

Sol Minoldo y Enrique Peláez

RETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA EN EL SIGLO XXI

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones comienzan a repensarse en el mundo entero. Aunque han sido los factores demográficos los que han acaparado el protagonismo en los problemas de sostenibilidad, los cambios en el mundo del trabajo podrían constituir el principal factor explicativo de las dificultades de financiamiento para sistemas basados en cotizaciones. El desempleo, la emergencia de formas de contratación flexibilizadas, la persistencia de la informalidad en el caso de Latinoamérica, así como la implementación de políticas que, orientadas a estimular la contratación de empleo, reducen en mayor o menor medida la carga de cotizaciones sobre los empleadores. Del otro lado, las obligaciones previsionales pueden crecer ya sea por el incremento de personas que llegan a la vejez y el aumento de los años de supervivencia, ya sea por la expansión de la cobertura previsional en el marco de una política social en la que los derechos de la vejez comienzan a adquirir una mayor relevancia, desde que son enunciados por instrumentos internacionales de derechos humanos y desde que comienza a valorarse el aporte del trabajo no remunerado reproductivo y de cuidado, y la importancia de los ingresos directos para la autonomía de las mujeres (otora protegidas, principalmente, de forma indirecta, a través del ingreso de sus maridos o pensiones por viudez).

En un marco de rigidez de la base de financiamiento y expansión de la población beneficiaria, los abordajes políticos, académicos y técnicos dirigen el análisis al cambio en la relación de apoyo entre trabajadores y dependientes mayores. Del deterioro de dicha relación, que se aprecia en las nuevas estructuras por edades de las poblaciones, se extraen conclusiones acerca de un grave problema de sostenibilidad que “forzaría” a redefinir las edades de retiro, y motivaría a avanzar en iniciativas que estimulen mayores niveles de ahorro para la vejez, como el caso de los sistemas de capitalización privados. Cabe notar que detrás de esta última propuesta subyace la idea de que el problema de sostenibilidad debe atenderse con una expansión de los recursos, esto es, de la producción de riqueza, a la cual colaboraría la disponibilidad de fondos de inversiones.

En América Latina todas estas cuestiones se han planteado ya como problemas vigentes, incluso en las últimas décadas, a pesar que en la región nos encontraríamos, todavía, dentro del periodo de ‘bono demográfico’. En el caso de Argentina, entre 2003 y 2005, por un lado, las finanzas previsionales mejoraron sustancialmente. Esto se debió en parte a la mejora de los indicadores laborales y al incremento de la recaudación tributaria que era asignada a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). También, a una política de recomposición de las cargas previsionales sobre los empleadores y a la recuperación de los aportes de los trabajadores, especialmente a partir de la re estatización del sistema. Además, el desmantelamiento de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) supuso la creación de un fondo de ahorro que generaba rentas y, con ello, una nueva fuente de ingresos genuinos. Por último, se dio continuidad la detracción de un porcentaje de la masa de impuestos coparticipables, que habían comenzado a detraerse en tiempos de ‘emergencia previsional’. Por otro lado, las erogaciones se expandieron también considerablemente en el periodo. Esto debido a que se activaron mecanismos de acceso que, debilitando en los hechos la lógica contributiva, permitieron una masiva incorporación de personas mayores a la protección y con una mínima segmentación de la calidad, ya que accedieron con reconocimiento de beneficios contributivos, y en un contexto de mejora de los beneficios mínimos en términos reales, junto con la reducción de la desigualdad de los beneficios que llevaron a reducir las distancias entre el beneficio medio y mínimo. En los últimos dos años se ha iniciado claramente una nueva etapa, en la que ha irrumpido el discurso del ajuste en el marco de una revitalización del paradigma contributivo.

Los recursos coparticipables que la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó que debían ser restituidos a las provincias en ausencia de un pacto de coparticipación que legitimara su direcciona-

miento a la ANSES, han comenzado a ser restituidos. Si bien el gobierno nacional comprometió suplirlos con recursos del tesoro nacional, esto parece constituir una medida provisoria y no una asignación genuina, en la medida que el creciente peso de la ANSES sobre los gastos del gobierno nacional comienza a ser señalado como explicativo del déficit fiscal general. Del lado de las erogaciones, el carácter expansivo de la protección y la calidad no segmentada de los beneficios no contributivos han comenzado a ser desplazados por medidas que refuerzan el carácter individual de la sustitución de ingresos¹ y reconstituyen la desigualdad de la calidad de protección entre los beneficiarios según hayan cotizado o no al sistema durante su vida activa. El acceso universal a la protección, si bien no se ha eliminado, se ha segmentado fuertemente. En este marco se prepara una reforma previsional para el año 2019, tal como prevé la ley aprobada en el año 2016.

Ante una inminente discusión sobre el diseño de la protección social y las medidas ‘forzadas’ para conseguir su equilibrio contable, este trabajo propone explorar dos de las dimensiones que explicarían el ‘problema’ de sostenibilidad y equilibrio de la seguridad social. En la primera parte, abordaremos el impacto económico del envejecimiento de la población, y puntualmente el caso de la Argentina, buscando comprender si, en efecto, no existen recursos para afrontar los retos que dicho proceso supone, siendo el recorte un camino ‘ineludible’. En este análisis consideraremos la importancia que tienen factores distributivos y, puntualmente el diseño de financiamiento contributivo, en las dificultades económicas que pueden aquejar a la seguridad social. En la segunda parte, analizaremos los diferentes componentes que explican la expansión de los egresos y la evolución de los recursos de financiamiento del sistema argentino de seguridad social. Con este análisis se busca comprender el rol que tiene, en los actuales desafíos del sistema, el avance de facto en políticas de universalización cuyo financiamiento no fue explícitamente definido y que requiere de abrir un debate para, a partir de las prioridades sociales consensuadas, avanzar en los compromisos que garanticen su financiamiento.

EL “PROBLEMA” ENVEJECIMIENTO

En las áreas de la demografía, la economía, la economía generacional y del diseño de políticas públicas, el problema del envejecimiento, como problema de conocimiento, ha adquirido creciente presencia.

1 Como es el caso de la Ley de Reparación histórica, y el tratamiento diferencial en la reforma a la Ley de movilidad, garantizando un piso mínimo sólo a quienes se hayan jubilado con un cierto número de años efectivos de aportes. Ambas cuestiones serán profundizadas en este documento.

También ha sido un tema abordado recurrentemente por diferentes organismos internacionales, como Banco Mundial (1994, 2005 y 2011), OIT (2006 y 2009), Comisión Europea (2018) y Naciones Unidas-CEPAL (2018). Asimismo, en países donde el envejecimiento de la población se encuentra más avanzado, como Japón o diferentes naciones europeas, se ha instalado en el discurso de algunos políticos, refiriendo tanto a preocupaciones como al fundamento de diversas reformas.² En todos estos ámbitos el problema de conocimiento ha sido identificado, a su vez como un problema en el sentido no solo de “cuestión a aclarar o investigar sino también de “dificultad” y motivo de “preocupación”, en algunos casos con tintes incluso dramáticos. Entender en qué consiste el envejecimiento es, por tanto, un punto de partida fundamental para poder analizar en nuestros días la previsión social, sus retos y el debate en torno a ella. Comencemos entonces, explicando de qué se trata el fenómeno en cuestión.

El envejecimiento demográfico consiste en un proceso de incremento relativo de las personas mayores en una población. El fenómeno se enmarca en una transformación más general de la estructura por edades de la población, asociada a la transición demográfica que atraviesan las poblaciones de prácticamente todo el mundo. La transición demográfica se inicia con la reducción de la mortalidad, que no sólo impacta en una prolongación de la expectativa de vida sino que, al producirse principalmente por la reducción de la mortalidad infantil, supone un incremento de la población que alcanza edades fértiles (Pérez Díaz, 2003).³ Así, una fecundidad alta que antes generaba un crecimiento moderado, se convierte en un doble impulso para el crecimiento vegetativo de la población: tanto por el efecto propio de la supervivencia (que reduce la pérdida de individuos en cada cohorte a medida que crecen)⁴ como por el hecho de son más las mujeres de cada cohorte que alcanzan la edad fértil y pueden aportar nuevos individuos. El crecimiento vegetativo que este fenómeno produce se reduce cuando, a continuación, desciende la fecundidad. Como resultado de todo este proceso, se produce una transformación de la es-

2 El envejecimiento ha sido una cuestión recurrente en el discurso político que ha acompañado la reforma de los sistemas de pensiones, ya sea en la dirección del recorte o de la elevación de la edad jubilatoria, en España (durante las gestiones de Zapatero y Rajoy), en Francia (durante el gobierno de Sarkozy), en Alemania (en el gobierno de Gerhard Schröder), en el Reino Unido (con Cameron) e Italia (con Berlusconi).

3 Pérez Díaz (2003) define este fenómeno como “Madurez de masas”.

4 Una cantidad similar sobrevive para llegar a la edad adulta, incluso puede que más. Lo que se reduce es el grupo de niños que solo vive unos pocos años para luego morir. Es una población con menos muerte infantil y con vidas más largas.

estructura de edades que modifica la tradicional estructura poblacional de tipo piramidal, sustituyendo la predominancia de grupos de edad más jóvenes por una participación en la población más pareja entre los diferentes grupos etarios, al incrementarse paulatinamente la participación de edades mayores.

