7,32	7,16	7,88	6,51
Previsional FFSS y FFAA	0,54	0,57	0,63	0,58	0,58	0,61	0,60
PNC - PUAM - otras Pensiones	1,10	1,03	1,04	0,97	0,97	1,04	0,91
Asignaciones Familiares	1,10	1,31	1,33	1,28	1,24	1,42	1,24
IFE y ATP						1,78	0,05
Otros ANSES	0,42	0,47	0,42	0,34	0,39	0,44	0,42
Subtotal Seguridad Social ANSES	10,3	10,6	11,3	10,5	10,3	13,2	9,7
Previsional Cajas Provinciales	2,2	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,0
Políticas Alimentarias, de Apoyo al Empleo y otras / MDS	0,30	0,26	0,36	0,36	0,38	0,85	1,11
TOTAL	12,8	13,2	13,8	13,0	12,9	16,3	12,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio de Economía de la Nación.

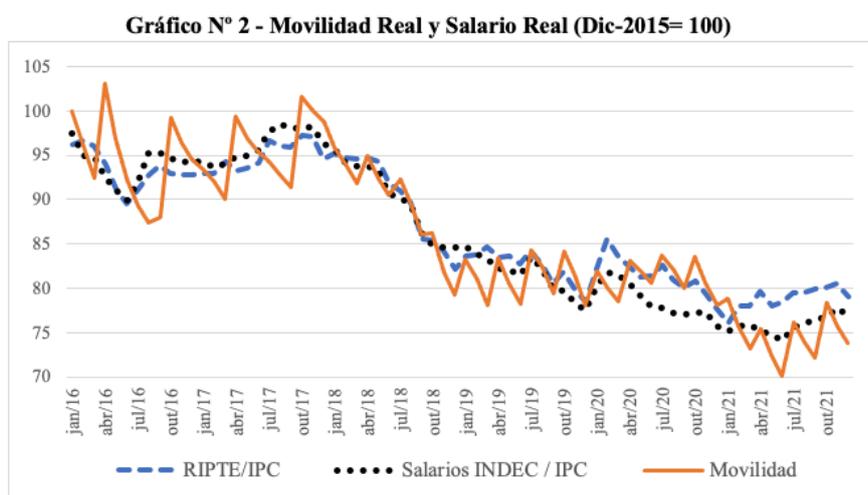
Varios factores incidieron en las variaciones observadas en su evolución reciente. El gasto previsional contributivo gira en torno a 7,5% PIB, alcanzando en el año 2021 un 6,8% PIB. Las variaciones observadas en el periodo 2015-2021 tienen que ver con varios factores.

- a. Los cambios normativos que impulsaron nuevos programas: la llamada “Reparación Histórica”, un programa que implicó la actualización de haberes fundamentalmente para un subconjunto de beneficiarios/as de haberes más elevados, cuyo monto agregado -a partir de 2017- se ubicó en torno a 0,4% PIB. Otro cambio normativo consistió en la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación no contributiva destinada los adultos mayores de 65 o más años que no reúnen el requisito de 30 años de servicio con aportes del régimen general



- contributivo. Consiste en un 80% del haber mínimo jubilatorio y no genera pensión derivada. También significó una elevación de la edad de retiro de la mujer, que en el régimen general es de 60 años.
- b. Las múltiples modificaciones de la Ley de movilidad previsional en los años 2018, 2020 y 2021. La primera de ellas modificó el esquema de reajuste, que pasó a depender de un 70% de la evolución de los precios (IPC) y un 30% de un índice salarial. Esta modificación también incluyó una modificación en la periodicidad del reajuste, que pasó a ser trimestral. El inicio del esquema también significó la pérdida de un trimestre de actualización en los haberes previsionales. En el año 2020 se suspendió la aplicación de dicha Ley y el gobierno nacional determinó los reajustes trimestrales discrecionalmente. En 2021 empezó a regir una nueva Ley de movilidad similar a la derogada en el 2017, cuyo esquema combina en un 50% de un índice salarial y otro 50% la evolución de la recaudación tributaria afectada a la seguridad social por beneficio.
- c. Esta especie de “compulsión” por modificar la movilidad previsional tiene un contexto: la existencia de la inestabilidad macroeconómica. A la trayectoria declinante del PIB se le suma el galopante proceso inflacionario que escaló desde un 25-30% en 2015 a más del 50% en 2018-19 y aún más: para 2022 se proyecta un 95%. Así, las improntas políticas de quienes tienen la responsabilidad de hacerse cargo de la conducción del Estado Nacional traducen su acción de gobierno modificando la distribución del gasto público y ello ha implicado regular el esquema de movilidad previsional. Dicho esquema también alcanza a otros programas: las pensiones no contributivas y las asignaciones familiares.
- d. El siguiente gráfico N°2, muestra las trayectorias de la mencionada movilidad previsional y de dos indicadores salariales, en todos los casos, en relación a la evolución del IPC. El RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) muestra la evolución de los salarios formales a partir de en registros administrativos, mientras que el indicador “Salarios INDEC/IPC” muestra la evolución de los salarios formales e