La transición demográfica no se produce en todas las poblaciones al mismo tiempo, por lo que hay una gran heterogeneidad en el nivel de envejecimiento de los diferentes países. Japón cuenta con las poblaciones más envejecidas del mundo, seguido por países de Europa. En América Latina, por su parte, si bien la proporción de personas mayores aún no alcanza los niveles de los países más envejecidos del mundo, su ritmo de crecimiento se produce de manera acelerada. Chackiel (1999) señala que mientras que en Europa el proceso de envejecimiento demoró entre 150 y 200 años, en Latinoamérica el mismo fenómeno se desarrolló en unos 40 a 60 años. Entre los países de envejecimiento avanzado de Latinoamérica encontramos el caso de Argentina (Naciones Unidas, 2017).

Con todo, no sería lícito referir al mismo en el marco de analogías organicistas, según las cuales el envejecimiento significaría el “ocaso” de las poblaciones, previo a su muerte o extinción (Parlamento Europeo, 2008). Por el contrario, el envejecimiento demográfico constituye un indicador de eficiencia en la reproducción de las poblaciones (MacInnes y Pérez Díaz, 2008), puesto que se produce en gran medida por el incremento de la supervivencia a lo largo de la vida, y la extensión de la duración de las mismas. Si cabe preguntarnos, en cambio, acerca de los retos que implican las nuevas dinámicas demográficas en términos materiales y para los sistemas de protección social en particular. ¿Constituye efectivamente una amenaza para la viabilidad material de los sistemas de protección social de la vejez, para nuestras economías o para el bienestar de los niños?

En este sentido, algunos autores manifiestan inquietud por la posibilidad de que el envejecimiento impacte negativamente sobre los niveles de bienestar material de las poblaciones (Jaspers-Faijjer, 2008; Lee et al., 2010). Otros, añaden que sus consecuencias podrían incluso comprometer la capacidad productiva de nuestras sociedades, acaparando para el consumo de los mayores recursos fundamentales para el funcionamiento o crecimiento de la economía (Esping-Andersen, 2001 y 2008; Bloom et al., 2011). Por otra parte, existe una generalizada preocupación por la sostenibilidad futura de los sistemas de seguridad social (European Commission, 2010, y Kotlikof y Burns, 2004, en Scherbov et al., 2014). Son esas las preocupaciones e incluso conclusiones que intentaremos revisar (y discutir) a continuación.

DIAGNÓSTICOS CONVENCIONALES DEL IMPACTO MATERIAL DEL ENVEJECIMIENTO

LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA/APOYO (DEMOGRÁFICA)

El indicador tradicional de dependencia demográfica relaciona el número de individuos en edades definidas como “inactivas” o “dependientes” (que no generarían ingresos económicos) con el de individuos en edades establecidas como “activas” (que integrarían la fuerza de trabajo), como forma de medir el esfuerzo que la población potencialmente activa debería hacer para cubrir las necesidades de la población inactiva. Por su parte, el índice de dependencia de las personas de edad (o de la vejez) es la relación entre el número de personas mayores y las del grupo de edad “activo”, que serían quienes tendrían mayores probabilidades de realizar aportes a la seguridad social, en razón de su participación en la fuerza de trabajo. En este indicador, las edades consideradas activas (y, por tanto, productivas) y las inactivas (que corresponderían principalmente a personas dependientes) son establecidas de manera fija a lo largo del tiempo y entre los diferentes países.⁵ A su vez, las personas consideradas dependientes tienen todas un peso equivalente, sin importar su edad. De la observación de este indicador suele deducirse la existencia de un “bono demográfico” (o dividendo demográfico), en el período de la transición demográfica durante el cual el menor tamaño relativo de la población infantil y adolescente, sin que aún aumente notablemente la proporción de personas mayores, reduce la tasa de dependencia general. En Argentina, este indicador muestra el país se encontraría en periodo de bono demográfico, a la vez que la dependencia de la vejez estaría comenzando un periodo de incremento sostenido desde 2010, mostrando en toda la serie una tendencia continua al ascenso.

Actualmente, existe cierto nivel de consenso acerca de las limitaciones del indicador de dependencia que, al no considerar las variables laborales, no da cuenta de la relación efectiva entre productores y consumidores dependientes (de los ingresos de los primeros). Por ello se han ensayado diversas modificaciones del indicador, como la tasa de dependencia efectiva y la de dependencia económica. En el caso del indicador de dependencia efectiva (Uthof et al., 2006), éste permite reconocer el papel de la actividad económica, el desempleo y la infor-

5 En el empleo del indicador no existe un consenso absoluto respecto de las edades definidas como activas y pasivas. De todos modos, es posible reconocer cierta tendencia a nivel regional, de modo que, en estudios de la región latinoamericana se está estableciendo la edad activa entre los 15 y los 64 años, mientras que en Europa suele considerarse el grupo etario de 20 a 65 (Prskawetz y Sambt, 2014).

malidad en los problemas de financiamiento de la seguridad social y, al ponerlo en perspectiva, reconocer la responsabilidad de factores no demográficos en las dificultades de sostenibilidad de los sistemas previsionales. En él, las personas no son dependientes o activas solo en función de su edad, sino de acuerdo con su condición laboral efectiva. Las personas inactivas o desocupadas en edad laboral, e incluso los trabajadores informales, serán consideradas dependientes, mientras que solo los trabajadores formales serán incluidos en el denominador del indicador.

Ahora bien, este indicador solo da cuenta parcialmente de la importancia de las variables laborales, Por un lado, al focalizarse en el trabajo formal, se concede una importancia central a la cotización a la seguridad social y no se tiene en cuenta la relación económica general entre los ingresos laborales y los gastos de consumo. Por otra parte, todo trabajador formal es computado con un peso equivalente en términos de su aporte a los ingresos, sin tener en cuenta la disparidad de horas laborales e ingresos entre ellos y la forma en que la edad se vincula con dichos factores. A su vez, tampoco por el lado de los “dependientes” registra las posibles cargas diferenciales de consumo que representa cada grupo de edad. Precisamente, desde la perspectiva de la economía generacional, un grupo de autores vinculados al proyecto NTA (Naciones Unidas, 2013) señala que constituye una limitación definir arbitrariamente un rango de edades como la edad ‘productiva’ o ‘dependiente’, debido a que los patrones de consumo e ingresos de las diferentes edades varían de una sociedad a otra.

Establecer y considerar los patrones de ingresos propios de la población analizada permite ponderar la significación material de cada grupo etario como generador de ingresos laborales, en la medida en que el ingreso laboral medio por edad refleja las tasas de actividad, las tasas de empleo, las horas trabajadas y los niveles de productividad de los diferentes grupos etarios (Naciones Unidas, 2013). Por su parte, los patrones de consumo por edad permiten reconocer la relación de la estructura etaria con los niveles de consumo, al dar cuenta de las variaciones en los niveles de consumo en función de la edad (Naciones Unidas, 2013). Así, al considerar los perfiles etarios, una misma estructura etaria puede tener diferentes significaciones materiales en sociedades con diferentes patrones.

Incorporando los datos de perfiles etarios, el NTA (Naciones Unidas, 2013) reformula la relación demográfica de apoyo (que es la contracara de la relación de dependencia), proponiendo un indicador de apoyo económico. En este se reconoce que todas las personas, independientemente de su rol como generadoras de recursos, constituyen consumidores en diferente medida —de acuerdo con los patrones eta-

rios de consumo—, mientras que los ingresos laborales pueden encontrarse en rangos de edad diversos, con una significación diferente de acuerdo con los patrones etarios de ingresos. El indicador de apoyo económico relaciona el número de los trabajadores y de los consumidores de manera que sus diferentes niveles de ingresos y consumo sean considerados en función de una unidad de medida equivalente en términos monetarios. Para eso, cada grupo de edad es ponderado por su patrón, que es la medida en que su consumo o ingresos equiparan el valor monetario del ingreso de un productor eficaz (calculado como el ingreso laboral medio de los trabajadores de 30 a 49 años). La relación de dependencia económica corresponde entonces a la cantidad de consumidores eficaces por cada 100 trabajadores eficaces en una población, asumiendo como constantes, en su valor correspondiente al año base, los perfiles etarios de consumo e ingresos laborales (NTA, 2017).

ESTIMAR LA EVOLUCIÓN DEL CONSUMO Y EL IMPACTO ESPECÍFICO DE LA ESTRUCTURA DE EDADES

Si bien es cierto que los niveles de consumo por edad pueden variar a lo largo del tiempo, considerarlos estables a lo largo de la serie puede justificarse en la medida que permiten establecer parámetros de consumo para medir los desafíos materiales en función de un nivel de demanda determinado. Es decir que el consumo por edad puede funcionar como variable independiente en la medida que lo que interesa es contestar al interrogante de si el envejecimiento implicará un deterioro con respecto a las posibilidades de consumo actuales (o de determinado momento de referencia), consideradas el parámetro de referencia.

Nos interesa desagregar el impacto específicamente atribuible a la estructura de edades sobre la evolución de los gastos agregados de consumo para establecer en qué medida las transformaciones en la estructura de edades tienen un impacto significativo sobre la evolución del consumo que implique, ya sea, su incremento global –tendiente a intensificar la dependencia–, o bien, su reducción –que favorece el bono demográfico.

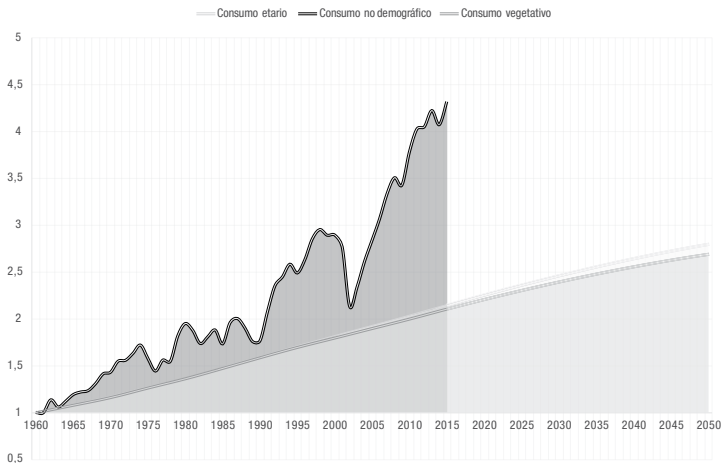
En línea con lo propuesto en Minoldo y Peláez (2017), desagregaremos el consumo en tres componentes para identificar analíticamente el impacto específico de la estructura de edades:

- En primer lugar, el consumo ‘vegetativo’, que es la parte explicada por la evolución vegetativa de la población, y que se estima atribuyendo indistintamente a cada individuo un consumo medio correspondiente al del año base.

- En segundo lugar, el consumo etario, que constituye la parte explicada por la estructura de edades, resultante del diferencial entre el consumo vegetativo y el consumo estimado teniendo en cuenta los patrones de consumo por edad correspondientes al año base.
- En tercer lugar, ‘consumo no demográfico’, que corresponde a la parte explicada por factores no demográficos, esto es, ya no por la modificación de la cantidad de individuos en la población total o en los diferentes grupos de edad, sino por variables que modifican los niveles de consumo per cápita, modificando los niveles de consumo en todos o algunos grupos etarios, debido a razones principalmente económicas, distributivas y culturales. Esta parte se estima como el diferencial entre el ‘consumo demográfico’ (que resulta de la suma del consumo vegetativo y el consumo etario) y el consumo real –esto es, efectivamente constatado.

Gráfico 1

Consumo Global (Argentina, 1960-2050). Valores normalizados (1= consumo de 1960).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017) y NTA (2018).

El gráfico ilustra la evolución desagregada del consumo global. Como puede apreciarse, el peso del cambio de la estructura de edades sobre la modificación de los niveles de consumo (global

y per cápita) es marginal. La evolución del consumo se explica principalmente, en cambio, por la evolución vegetativa de la población y por la modificación de los niveles de consumo debido a cuestiones económicas, distributivas o a cambios en los patrones culturales de consumo.

Al controlar la variable de crecimiento vegetativo de la población, observando la evolución del consumo per cápita, el incremento explicado por el cambio de la estructura representa un 1,9% de la variación real del consumo en ese periodo. Desde entonces, de acuerdo con las proyecciones de población por edad, en los siguientes 35 años (hasta 2050), el consumo etario per cápita se incrementará un 2,13% respecto del consumo per cápita de 2015.

Por otro lado, considerando el consumo de 2015 como base de referencia, para 2050, de acuerdo a las proyecciones de población, es esperable un incremento del consumo global de 30,4%, del cual la transformación de la estructura de edades explicaría 2,72% puntos (un 8,94% del incremento global).

ESTIMAR LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

Cierto es que, aún si el envejecimiento no fuera central en la transformación de las demandas de consumo globales, podría tener un rol en la transformación de los niveles de dependencia económica debido a su efecto sobre los ingresos laborales. Dado que éstos dependen de la estructura de edades y de los patrones de producción de cada edad, un cambio de dicha estructura tiene potencial para modificarlos. Sin embargo, no es menos cierto que los ingresos podrían variar también por cambios en los patrones de producción por edad.

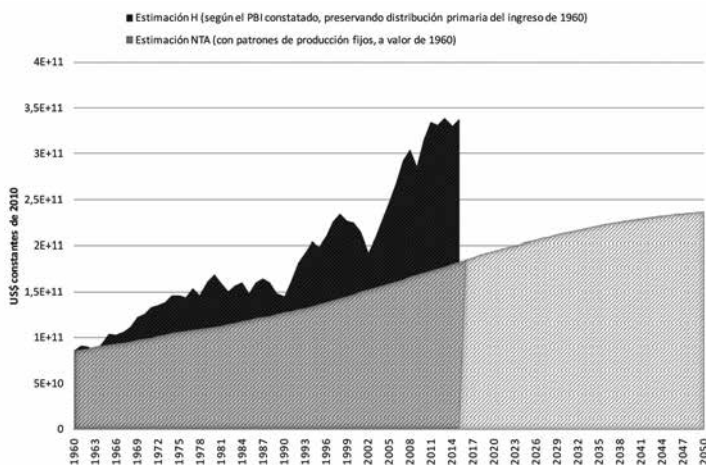
El NTA (Naciones Unidas, 2013) señala que no existe una relación regular e intrínseca entre la edad y la capacidad de generar ingresos, ya que ésta depende de comportamientos económicos y de variables económicas y laborales por edad que varían de una sociedad a otra y a lo largo del tiempo. Por tanto, son los patrones de edad propios de cada sociedad los que dan una significación económica a la estructura de edades. Pero aunque el NTA ha hecho una contribución fundamental para visibilizar el carácter contingente de la relación entre las edades y la producción, señalando que se trata de una relación variable y que debe medirse empíricamente, este aporte no se reflejó en el indicador propuesto para sustituir la tradicional relación de dependencia. El ratio de apoyo económico propone asumir la estabilidad de los patrones por edad para realizar análisis de largo plazo. Es decir que, en lugar de observar la evolución real de los salarios y de la cantidad efectiva de trabajadores, asume patrones por edad de un año puntual como estables en series de tiempo.

Mantener estables dichos ingresos podría ser pensado como una estrategia metodológica adecuada para aislar el efecto propio del cambio en la estructura de edades sobre los ingresos. Sin embargo, en la medida que el efecto de las edades sobre los ingresos depende de patrones históricos, las estimaciones basadas en patrones inmutables supondrán una distorsión en el resultado si ocurre el caso de que estos, en los hechos, se modifiquen. Por otro lado, las propias variables demográficas que explican el cambio en la estructura etaria se asocian con cambios en los niveles de participación económica, empleo y productividad (ya sea como causa y/o consecuencia). Así, por ejemplo, es posible que de la reducción de los niveles de fecundidad resulte a su vez en un incremento en la participación económica femenina que contrarreste la reducción relativa en edades productivas; o que la menor cantidad de hijos derive en una mayor inversión en capital humano por hijo, que incremente la productividad en esas cohortes. Asimismo, las múltiples variables que condicionan los ingresos medios por edad pueden modificarse a medida que cada edad es adquirida por una cohorte generacional nueva, que creció en un contexto diferente, llevando a que los ingresos en una misma edad, por ejemplo los 40, no sean los mismos para una cohorte que para la que le sucede 10 años más tarde.

¿Se trata entonces de construir patrones de ingreso de manera sistemática? Ciertamente, si observáramos la evolución de los ingresos en cada edad, no estaríamos analizando solo la relación entre edades y producción, dado que incorporaríamos sin control alguno cualquier cambio en la relación distributiva entre el capital y el trabajo. Es que el cambio en el ingreso medio de la población y de las edades podría ocurrir por cambios en la pauta distributiva entre capital y trabajo, que pueden variar de manera global o con mayor peso en algunas edades. Para encontrar una solución, Minoldo y Peláez (2017) consideran que, si la suma de los ingresos laborales de todas las edades es relevante para el resultado del indicador de dependencia económica, y esa suma la constituye la masa salarial, podríamos orientarnos a reflexionar sobre la masa salarial de forma directa. Para separar analíticamente el efecto propio de cambios en la distribución primaria, podríamos asumir una premisa de participación estable en el PIB de la masa salarial. Así, bastaría tener un dato de PIB, o una proyección del mismo en diversos escenarios, para poder estimar una masa salarial hipotética (H).

Al comparar el monto de masa salarial recalculado con el que surge de aplicar patrones de producción estáticos, podremos apreciar la distorsión que produce una metodología que ‘normaliza’ en series de largo plazo las variables económicas y laborales.

Gráfico 2
Masa salarial estimada (Argentina, 1960-2050). US\$ constantes de 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017), Banco Mundial (2018) y NTA (2018).

Como puede observarse, a pesar de las fluctuaciones, la masa salarial producida ha sido siempre mayor que la estimada con patrones fijos (de 1960), lo que implica que en los hechos se contó con una mayor base material para afrontar los gastos de consumo que la estimada para el cálculo del indicador convencional de dependencia económica.

En base a esta reestimación de la capacidad productiva, podemos a su vez recalcular la relación de dependencia Hipotética o 'H' (Minoldo y Peláez, 2017). Los resultados serán mucho más favorables cuando se haya incrementado la productividad que allí donde los trabajadores no hayan incrementado su potencialidad per cápita de generar ingresos, y asimismo serán otros los desafíos que entrañe, entonces, la transformación en la estructura de edades. (ver gráfico 3 en página siguiente).