informales, con fuente en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Se hace notar la notable evolución hacia la baja de todas las variables analizadas. En los seis años del periodo relevado, la capacidad de compra de los salarios y de los haberes previsionales cayó entre el 20 al 26 por ciento.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y MTESS.

Por otra parte, en el año 2020 impactó de lleno la pandemia Covid-19. La respuesta del gobierno nacional a ella fue diversa [UNAB, 2021] e incluyó dos programas de mucha importancia relativa como aliviador de la pérdida de ingresos: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), destinado a trabajadores informales y de bajos ingresos; y el programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que se hizo cargo de la mitad de los salarios de trabajadores de las empresas privadas que cumplían ciertos requisitos. A dichas medidas excepcionales se le sumaron otros bonos de emergencia destinados a beneficiarios previsionales y de las asignaciones familiares, que impactaron en el gasto que se muestra en el cuadro N°3.

3.2. Evolución de los Recursos

La Seguridad Social, en su acepción presupuestaria-argentina, se financia con recursos provenientes de tres fuentes. En primer lugar, con los aportes personales y las contribuciones patronales, ambos derivados de la aplicación de alícuotas en

relación al salario de los trabajadores formales, que son solventados por los trabajadores y sus empleadores (respectivamente); en segundo término, los recursos tributarios especialmente afectados a la función presupuestaria Seguridad Social, recursos definidos por las leyes tributarias; y los recursos girados por el Tesoro Nacional, aplicados en caso de existir una necesidad de financiamiento adicional, recursos provenientes de rentas generales o endeudamiento.

El siguiente cuadro N° 4 muestra la evolución reciente de los recursos de la Seguridad Social, correspondiente a los primeros tipos mencionados más arriba: Aportes y Contribuciones, por un lado, y los recursos Tributarios, por otro. También se muestra la evolución de “rentas de la propiedad” que contabiliza los intereses ganados por la acumulación de ciertos activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), pero que dejamos sin agregar al total de recursos debido a que los mismos no se destinan al pago de prestación alguna, sino que conforman movimientos llamados “por debajo de la línea”, incrementándose las “aplicaciones financieras” o la tenencia neta de activos financieros.

En el año 2021, los llamados recursos de la Seguridad Social, significaron 6,8% PIB, observando una estructura que se compone en un 61% por los Aportes y Contribuciones, mientras que los recursos Tributarios compusieron el restante 39%.

Cuadro N° 4 - Recursos de la Seguridad Social (ANSES - %PIB)

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aportes y Contribuciones	5,6	5,5	5,6	5,0	4,6	4,5	4,1
Ingresos Tributarios	2,4	3,4	2,5	2,6	2,6	2,8	2,7
Combustibles Líquidos	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias				1,6	1,6	1,6	1,6
Ganancias	1,3	1,1	1,0				
Impuesto PAÍS						0,2	0,1
Otros	0,13	0,12	0,13	0,13	0,11	0,12	0,09
Sinceramiento Fiscal Ley N° 27.260		1,3	0,4				
Valor Agregado	0,73	0,71	0,70	0,73	0,70	0,69	0,69
% Masa Bruta de Impuestos Coparticipados	1,64	1,24	0,84	0,63	0,30		
Otros	0,01	0,01	0,01	0,01	0,14	0,31	0,003
TOTAL	9,7	10,1	8,9	8,3	7,6	7,7	6,8
Rentas de la Propiedad	0,9	0,9	1,0	1,2	1,4	0,6	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Aportes y Contribuciones refiere a los recursos derivados de la aplicación de alícuotas a las remuneraciones del trabajo asalariado formal, que en mayo de 2022



refirió a unos 7,5 millones de personas. Los trabajadores por cuenta propia que realizaron aportes en las dos modalidades existentes (autónomos y monotributo) fueron unos 2,3 millones. En este último caso, mientras la participación en el total de casos representó el 23,4%, en monto recaudado fue del 3,3% del total; una muestra de la problemática del trabajo por cuenta propia en la previsión social.