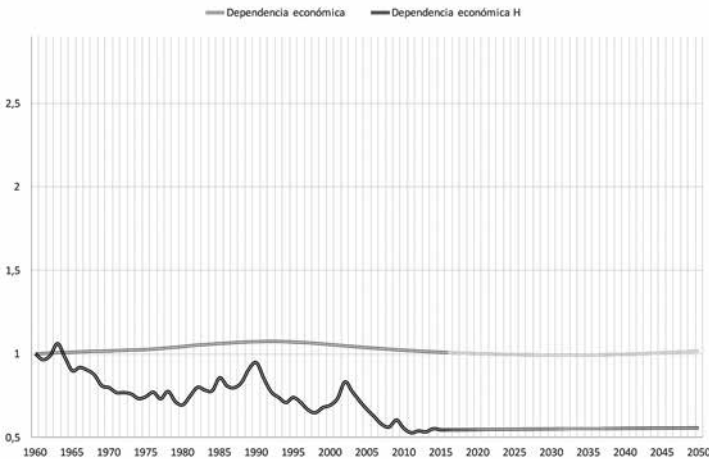
Lo que reflejan los resultados del indicador de dependencia económica H es que, al tener en cuenta la evolución de la capacidad productiva Argentina, la relación de dependencia adquiere una fuerte tendencia decreciente que, aun con fluctuaciones importantes que coinciden con períodos de crisis económicas,⁶ tiene una tendencia

6 Los picos relacionados con crisis económicas, al menos el correspondiente a la crisis de 2001, seguramente se suavizarían si no se considerara en dólares la produc-

siempre descendente respecto de la dependencia calculada con el indicador demográfico o el económico de NTA. A partir de 2016, se estimó lo que ocurriría con la dependencia económica H si el PIB creciera solo para compensar el crecimiento vegetativo (es decir, manteniendo el PBI per cápita estable a lo largo de la serie). Lo que observamos es que, a partir de entonces, la dependencia se mantiene prácticamente estable, elevándose muy levemente (ver gráfico 4 en página siguiente).

Gráfico 3

Relación de dependencia (económica y H) (Argentina, 1960-2050). Valores normalizados (1=valor de la dependencia en el año base).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017), Banco Mundial (2018) y NTA (2018).

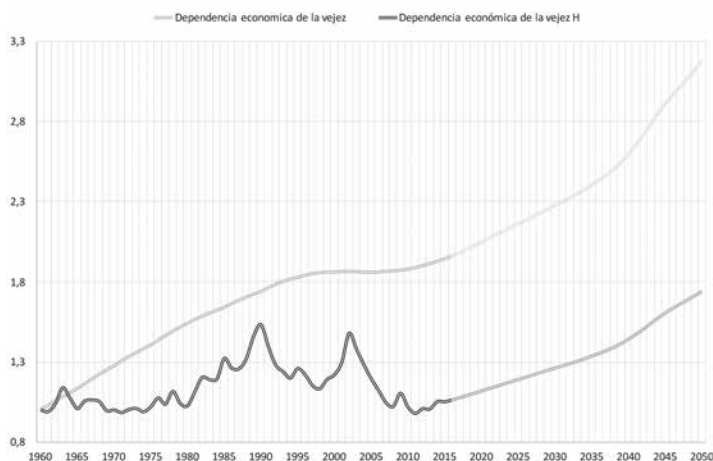
En cuanto al indicador de dependencia de la vejez, lo que el indicador económico H evalúa es, de hecho, la capacidad de solventar los gastos de consumo de los mayores con niveles porcentuales de PIB equivalentes. Para que el equilibrio no se deteriore será necesario que el PIB crezca tanto como el consumo estimado de los mayores (de modo que crezcan los ingresos laborales y un porcentaje idéntico represente mayor riqueza absoluta). Dado que, según las proyecciones para las

ción, sino en moneda local de paridad cambiaria. Es que parte de la caída del PIB medido en dólares podría explicarse por la abrupta devaluación de la moneda local.

próximas décadas, el consumo estimado de los mayores incrementará su participación en el consumo total, un estancamiento del PIB per cápita supondrá que la relación de dependencia de la vejez se deteriore y sea necesario incrementar la participación del consumo de los mayores en el PIB. Sin embargo, cabe recordar que ese incremento de la participación de los mayores no implica por sí misma un deterioro en los niveles de bienestar absoluto de las edades cuya participación en el PIB se reduce. El nivel absoluto de consumo per cápita sólo se vería afectado en la medida que lo que empeore sea la relación de dependencia global.

Gráfico 4

Relación de dependencia de la vejez (Argentina, 1960-2050) Valores normalizados (1=valor de la dependencia en el año base).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017), Banco Mundial (2018) y NTA (2018).

Con relación a las preocupaciones por la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, podríamos separar dos problemas que son, por un lado, la suficiencia de la riqueza total para distribuir en la población y, por otro, la eficacia de mecanismos de distribución y transferencias intergeneracionales para responder eficazmente a la evolución de las demandas de consumo de las personas mayores. Esto es que, de constatarse una disponibilidad adecuada de recursos, es un problema diferente que existan, o no, mecanismos que los transfieran adecuadamente a los sistemas de pensiones. A este respecto, los mecanismos distributivos que transfieren

un porcentaje fijo de la masa salarial al consumo de las personas mayores, en un contexto de envejecimiento, incrementa significativamente los retos de crecimiento económico. Para que el bienestar per cápita de las personas mayores no se deteriore al continuar solventándose con una porción fija de la riqueza producida, será necesario que la riqueza no solo crezca tanto como el consumo global, sino como el consumo de las personas mayores. En el caso de los sistemas previsionales, esto implicaría la posibilidad de sistemas sostenibles sin que el gasto previsional crezca como parte del PIB, y por tanto, con cotizaciones estables.

Ahora bien, aun si se consiguiera el reto de crecimiento que permite sostener un bienestar estable entre las personas mayores mediante una participación estable en la riqueza global, sostener niveles de bienestar estable en el marco de dicho crecimiento implicaría reproducir una fuerte inequidad intergeneracional. Así, aun sin que los niveles de bienestar se encuentren amenazados por un cambio en la relación entre las demandas y los ingresos, podría ser necesaria una transformación en la dinámica de las transferencias intergeneracionales para adecuarse a dichos cambios en la composición por edades del consumo. No hacerlo puede, en efecto, tener consecuencias categóricas sobre el bienestar de algunos grupos. En la medida que la estructura por edades se transforme, también lo hará la composición de las demandas de consumo. Por ello, para que el consumo per cápita evolucione en idéntico nivel en todas las edades, es decir de manera intergeneracionalmente equitativa, es necesario que se produzcan cambios en la participación de esos diferentes grupos en el consumo. En el caso del envejecimiento, esto supone la necesidad de incrementar las transferencias a los sistemas de protección de la vejez en respuesta al incremento de la participación de las demandas de personas mayores en el consumo global. En cambio, si el consumo relativo estimado para los mayores (de 65 años o más) pasa, como se prevé, del 12,1% en 2015 al 19,6% en 2050, mantener estable su participación relativa será equivalente a que, ya sea el ahorro o el consumo en otras edades, crezcan a costa del deterioro del nivel de vida de los mayores.

EL SISTEMA DE JUBILACIONES EN ARGENTINA

Para cuantificar los desafíos que el envejecimiento supone para el sistema de previsión social argentino es necesario distinguirlo de los factores extra demográficos que inciden, ya sea en el incremento de las obligaciones del sistema, ya sea en el nivel de los recursos obtenidos para su financiamiento. Ciertamente, las obligaciones del sistema pueden incrementarse cuando el crecimiento vegetativo de la población potencialmente beneficiaria impulsa el incremento de personas beneficiarias. Pero asimismo, la cantidad de beneficiarios puede au-

mentar por una expansión de los niveles de cobertura previsional. A su vez, los egresos crecerán en mayor medida si, en caso de producirse una universalización, esta se realiza con prestaciones de calidad, y se incrementarán menos si la inclusión se produce mediante protección de calidad menor a la media del sistema. Los gastos totales también podrían incrementarse por a una mejora de los niveles medios de las prestaciones –por ejemplo, como resultado de medidas de movilidad que sostienen su relación con los ingresos salariales, o debido al mayor nivel de las prestaciones dadas de alta en contextos laborales mejor remunerados–. Otra cuestión relevante es que los egresos del sistema pueden además incrementarse por la evolución de prestaciones no jubilatorias, asumidas por el organismo que administra los recursos de la seguridad social (que en el caso argentino es la ANSES).