Las modificaciones normativas que afectaron la estructura de recursos fueron fundamentalmente:

1. La eliminación del impuesto a las ganancias del financiamiento de la Seguridad Social y la derivación del 100% de la recaudación del “impuesto al cheque” o Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias.
2. La eliminación del 15% de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipados, conocida como “pre coparticipación”, en atención a un fallo de la Corte Suprema de Justicia del mes de noviembre de 2015, que dio lugar al reclamo de tres provincias argentinas en torno a la devolución de dichos recursos a las provincias argentinas. Mediante Ley 27.260 se estableció un “pacto fiscal” entre la Nación y las Provincias que operativizó dicha medida.
3. La creación del impuesto PAIS, aplicado a las compras en moneda extranjera.
4. El blanqueo tributario promovido por la Ley 27.260, que instrumentó la posibilidad de que los contribuyentes pudieran exteriorizar activos no declarados a la autoridad tributaria. Ello significó el reconocimiento de más de u\$s 120.000 millones de dólares, lo que implicó una recaudación que tuvo destino en el comentado programa de Reparación Histórica.
5. El impulso de excepciones a la aplicación de las normas relativas a las contribuciones patronales, motivadas en necesidades de impulso de algunos sectores económicos en específico o como paliativo a las actividades afectadas por la pandemia Covid-19.

El derrotero temporal de los recursos de la Seguridad Social es a la reducción severa. El deterioro macroeconómico en combinación con los cambios normativos antes comentados son los factores que inciden en dicha trayectoria. Del 10% PIB que alcanzaron los recursos de la Seguridad Social aplicados en los años 2015-2016,



se reduce a menos de 7% en el año 2021, una baja sustancial, con fuerte impacto en los diferentes resultados de la Seguridad Social y de la Previsión Social, tal como se verá en el siguiente parágrafo.

3.3. Resultados económicos y financieros

En el siguiente cuadro N° 5 se tiene un conjunto de indicadores que reflejan distintos resultados económicos y financieros. Se deben tomar en cuenta dos cuestiones relativas al destino de los recursos. La primera es que Aportes y Contribuciones financian tanto prestaciones previsionales como de asignaciones familiares. La segunda, consiste en que la definición de los recursos tributarios que se afectan al financiamiento de la seguridad social es inespecífica respecto de a qué programas en particular están destinados. Ambos elementos provocan que el cálculo de resultados dependa de la asunción de ciertos supuestos.

Cuadro N° 5 - Resultados económico financieros (%PIB)

Resultado	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Seguridad Social (<u>Adm.Nacional</u>)	-0,49	-0,33	-2,11	-2,04	-2,51	-5,26	-2,70
Previsional Contributivo (sin moratoria)	0,58	0,37	-0,01	-0,15	-0,46	-1,00	-0,39
Previsional Regímenes Especiales (*)						-0,48	-0,35
Previsional Contributivo (con moratoria)	-1,93	-2,29	-2,86	-2,76	-3,01	-3,84	-2,74
Previsional FF.AA. y FF.SS.	-0,37	-0,39	-0,44	-0,41	-0,36	-0,39	-0,39

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTESS.

Nota (*): dada la información pública disponible, sólo se pudo realizar una estimación para los años 2020 y 2021.

A continuación, se presentan las definiciones de los indicadores y algunas de sus características abreviadas:

1. Resultado de la Seguridad Social.

- a. Incluye la totalidad de los recursos tributarios afectados a la Seguridad Social, así como los Aportes y Contribuciones. Por el lado del gasto, se incluye la totalidad de los programas previsionales (SIPA, FFAA FFSS, PNC, PUAM, y otras pensiones), la totalidad de las asignaciones familiares (contributiva, no contributiva, y pasiva), el seguro de desempleo y ciertas transferencias (a Cajas previsionales provinciales y financiamiento del sector pasivo al sistema de salud de adultos mayores).