Por su parte, el financiamiento contributivo puede, en efecto, verse resentido si la cantidad de contribuyentes se redujera por una eventual disminución vegetativa de la población en edad de trabajar. Pero la cantidad de contribuyentes puede variar por otras razones, como cambios en los niveles de formalidad laboral y en los niveles de empleo, flexibilización de condiciones de contratación que eximan de cotización algunos tipos de relaciones laborales (o un periodo de las mismas) y también, evidentemente, en el caso de que parte de las cotizaciones se dejara de percibir en el sistema, por ejemplo, al implementarse un sistema de gestión privada. Además, los ingresos por contribuciones pueden variar debido a una modificación de la participación primaria del trabajo en el ingreso, en los niveles de producción global, por cambios en las tasas de cotización (como, por ejemplo, en el caso de la reducción de los aportes patronales o personales) o el establecimiento (o cambio) de topes mínimos o máximos sobre las bases salariales impositivas de referencia. En caso de existir parte del financiamiento previsional no contributivo, como ocurre en Argentina, los recursos pueden reducirse o crecer en función de la evolución del consumo, de los niveles de evasión impositiva, y de reformas tributarias que incorporen o eliminen asignaciones impositivas al sistema.

Todo ese complejo conjunto de factores ha tenido algún rol que explica el derrotero de la seguridad social argentina en las últimas décadas. Por ello, para comprender la evolución de la relación entre los ingresos y egresos del sistema de jubilaciones argentino, es necesario analizar los diferentes componentes que explican el problema de la sostenibilidad de la seguridad social argentina.

LOS EGRESOS DE LA ANSES

En Argentina, el sistema nacional de jubilaciones y pensiones es un subsistema dentro del sistema de seguridad social argentina, cuyos re-

cursos son administrados por la ANSES. La ANSES tiene a su cargo, por tanto, diferentes prestaciones sociales además de las jubilaciones y pensiones para personas mayores.⁷ Las prestaciones afectadas al financiamiento contributivo de manera genuina, es decir, que son explícitamente prestaciones contributivas, corresponden a las jubilaciones contributivas, las asignaciones familiares contributivas, las prestaciones del seguro de desempleo y las transferencias al PAMI. Otras prestaciones de ANSES, que son pseudo contributivas o no contributivas, e incluso no corresponden a jubilaciones o pensiones, prevén su financiamiento con los recursos del sistema previsional. Es el caso de las jubilaciones y pensiones por moratoria, que si bien técnicamente son contributivas, en los hechos pueden acceder personas que no hayan realizado cotizaciones y las cancelaciones de sus deudas se realizan mediante descuentos sobre las propias prestaciones, con un tope de hasta 60 cuotas. Un caso aún más claro de esta inconsistencia entre la naturaleza de la prestación y su financiamiento, es el de la AUH, que es una prestación estrictamente no contributiva destinada a los hijos de los trabajadores, y su financiamiento está previsto con los recursos del sistema previsional.⁸ Otras prestaciones no contributivas a cargo de los recursos del sistema previsional son las pensiones por invalidez, por edad avanzada, y las pensiones graciabiles del congreso.

Otras prestaciones se encuentran afectadas al financiamiento obtenido por medio de recursos aportados por el Tesoro Nacional. Es el caso del el programa Progresar, las pensiones para Ex Presos Políticos, la PUAM. Conectar Igualdad, creado en 2010, se financiaba con partidas presupuestarias del Presupuesto Nacional mientras se encontraba en la órbita de la ANSES (hasta 2016, por disposición del art. 9 del decreto 459/2010). En tanto, el financiamiento de las pensiones para ex combatientes se prevé mediante “rentas generales” (art. 4 de la Ley 23.848). Por último, los gastos figurativos han de financiarse, por definición, con contribuciones figurativas, es decir, a cargo de recursos del tesoro nacional. Pero si no todas las prestaciones de la ANSES son contributivas, tampoco lo son sus ingresos.

LOS INGRESOS DE LA ANSES

Aunque suele considerarse que los ingresos “genuinos” del sistema son exclusivamente los correspondientes a contribuciones y aportes, lo cierto es que desde la década del 80, se comenzó en Argentina a

7 El detalle completo puede consultarse en Minoldo y Peláez (2018).

8 El decreto 1602/2009 que crea la AUH dispone que sea financiada con los recursos detallados en el art. 18 de la ley 24.241 y por los recursos de la rentabilidad anual obtenida por el FGS.

complementar la recaudación contributiva con ingresos tributarios, con el objeto de ir cubriendo la insuficiencia que la recaudación contributiva suponía frente al gasto previsional. De hecho, el financiamiento previsional previsto por la ley 24.241 (en el art. 18) incluye no sólo el recursos contributivos sino también “tributos de afectación específica al sistema jubilatorio” (en el inciso ‘d’ del texto actualizado de la norma) y “todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público” (en el inciso ‘h’).

Si bien es cierto que se trata de una mención a ingresos que dependen, a su vez, de otras disposiciones legales respecto a las asignaciones tributarias a la ANSES, se trata de recursos cuya asignación al sistema previsional se ha renovado de manera continua, e incluso expandido. De este modo la ANSES, y específicamente el sistema previsional, recibe asignaciones específicas de impuestos coparticipados: 11% del IVA (Ley N° 23.966, art. 5to. pto. 2.) y, hasta 2017, recibía un 20% de la recaudación por el impuesto a las ganancias.⁹ Por otro lado, recibe asignaciones específicas de impuestos no coparticipados: el 21% del impuesto a los combustibles líquidos y gas natural, y el 100% del impuesto al gasoil, diesel, kerosene y gas comprimido (Ley N° 23.966, Título III, Cap. IV de 1991 y Ley N° 24.699, art. 2°); el 100% del impuesto adicional de emergencia para los cigarrillos;¹⁰ el 100% del impuesto a los automotores gasoleros;¹¹ y el el 70% de los ingresos del componente impositivo por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo),¹² que se adiciona a las cotizaciones específicamente previsionales.¹³

9 Desde 1997 y hasta 2017, ese porcentaje se detrae luego de restar a la recaudación una suma fija de 580 millones de los cuales 120 son también para financiar el sistema de jubilaciones (decreto 649/97, art 104).

10 Dispuesto por art. 11 de la Ley N° 25.239 de 1999, que dispuso que el producido del impuesto “impuesto adicional de emergencia sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos” creado por la Ley 24.625 se destinará al Sistema de Seguridad Social para la atención de las obligaciones previsionales nacionales. Y Ley 26.658, art. 2 (que prorroga la distribución de lo recaudado con este impuesto mientras el mismo tenga vigencia o se sancione la Ley de Coparticipación Federal). por art. 4° de la Ley N° 27.199 de 2015 se prorroga hasta diciembre de 2017. por art. 2° de la Ley N° 27.432 de 2017 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

11 Desde 1996, dispuesto por la Ley N° 24.674, título II Cap. 5, con contenido creado en la Ley 24.698 art. 5° inc. G.

12 Dispuesto por la Ley 24.977, art. 55, inc. a desde 1998. Por art. 2° de la Ley N° 27.432 de 2017 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

13 Desde 1991 y hasta 1996 también se asignaba al financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social un 90% de lo recaudado por el impuesto sobre los bienes personales (Ley n° 23.966, título VI, art. 30). Sin embargo dicha asignación se suspendió hasta la sanción de nueva Ley de Coparticipación Federal (Ley N° 26.078).

El trabajo de OIT (2011) proporciona datos sobre la proporción de PBI que constituía el gasto previsional y la que constituían a su vez los ingresos de carácter contributivo en el sistema a lo largo de los años. La evolución de ambos muestra una relación favorable en los primeros años del sistema, con una recaudación significativamente superior a los egresos del sistema, como es de esperar. Pero no solo se constata un progresivo incremento del gasto como porcentaje del PBI que altera el equilibrio, sino que es notable la reducción de los ingresos contributivos como parte del PBI a partir de 1980, año en el que los ingresos contributivos comienzan a ser deficitarios respecto del gasto previsional. A pesar de que el déficit se redujo en algunos años, desde 1980 los ingresos por aportes y contribuciones no alcanzaron a equiparar el gasto previsional en ningún año hasta 2010.

Un capítulo particular en el desequilibrio entre egresos e ingresos ocurrió a partir de 1994 cuando fue implementado el nuevo sistema previsional¹⁴ y se crearon las AFJPs. La ANSES dejó de percibir gran parte de los aportes personales que cada mes realizaban los trabajadores y ahora eran administrados por las AFJP. Mientras tanto, debía seguir respondiendo a las obligaciones asumidas con los jubilados de ese entonces, mientras las contribuciones patronales, que continuaban formando parte de los ingresos de la ANSES, se reducían desde 1996 por causa de medidas orientadas a “reducir los costos laborales”.

En los años 90 se generaron una serie de leyes y decretos que disponían reducciones de las contribuciones patronales para determinadas formas de contratación laboral, para cierto tipo de actividades, o en función de la zona geográfica. No sólo se establecieron diferentes programas de reducciones en las contribuciones patronales sino que también fluctuaron las alícuotas establecidas para las mismas.¹⁵ Desde el año 2002 las reducciones comenzaron a desmantelarse y se dispusieron programas de beneficios más acotados, dirigidas principalmente a pequeñas empresas. Otro factor que contribuyó en la recuperación de recursos por contribuciones patronales fue, desde 2004, la paulatina elevación del tope máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales (decreto 491/2004 y Resolución General 1750) hasta su eliminación definitiva desde octubre de 2005.

Si por un lado los ingresos contributivos se deterioraban, desde 1992 la ANSES contaba con una asignación correspondiente al 15% de la masa de impuestos coparticipable. La detracción se realizaba en virtud del pacto federal celebrado ese año entre las provincias y el Estado nacional (y ratificado en la Ley 24.130), para “asistir a las necesidades

14 El sistema previsional fue reformado en 1993 por la Ley 24.241, que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

15 Para información detallada al respecto se puede consultar Minoldo y Peláez (2018).

sociales básicas, especialmente aquéllas vinculadas al sector pasivo”. La asignación de estos recursos a la ANSES fue renovada en 1993, 1999 y 2000 mediante sucesivos pactos federales. El último de ellos prorrogó su vigencia hasta fines de 2005. Desde 2006, la asignación de estos recursos a los ingresos de la ANSES ya no se fundó en un pacto federal, sino que fue renovada mediante una ley aprobada en el Congreso (Ley 26.078, art. 76), que rigió hasta mediados de 2016 y desde entonces ha comenzado a ser restituido a las provincias mediante un plan de reducción gradual.

En este conjunto de recursos de financiamiento, en los primeros años del siglo XXI la participación de los ingresos contributivos en los recursos totales de ANSES fue minoritaria. Entre el 2000 y el 2002 los recursos contributivos constituyeron cerca del 40% del total de ingresos del sistema, siendo 2003 el año en el que tuvieron su menor participación histórica, en torno al 34%. Desde entonces comenzaron a recuperar peso gradualmente, gracias a la creciente recomposición de los aportes patronales. En 2007 la recuperación del peso de los recursos contributivos adquirió un impulso especial por la recuperación parcial de aportes de trabajadores que regresaron al sistema público desde el sistema privado. Esto fue posible al aprobarse la Ley 26.222 que, al modificar la Ley 24.241, habilitaba el regreso al sistema público de afiliados a AFJPs, modificando además la asignación automática al sistema privado para aquellos nuevos trabajadores que no explicitaran preferencia por uno u otro sistema (que ahora eran asignados automáticamente al sistema público). A finales de 2008, finalmente, se desmantelaría el sistema de capitalización privada mediante la Ley 26.425, recuperando la ANSES, a partir de 2009, el total de los flujos corrientes de aportes. En 2010 los ingresos contributivos ya representaban más del 55% del total de los ingresos.

Cabe notar que la reestatización también incrementó los recursos no contributivos en la medida que éstos adicionaron ahora las rentas obtenidas de la capitalización de los ahorros del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), constituido con el ahorro acumulado por las AFJP desde la vigencia del sistema, que pasaron a ser administrados por el Estado bajo la órbita de la ANSES (reflejado en el crecimiento del ítem “otros recursos” en el gráfico). Además de las medidas políticas que implicaron que la ANSES sumara fuentes de financiamiento, los recursos de la ANSES también aumentaron debido al crecimiento de dichos ingresos. La recuperación desde 2003 del consumo, del valor de las remuneraciones laborales e incluso del empleo registrado,¹⁶ motorizaron un crecimiento real de los ingresos tanto contributivos como no contributivos.

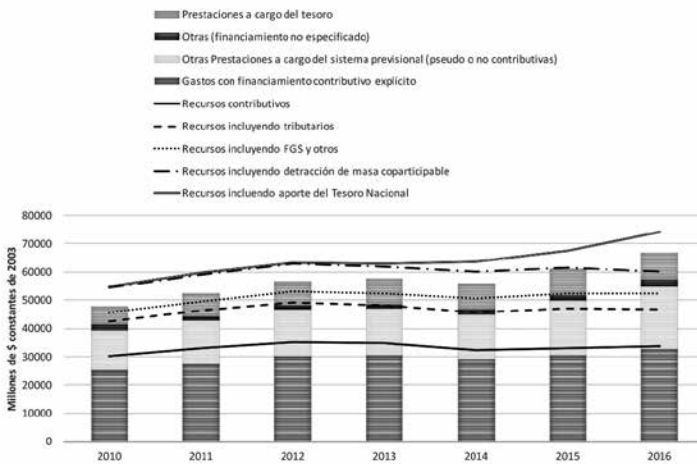
16 La recuperación de la cantidad de trabajos registrados y de la remuneración media real se desprende tanto de los datos de la ANSES como de los del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (OEDE, 2018a y 2018b).

Si bien el objeto de este documento es analizar específicamente el sistema previsional y no todo el sistema de seguridad social, no resulta tan simple aislar las cuentas de un sistema que, en los hechos, funciona de manera unificada. De hecho, los datos financieros sobre los ingresos de la ANSES no permiten discriminar la parte de los recursos contributivos que corresponde específicamente al sistema previsional. Frente a esta circunstancia, consideramos que no es posible comprender la evolución de las cuentas del sistema de jubilaciones sino analizando el total de los ingresos y egresos de la ANSES.¹⁷

LAS CUENTAS DE LA ANSES EN EL SIGLO XXI

En el siguiente gráfico observamos deterioro en la relación entre los ingresos y egresos del sistema desde 2015, dado que las erogaciones crecieron mientras los recursos de financiamiento fueron quedando rezagados (en 2015 crecieron menos que los egresos y en 2016 directamente se contrajeron). Como resultado, se aprecia que el tesoro nacional adquirió un rol relevante en el financiamiento del sistema, comenzando a aportar, de forma creciente, recursos propios para garantizar el pago de las prestaciones.

Gráfico 5
Balance de ingresos y egresos de ANSES (2010-2016). En millones de pesos constantes



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2018) y MECON (2018).

17 En Minoldo y Peláez (2018) pueden encontrarse explicadas en detalle las dificultades para lograr una del el gasto específicamente previsional, así como una aproximación a dicha estimación.

Como surge de los resultados del análisis de Minoldo y Peláez (2018), hasta 2015 la principal explicación del incremento de egresos de la ANSES se vincula con la expansión de la cobertura de la seguridad social, especialmente por la implementación de moratorias previsionales y por la creación de la AUH. Otro rol relevante lo tuvo la recuperación y posterior mejora de la calidad media de las prestaciones. Desde 2016, en cambio, el incremento de egresos se vinculó con el efecto de la reparación histórica sobre los gastos corrientes, y en segundo término por la expansión de las asignaciones familiares contributivas, al elevarse los topes de ingreso de los potenciales beneficiarios. En cambio, el factor vegetativo, es decir el incremento de la población de personas mayores, constituyó un componente marginal en el crecimiento de los egresos del sistema.¹⁸

Por el lado de la evolución de los egresos, podríamos considerar que el año 2015 constituye un hito en la evolución previsional, tanto por el cambio de gobierno como por el fallo de la CSJN. Dicho fallo implicó que la ANSES perdiera un juicio millonario, y junto con él los recursos coparticipables correspondientes a las provincias que ganaron el juicio. Además, implicó que debiera afrontar una circunstancia legal en la que el resto de las provincias estaban en condiciones de reclamar también su parte de los fondos coparticipables detraídos para la ANSES. Esta circunstancia dejó al desnudo, de alguna manera, la fragilidad de la sostenibilidad con la que se produjo el proceso expansivo de la seguridad social. Y es que dicha expansión, si bien se sostuvo mediante recursos que estaban disponibles de manera suficiente para la ANSES, no fue acompañada de un proceso de legitimación social y política de los recursos que debían comprometerse, de manera ineludible, para garantizar su continuidad en el tiempo. La falta de negociación de un nuevo pacto federal, que demandara a las provincias su respaldo en este proceso de ampliación de derechos, permitió que la justicia diera la razón a las que reclamaban como legítimamente propios los recursos detraídos, sin su consentimiento, de la masa coparticipable de impuestos. Ahora bien, frente a la imposibilidad de postergar la negociación de un pacto federal, la relevancia del compromiso con la sostenibilidad de los derechos expandidos no se constituyó en un eje central de los nuevos acuerdos tampoco. Lejos de habilitar una discusión de fondo sobre la necesidad de un pacto federal acorde con las nuevas obligaciones asumidas estos años por la ANSES, la dirección del nuevo gobierno fue avanzar en un plan de restitución gradual de la coparticipación a las provincias, sin demandarles que aportaran recursos

18 Puede consultarse la descripción completa del periodo en Minoldo y Peláez (2018).

a una ANSES con nuevas cargas. Como respuesta a la nueva coyuntura, el gobierno nacional dispuso que el tesoro nacional cubriría los fondos restituidos a las provincias. Así, en conjunto, mientras la ANSES se descapitalizaba, al mismo tiempo el tesoro incrementaba sus aportes a la ANSES para poder afrontar mayores egresos y pérdida de financiamiento.