- b. Desde el año 2017 muestra un aumento sustantivo a más de 2% PIB. La disminución de la pre coparticipación (%MBIC) y de los Aportes y Contribuciones explican dicha trayectoria, que tiene que ver con decisiones de política tributaria y la disminución observada en la actividad económica.
2. Previsional Contributivo (sin moratoria).
 - a. Contabiliza los Aportes y Contribuciones descontando el pago del programa Asignaciones Familiares contributivas, pues como se dijo, dichos recursos también financian las AA.FF. Por el lado del gasto, contabiliza el sistema previsional nacional (SIPA, que incluye los Regímenes Especiales) y una proporción de la transferencia hacia el sistema de salud de adultos mayores.
 - b. Es un resultado que muestra la relación entre la recaudación y la erogación de las prestaciones que cumplen con el requisito contributivo de años de servicio. Observa una trayectoria descendente luego años con cierto superávit (2015/16). Si a este resultado se descuenta el de Regímenes Especiales, se obtiene una situación financiera cercana al equilibrio.
 - c. Este resultado esconde una inequidad intrínseca asociada al fenómeno de la informalidad, pues la caída de la cobertura contributiva “pura” o que cumplimenta el requisito de años de servicio, implica que los aportes efectuados por trabajadores/as que no podrán reunir dicho requisito termina ayudando a financiar la cobertura de los trabajadores con historia laboral completa en la formalidad.
 3. Previsional Regímenes Especiales.
 - a. Es una estimación propia, basada en datos del MTESS. Contabiliza el gasto y los aportes y contribuciones correspondiente a los siete Regímenes Especiales existentes (Poder Judicial, Servicio Exterior, Docentes no Universitarios, Docentes Universitarios Nacionales,



Yacimientos Carboníferos Río Turbio, Luz y Fuerza e Investigadores Científicos y Tecnológicos).

- b. A junio de 2022, representan el 6% de los aportantes y el 10,1% del monto de Aportes y Contribuciones. Desde el lado del gasto, significan el 3,5% de los beneficios y el 10,3% de la masa bruta de haberes.
- c. Dichos Regímenes Especiales observan condiciones más generosas en cuanto a las fórmulas de beneficio (tasas de reemplazo, actualización de remuneraciones históricas, periodos tomados en cuenta para el cálculo del promedio de salarios en la determinación del haber inicial o distintos esquemas de movilidad de las prestaciones. También los regímenes laborales pueden tener diferencias que impactan en el sistema previsional (e.g. definición de adicionales por años de prestación de servicios). Para 2021 presenta un déficit de 0,35% PIB.

4. Previsional Contributivo (con moratoria).

- a. Suma el gasto que insume el pago de “moratoria previsional” al Resultado Previsional Contributivo (sin moratoria). La llamada “moratoria” representa una flexibilización de las condiciones de otorgamiento de las prestaciones, pues otorga la posibilidad de determinar una deuda por los aportes no realizados y pagarla en cuotas del mismo haber previsional. El efecto de dicha normativa impulsada en los años 2005 y 2014 fue el fuerte aumento de la cobertura de los adultos mayores (casi un 30%), tornándola prácticamente universal e incorporando masivamente a las mujeres a la jubilación. Esta situación derivó en diferencias en la consideración de la contributividad del sistema previsional en su conjunto [Carpenter, 2021].
- b. La tendencia de los últimos años ha sido hacia el incremento del déficit, en atención, fundamentalmente, al derrotero de los recursos, tal como se comentó anteriormente.

5. Previsional FF.AA. y FF. SS.



- a. Contabiliza el gasto y los recursos (Aportes y Contribuciones) correspondiente al personal de las Fuerzas Armadas y el de las Fuerzas de Seguridad nacionales (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional y Servicio Penitenciario Nacional).
- b. El resultado observa una trayectoria relativamente constante, en torno a 0,40% PIB, solventado con recursos de rentas generales del Estado Nacional.

Comentarios finales

En los últimos años, la economía argentina ha acentuado su fragilidad financiera y su inestabilidad macroeconómica. El volumen de la producción en términos per cápita disminuyó, así como los ingresos reales de los trabajadores. Ese devenir productivo ha impactado en la situación financiera de la previsión social, acentuando sus resultados financieros deficitarios. Parece confirmarse, así, la “centralidad” de la producción en el devenir de los sistemas de pensiones.

En paralelo, las normativas que delinear el diseño pensional también han tenido modificaciones, mayoritariamente generadas en la intersección entre el momento político-económico que se vive y las improntas políticas de quienes conducen los destinos del Estado. Algunas de ellas, han ayudado a erosionar la financiación específica de la Previsión Social, acrecentando así el financiamiento directo del Tesoro Nacional. Dicha situación impacta en la visualización del déficit del sistema como uno de los principales causantes del resultado económico financiero del Sector Público argentino.

El aumento de la cobertura previsional observada en las últimas décadas, ha trazado un puente sobre las condiciones restrictivas impuestas en la Ley previsional del año 1994. Con ello, la previsión social argentina ha sido “comprensiva” de la realidad económica de la informalidad, que alcanza valores cercanos 35% del trabajo asalariado y cercanos al 60% entre los trabajadores por cuenta propia; trabajadores informales con escasas posibilidades de acceder a las prestaciones del



sistema contributivo. Esa expansión de la cobertura ha tenido impacto en los niveles de gasto previsional agregado.

La situación financiera del sistema previsional refleja un conjunto heterogéneo de problemáticas. El avance histórico de la informalidad tiene su impacto allí, pues su atención prestacional exige un financiamiento tributario. Otro caso es la situación de trabajadores por cuenta propia que realizan aportes derivados al sistema, pero con una densidad de cotización mucho menor a la de los trabajadores en relación de dependencia, una cuestión que el sistema previsional asume en la práctica como un subsidio.

El resultado estrictamente contributivo es levemente deficitario, pero éste resulta engañoso pues disimula al menos dos problemáticas: los aportes al financiamiento por parte de la población que realiza aportes esporádicos y que luego no accede a la prestación contributiva; y la pulsión deficitaria de los Regímenes Especiales originada en fórmulas de beneficio que resultan más generosas que la del Régimen General.

El tamaño del gasto previsional también expresa otras tensiones y desigualdades, derivadas de una institucionalidad que no muestra capacidad de conjugar la coherencia entre todas las particularidades y heterogeneidades del mundo del trabajo y la formulación equitativa de prestaciones previsionales. Normativas sobre los llamados Regímenes Diferenciales, que acortan la edad de retiro y/o el requisito de tiempo de servicios con aportes, y que se mantienen en el tiempo aun luego de observar cambios en los procesos de trabajo; la génesis de nuevos regímenes con condiciones especiales; la evaluación permanente que debería tener la vigencia de las excepcionalidades al régimen general; la falta de desarrollo de institucionalidad y metodologías de evaluación de los impactos que configuran los distintos “mosaicos” previsionales que se van construyendo en el tiempo; todos factores que inciden en los niveles del gasto y la formación de una particular estratificación societal. A ello se le suma la aparición de nuevas tecnologías y el desarrollo concomitante de nuevos sectores productivos, con



modalidades laborales que no encuentran traducción inmediata en las modalidades de aplicación a la Seguridad Social y que exigen desarrollos normativos específicos.

En definitiva, desafíos de suma importancia pues la legitimidad del sistema previsional depende tanto de su capacidad para dar cobertura como la de contrarrestar las inequidades que pueden ser inducidas desde el propio mercado laboral pero también de las diferencias y la estratificación social que el propio sistema previsional provoca.

Referencias

Altamirano, Álvaro, Solange Berstein, Mariano Bosch, Manuel García Huitrón, María Laura Oliveri [2018]. “Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe”. BID.

Apella, Ignacio [2022]. “El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado”. Banco Mundial.

Arenas de Mesa, Alberto [2020]. “El sistema de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”. Serie Macroeconomía del Desarrollo. N° 212. CEPAL.

Banco Mundial 1994. “Envejecimiento sin crisis”. Banco Mundial.

Carpenter, Sergio [2021]. “Una mirada sobre las pensiones no contributivas en la Argentina”. Seguridad Social Latinoamericana N°5. CLACSO.

Carpenter, Sergio [2022]. “Hitos en la trayectoria reciente de la previsión social argentina”, en “Seguridad social argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales”. Santiago Fraschina (Comp). IADE-UNAB. En prensa.

Calcagno, Leonardo E. [2040]. “Seguridad Social en Argentina: diagnóstico y perspectivas a 2040”, en “Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo” Chávez Molina y Carpenter [2022]. CLACSO.

Chávez Molina, Eduardo y Carpenter, Sergio (Comp.) [2022]. “Empleo y Previsión Social. Problemáticas en la Argentina y en el mundo”. CLACSO.



Cesaratto, Sergio [2005]. "Pension Reform and Economic Theory. A Non-Ortodox analysis". Edward Elgar. Cheltenham, UK.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos [2020]. "El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". Serie Macroeconomía del Desarrollo. N° 208. CEPAL.

Ortiz, Isabel, Durán-Valverde, Fabio, Urban, Stefan, Wodsak, Veronika y Yu, Zhiming [2019]. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). OIT.

UNAB 2021. "El rol de la Seguridad Social durante la pandemia". UNAB.
<https://www.unab.edu.ar/El-Rol-de-la-Seguridad-Social-durante-la-Pandemia-UNAB.pdf>