La colaboración del Tesoro en el financiamiento de la ANSES, pero sin establecer asignaciones específicas, implicó que dichas transferencias puedan ser consideradas en forma conjunta con otros desequilibrios fiscales. Esto supuso incorporar un factor de vulnerabilidad en el financiamiento de la seguridad social y, con ello, la posibilidad de que su sostenibilidad quede en juego en contextos de déficit fiscal general. Con el argumento de la necesidad de poner la ANSES “en caja” y reducir el “déficit”, en 2017 se dispuso una modificación de la ley de movilidad que transformaba el mecanismo y la periodicidad de los ajustes mediante la Ley 27.426. El cambio facilitó una reducción de al menos el 5% del valor de las prestaciones a partir del año siguiente, y por consiguiente de las erogaciones, al sustituir un aumento semestral de la vieja ley con uno trimestral de la nueva (Minoldo, 2017). Por otro lado, la Ley 27.426 dispuso elevar a 70 años la edad en la que el empleador puede intimar al trabajador a jubilarse, facilitando con ello que personas en edad jubilatoria puedan optar seguir trabajando y demorar su jubilación.¹⁹

En simultáneo con las medidas orientadas a ajustar las erogaciones se tomaron, sin embargo, más medidas con previsible consecuencias de retracción para el financiamiento de la ANSES. A finales de 2017, la Ley 27.430 reemplazó la tasa de cotizaciones patronales segmentada según el tipo de actividad y el nivel de facturación por una tasa única. Así, la contribución patronal a la seguridad social que podía ser en total de 17% o 21%, se unificó en 19,5%, suponiendo una reducción de la alícuota para los empleadores de mayor facturación y un incremento para los de menos.²⁰ Por otro lado, se aprobó la creación de un mínimo no imponible que establece una suma de las remun-

19 De todos modos, una vez cumplidos los requisitos jubilatorios, y si el trabajador optara por seguir trabajando, el empleador ya no tiene que realizar los aportes patronales destinados a la seguridad social.

20 Se dispuso que el cambio se aplique de manera gradual: las empresas que hoy estén encuadradas al 17%, a partir de febrero de 2018 pasarán a tributar al 17,50%, incrementándose 0,5 puntos porcentuales anualmente a partir de 2019 hasta llegar al 19,50% en el 2022; las empresas que hoy tributan al 21%, febrero 2018 pasarán al 20,70%, disminuyendo 0,3 puntos porcentuales anualmente a partir de 2019 hasta llegar al 19,5% en el 2022.

neraciones laborales exenta del pago de contribuciones patronales.²¹ Además, la ley exime del pago de contribuciones patronales al 50% del monto del aguinaldo afectado al pago de contribuciones. En cuanto a las reducciones de aportes patronales, se eliminaron las previstas en la Ley 26.940, aunque pueden seguir percibiendo la reducción quienes ya eran beneficiarios, hasta terminar el plazo de duración de las reducciones por las relaciones laborales afectadas. Por otra parte, la reforma tributaria aprobada a fines de 2017 dispuso eliminar una de las asignaciones tributarias a la ANSES. Así, mediante el artículo 27 de la Ley 27.432 se derogó el artículo 104 de la ley de ganancias que le asignaba a la ANSES el 20%. Como contracara, se dispuso la prórroga del impuesto a créditos y débitos, conocido como “impuesto al cheque” (creado en el año 2001), y la asignación a la ANSES del total de su recaudación.²² De cualquier modo, es posible que dicha asignación sea eliminada gradualmente en estos años ya que, a la vez que la ley lo prórroga, le otorga la posibilidad al Poder Ejecutivo de ir aumentando progresivamente el cómputo contra Ganancias (art 7). Por último, en enero de 2017, el decreto 14/17 renovó la reducción de la alícuota del impuesto adicional de emergencia sobre los cigarrillos paso del 21 al 7%.²³

En tan solo dos años, un organismo con prestaciones cuasi universales para niños y personas mayores, incrementó sus gastos, su segmentación interna, contrajo sus recursos y quedó atrapado en un desequilibrio contable que fue políticamente significado como causal de ajuste. Sin embargo, lo que dicho discurso omite es la pendiente discusión sobre lo que implica el genuino financiamiento de una seguridad social que dejó de ser contributiva hace años y cuyas prestaciones, en el marco de la expansión de derechos, gozan de una extendida legitimidad social.

REFLEXIONES FINALES

El presente documento aborda el problema de la sostenibilidad de la previsión social a partir de dos aproximaciones. Por un lado, el aná-

21 Las empresas no pagarán aportes patronales hasta una remuneración bruta de 12 mil pesos para 2022, en una escala que comienza el año próximo con \$2.400, sigue en 2019 con \$4.800, en 2020 con \$7.200, en 2021 con \$9.600 pesos y \$12.000 en 2022 (que se actualizará desde enero de 2019, sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor).

22 Dispuesto por la Ley 27.432 art 1, que modifica el art 3 de la 25.413. Además, por art. 2º la ley prórroga hasta el 31 de diciembre de 2022. El tributo tiene una alícuota del 0,6% sobre los depósitos y 0,6% sobre los retiros bancarios y, según La Nación, 2018, recaudó \$ 131.000 millones en 2016.

23 El tributo, creado en 1995, fue reducido al 7% desde el año 2000 y mantenido en ese valor por sucesivos decretos.

lisis de la coyuntura demográfica y los retos que supone, para evitar que el proceso de envejecimiento en curso impacte como un deterioro en la protección de las personas mayores. Por otro, un estudio del sistema previsional argentino en los últimos años, de la evolución de sus ingresos y egresos, advirtiendo los retos de sostenibilidad incorporados por un contexto de ampliación de derechos, con universalización de cobertura y mejora de la protección previsional. Desde ambas aproximaciones encontramos como una limitación evidente para la sostenibilidad de la seguridad social y la equidad intergeneracional, la insistencia en el paradigma contributivo como esquema de financiamiento central.

En la primera parte de este trabajo encontramos que el peso del cambio de la estructura de edades sobre la modificación de los niveles de consumo (global y per cápita) es marginal. Que, en cambio, la evolución del consumo se explica principalmente por la evolución vegetativa de la población y por la modificación de los niveles de consumo debido a factores extra demográficos. Lo que queda a la luz es que, el eje central de la sostenibilidad pasa por la posibilidad de producir suficiente riqueza, y que la misma no está exclusivamente vinculada a la disponibilidad de personas en edades productivas.

Otra cuestión que surgió en el análisis es que un cambio en la composición por edades del consumo tiene consecuencias relevantes para la distribución intergeneracional de la riqueza. Así, para adecuarse a dichos cambios en la composición por edades del consumo, podría ser necesaria una transformación en la dinámica de las transferencias intergeneracionales. No hacerlo puede, en efecto, tener consecuencias categóricas sobre el bienestar de algunos grupos de edad, incluso en un escenario en el que los niveles de bienestar no se encuentren en realidad amenazados por un cambio en la relación entre las demandas de consumo y los ingresos. La principal conclusión que obtenemos del conjunto de los resultados es que, el verdadero reto introducido por el envejecimiento tiene que ver con adecuar las instituciones de protección al cambio en la composición del consumo por edades.

En la segunda parte del documento encontramos que, desde aproximadamente el año 2004, se inició un proceso generalizado de expansión de la cobertura y calidad de la seguridad social. La expansión de la cobertura en los últimos años ha hecho de la Argentina un modelo en el avance por adecuar sus instituciones de seguridad social a los consensos de la época sobre derechos. En los últimos años diferentes instrumentos de derechos humanos han insistido en la necesidad de proteger de manera universal a las personas mayores, sin excluir a quienes han quedado al margen del trabajo formal

o han dedicado su vida al trabajo no remunerado (especialmente mujeres): los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, de 1991 (Naciones Unidas, 1991); la Proclamación sobre el Envejecimiento de 1992 (Naciones Unidas, 1992); la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2002), la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (CEPAL, 2003); la Declaración de Brasilia (Naciones Unidas-CEPAL, 2007); la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (Naciones Unidas-CEPAL, 2012); el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) y la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Naciones Unidas-CEPAL, 2015). Por último en 2015, la OEA aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015), impulsada por iniciativa de nuestro propio país (Télam, 2015), que se centra específicamente, en los derechos de “la persona mayor”, siendo la “seguridad económica” uno de sus principios generales. En este marco, el actual gobierno ha optado por no desandar el camino iniciado, a pesar de los retos económicos que pueda suponer. De hecho, ha sido con el actual presidente, Mauricio Macri, cuando Argentina ha firmado su adhesión a la convención (Infobae, 2017).

Ahora bien, más allá de los avances realizados en la expansión de prestaciones por ampliación de derechos, no se ha dado, sin embargo, el debate acerca de los retos y compromisos que supone adherir, de manera sostenible, a la política de universalización. Es decir, sobre cómo financiarla de manera genuina. Hasta 2014 las medidas que se tomaron contaban con un financiamiento a su disposición en una ANSES superavitaria. Si bien tal superávit no era ajeno a medidas políticas tomadas a favor de los ingresos de ANSES, las nuevas prestaciones no preveían una afectación específica para los recursos tributarios o coparticipables. De alguna manera, la recomposición de las contribuciones patronales y la reestatización del sistema fueron un factor clave para hacer posible afrontar los costos de la moratoria previsional de 2004 y la creación, en 2009, de la AUH. Pero igualmente relevante fue que se preservara el 15% coparticipable no solo una vez vencido el pacto federal, sino también después de la reestatización del sistema, cuando se recuperaron los aportes personales de los trabajadores y se incorporaron los ahorros acumulados en las AFJPs. Sin embargo, el rol fundamental de dicho financiamiento no fue discutido en el marco de un nuevo pacto federal en el que se llegara a un con-

senso para continuar cediéndolo a la luz de las nuevas necesidades de la ANSES. Los recursos se siguieron detrayendo con una ley y en el marco de las quejas de algunas provincias a las que, finalmente, la justicia dio la razón en 2015.

De cualquier modo, aunque con una situación de fragilidad institucional, el financiamiento de la seguridad social fue suficiente hasta 2013. En 2014 la irrupción del aporte del tesoro permitió advertir que los recursos totales de la ANSES llegaban casi al límite de sus posibilidades y, sin embargo, ese año se avanzó con la segunda moratoria previsional sin prever un financiamiento nuevo para afrontar la misma. En el año 2016, la combinación de gastos en expansión y recursos en retracción, principalmente por la pérdida de parte de los recursos coparticipables, incrementó la importancia de los recursos del tesoro para garantizar la sostenibilidad del sistema. En ese frágil marco económico, a la vez que se avanzó en la expansión de gastos con el plan de “reparación histórica”, se acordó un nuevo pacto federal en el que de manera gradual se restituiría a las provincias el total de los recursos coparticipables hasta entonces detraídos para la ANSES. Si bien el tesoro se comprometió a sustituir estos fondos devueltos a las provincias, no asignó de manera específica un financiamiento, y de alguna manera protagonizó un incremento de las cargas sobre el tesoro que, poco tiempo después, daría origen al discurso del déficit y de la imperiosa necesidad de un ajuste. Agudizando el problema, a fines de 2017 se aprobó una reforma tributaria que socava aun más los recursos propios de la ANSES, incrementando, una vez más, la demanda de ayuda al Tesoro Nacional.

A finales del último año, y en coincidencia con el desarrollo del presente proyecto, adquirió especial notoriedad pública ‘el problema de las jubilaciones’. En el marco de la presentación y discusión parlamentaria de una reforma presentada para modificar la fórmula de movilidad de las prestaciones previsionales, diferentes actores políticos, medios de comunicación y una masiva movilización social se involucraron en el debate. Sin embargo, lo cierto es que el ajuste realizado sobre las prestaciones mediante el reemplazo de la fórmula de movilidad es solo una pequeña muestra de los riesgos que ha implicado asociar la sostenibilidad de la seguridad social a la disponibilidad general de recursos fiscales del gobierno, sin asegurarle una asignación específica (estableciendo como ingreso genuino de ANSES un ingreso constante, como por ejemplo el equivalente al 15% de la masa coparticipable, o alguna otra referencia). Una muestra de los riesgos de tomar medidas que expandirán los gastos, o reducirán los ingresos, sin abrir el debate sobre los compromisos que requiere la sostenibilidad de una protección universal.

En definitiva, el verdadero desafío para el sistema de seguridad social argentino consiste en confrontar el dogma contributivo y, en el marco de la aceptación del carácter colectivo y universal que ha de tener la protección social, avanzar en un rediseño de su esquema de financiamiento, incorporando las fuentes de ingresos no contributivas como componente genuino y previendo mecanismos que garanticen la expansión de los recursos para evitar un deterioro de la distribución intergeneracional de la riqueza en perjuicio de las personas mayores.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) 2018 *Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (2010 - 2016)*. En: <<https://goo.gl/QMxUqw>>.
- Banco Mundial 1994 Envejecimiento sin crisis: informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. En: <<http://goo.gl/h0xWnT>>.
- Banco Mundial 2005 “El mundo se enfrenta a una crisis de pensiones, por lo que se imponen grandes reformas, indica un nuevo informe del Banco Mundial”. Washington, 24 de mayo. Página oficial Banco Mundial, sección noticias. En: <https://goo.gl/46uj5X>
- Banco Mundial 2011 “Population Aging: Is Latin America Ready?” en: <<https://goo.gl/xqFzbe>>
- Banco Mundial 2018 Datos de libre acceso del Banco Mundial. *Web del Banco Mundial*. Disponible en <<http://datos.bancomundial.org/>>.
- Bloom, D.; Canning, D. y Günther, F. 2011 «Implications of Population Aging for Economic Growth». *National Bureau of Economic Research* [en línea]. Working Paper, 1670. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.3386/w16705>>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2003 “Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (Santiago de Chile). En: <<https://goo.gl/Cw5c35>>
- CEPAL 2013 “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (Santiago de Chile).
- Comisión Europea 2018 Documentos sobre envejecimiento disponibles en <<https://goo.gl/P85v9s>>
- Chackiel, J. 1999 “El envejecimiento de la población Latinoamérica: ¿Hacia una relación de dependencia favorable?” en *Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las personas de Edad* (Santiago de Chile: CEPAL).

- DPEyC-San Luis 2018 IPC SAN LUIS. En: <<https://goo.gl/eZAZUk>>
- Esping-Andersen, G. 2001 “Reestructuración de la protección social y nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Franco, R. (ed.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: Estudios en homenaje a Aldo E. Solari* (Madrid: Siglo XXI).
- Esping-Andersen, G. 2008 “Modelos de sociedad, demografía, economía y políticas públicas: Un nuevo contrato de género” en Pazos, M. (ed.) *Economía e igualdad de género: Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- European Commission 2010 *European Commission and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Joint report on health systems. Economic Papers 74*. En: <<https://goo.gl/RWJ53C>>
- Infobae 2017 “La Argentina oficializó su adhesión a la convención interamericana sobre los derechos de los mayores”. En: <<https://goo.gl/k5HgFq>>
- Infoleg 2018 “Leyes y decretos”. En: <http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112>
- Jaspers-Faijjer, D. (coord.) 2008 *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Trigésimo segundo periodo de sesiones de la CEPAL.
- La Nación 2018 “El impuesto al cheque y un decreto pendiente para aliviarlo”. <<https://goo.gl/ZQ8PTq>>
- MacInnes, J. y Pérez Díaz, J. 2008 “La tercera revolución de la modernidad; la revolución reproductiva” en *Revista española de investigaciones sociológicas (REIS)*, 122(1), pp. 89-118.
- MECON (Ministerio de Economía de la Nación) 2018 “Recursos tributarios y Fondo federal solidario”. En <<https://goo.gl/4jkUX7>>.
- Minoldo, S. y Peláez, E. 2017 “Retos del envejecimiento para la protección social de la vejez. Reflexiones desde Latinoamérica” en *Papeles de Población* N°23(93), pp. 9-58.
- Minoldo, S. y Peláez, E. 2018 “Retos de una previsión social sostenible y orientada por los derechos de la vejez.” Informe final de Becas CLACSO-CLATE “Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe”.
- Naciones Unidas 2002 “Asamblea Mundial Sobre el envejecimiento, la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (Nueva York).

- Naciones Unidas 2013 *National Transfer Accounts Manual, Measuring and Analyzing the Generational Economy* (Nueva York: Department of Economic and Social Affairs. United Nations Publication).
- Naciones Unidas 2017 Annual Population by Age - Both Sexes, en *United Nations: World population prospects, the 2015 Revision. Monitoring global population trends* (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division). Disponible en: <<https://goo.gl/nDqFRg>>.
- Naciones Unidas-CEPAL 2007 “Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades. Síntesis de la segunda Conferencia regional sobre envejecimiento” (Brasilia).
- Naciones Unidas-CEPAL 2012 “Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe 2012” (Santiago de Chile).
- Naciones Unidas-CEPAL 2015 “Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (Santiago de Chile).
- Naciones Unidas-CEPAL 2018 “Publicaciones sobre envejecimiento” en < <https://goo.gl/E6rSpX>>.
- Naciones Unidas, Asamblea General 1991 “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad” (Nueva York).
- Naciones Unidas, Asamblea General 1992 “La Proclamación sobre el Envejecimiento” (Nueva York).
- National Transfer Accounts 2018 “Base de datos y definiciones” en *Web NTA*. Disponible en: <<https://goo.gl/2EAhKX>>
- OEA (Organización de los Estados Americanos) 2015 “La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores 2015” (Washington).
- OEDE (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial) 2018a “Evolución de las remuneraciones de los trabajadores registrados. Serie mensual”. Estadísticas publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del MTEySS, a partir de datos aportados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).
- OEDE 2018b “Caracterización y evolución del empleo registrado. Serie trimestral”. Estadísticas publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del MTEySS, a partir de datos aportados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) 2006 *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. En: <<https://goo.gl/YkDfnJ>>
- OIT 2009 “Sociedades en envejecimiento. Ventajas y costes de vivir más” en *Revista Trabajo* N° 67. En: < <https://goo.gl/bTEhMg>>.
- OIT 2011 *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones* (Buenos Aires).
- Parlamento Europeo 2008 “El futuro demográfico de la Unión Europea” En: <<https://goo.gl/r433RY>>.
- Pérez Díaz, J. 2003 *La madurez de masas* (Madrid: Imserso). Disponible en: <<https://goo.gl/1juZMA>>.
- Prskawetz, A. y Sambt, J. 2014 “Economic support ratios and the demographic dividend in Europe” en *Demographic Research* N°30, pp. 963-1010. Disponible en: <<http://goo.gl/yt2aFb>>.
- Scherbov, S. ; Sanderson, W.y Mamolo, M. 2014 “Quantifying policy trade-offs to support aging populations” en *Demographic Research* [en línea] N°30, 579-608. Disponible en: <<https://goo.gl/A15BxS>>.
- Télam 2015 “La OEA aprobó la Convención sobre la protección de los DDHH de los mayores liderada por Argentina”. Disponible en: <<https://goo.gl/8TN8Ly>>.
- Uthoff, A.; Vera, C. y Ruedi, N. 2006 “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL2 en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N°169. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/11362/5141>>.

