

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA

# ARGENTINA

transformaciones recientes en perspectiva histórica



# Demian Panigo y Florencia Médici\*

Doctor en Economía, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Investigador Adjunto del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del CONICET

Magíster en Economía, Universidad Nacional de La Plata.  
Becaria del CEIL del CONICET

---

Sistema de seguridad social | Políticas públicas | Historia reciente |  
Modelo de desarrollo

---

## Abstract

La crisis de 2001 y la configuración de un nuevo modelo de desarrollo a partir de 2003 abrieron el camino a una nueva definición de seguridad social. Desde entonces, el sistema se ha transformado bajo un paradigma que concibe la seguridad social como un poderoso instrumento estatal para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad; en este sentido, el sistema ha pasado de una lógica íntegramente contributiva a un esquema mixto. El objetivo del trabajo es analizar las transformaciones recientes del sistema de seguridad social argentino e identificar sus propias especificidades, concomitantes con el nuevo modelo de desarrollo llevado adelante desde 2003.

\* Los autores agradecen los valiosos aportes de Nicolás Dvoskin, especialmente en la segunda sección.

## Introducción

La seguridad social es una indudable y eficaz herramienta de política pública para mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, si bien los primeros antecedentes de la seguridad social en la Argentina se encuentran en las conquistas de determinados gremios en la primera década del siglo XX, fue recién con el peronismo que se universalizó la cobertura de los trabajadores a través de la generalización a todas las ramas de las cajas otrora particulares (CIFRACTA, 2009). La universalidad de la cobertura social quedaba garantizada sobre la base de un mercado de trabajo caracterizado por el pleno empleo y las buenas condiciones laborales. Este esquema se sustentaba en el entendimiento de la seguridad social como parte de los derechos sociales de los trabajadores, consagrados en la Constitución de 1949 y, después de su anulación, en el artículo 14 bis de la Constitución de 1957.

Luego de la dictadura militar de 1976, y especialmente tras la privatización del subsistema previsional en la década del noventa, el crecimiento de la pobreza, el desempleo y el empleo no registrado provocaron que gran parte de la población quedara fuera de la cobertura social y que el sistema tuviera una fuerte merma en sus ingresos por la reducción de la población aportante (Iacobuzio, 2003).

La crisis de 2001 y la configuración de un nuevo modelo de desarrollo a partir de 2003 abrieron el camino a una nueva definición de seguridad social. Desde entonces, el sistema se ha transformado, bajo un paradigma que concibe la seguridad social como un poderoso instrumento estatal para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad. En este sentido, el sistema pasó de una lógica íntegramente contributiva a un esquema mixto que, entre otros aspectos, incorporó al sistema previsional a personas mayores de sesenta y cinco años sin los aportes individuales correspondientes al sistema contributivo tradicional, y al sistema de asignaciones familiares a niños cuyos padres habían quedado excluidos del sistema contributivo.

En este contexto, el objetivo del trabajo es analizar las transformaciones recientes del sistema de seguridad social argentino e identificar sus características específicas, concomitantes con el nuevo modelo de desarrollo llevado adelante desde 2003. En la siguiente sección se expone una síntesis de la discusión teórica sobre las diferencias y tensiones entre los esquemas contributivos y no contributivos de los sistemas de seguridad social; luego se relata brevemente las transformaciones más relevantes de la seguridad social argentina en perspectiva histórica; posteriormente se presentan las principales medidas del modelo de desarrollo instaurado desde 2003, que consideramos que dieron paso a la conformación de un nuevo paradigma de seguridad social. Se cierra con las conclusiones.

Demian Panigo y Florencia Médici

## Contexto teórico para el análisis de las transformaciones del sistema de seguridad social argentino

A partir de la década de los ochenta se comenzó a dar, a nivel mundial, un debate sobre la naturaleza de los sistemas de seguridad social en general, y sobre la dimensión de su financiamiento en particular, bajo el entendimiento de que no existe un esquema universalmente óptimo de seguridad social, dado que los rasgos deseados de los sistemas dependen ante todo de los objetivos impuestos (Manser, 1981). En este sentido, siguiendo a Munnell (1982, p.1114), podríamos sintetizar dos posiciones contrapuestas: un mecanismo de ahorro compulsivo, basado en un punto de vista individual de largo plazo, y un sistema de tipo impositivo, que redistribuye el ingreso de activos ricos a pasivos pobres.

Para la primera postura, el sistema debe estar en línea con la pretensión de incentivar una asignación temporal eficiente del esfuerzo laboral; por lo tanto, tiende a rechazar el financiamiento no contributivo por considerarlo ineficiente. Por ejemplo, para algunos autores el análisis debe concentrarse en “los efectos de la seguridad social sobre cuánto una persona trabaja en su plan de vida” (Pellechio, 1979, p. 284); de este modo, será la decisión individual entre ocio y trabajo la que determine la viabilidad de los sistemas económicos —y la eficiencia de las políticas públicas—. Esta postura también es defendida por Musgrave (1981), para quien el problema central de la seguridad social es la asignación eficiente de

riesgos. Por lo tanto, el financiamiento debe ser una responsabilidad de los contribuyentes, pero los haberes no deben estar atados a la rentabilidad de los aportes individuales —supondría un riesgo unívocamente asumido por la población pasiva— sino a una articulación muy similar a lo que hoy en día se entiende por movilidad jubilatoria. Ricardo-Campbell (1982, p. 293) llama a esta visión de la seguridad social “retiro compartido”

Una posición más radical acerca de la necesidad de que los sistemas refieran a una lógica íntegramente contributiva y sostenida por la rentabilidad de la capitalización individual puede encontrarse en Feldstein (1998, p. 8), quien afirma que “la pérdida de peso muerto adicional que resulta de los vínculos muy desiguales entre impuestos incrementales y beneficios incrementales sería automáticamente eliminada en un sistema privatizado basado en cuentas de retiro individuales”<sup>1</sup>.

La visión alternativa, que concibe a la seguridad social como una forma de distribución del ingreso, se refleja en la proposición y defensa de sistemas contributivos colectivos, donde han de considerarse las incidencias impositivas y de gasto a nivel general a la hora de pensar cuál ha de ser la mejor estructuración de la seguridad social. Esta definición permite plantear formas de financiamiento no contributivas de los esquemas de seguridad social, más allá de las formas contributivas o no contributivas de acceso al beneficio, en tanto mecanismos integrados de redistribución del ingreso vía transferencias públicas.

La visión más acotada al respecto es la que podemos encontrar, por ejemplo, en Diamond y Orszag (2005, p. 11), para quienes “la seguridad social ha provisto a los retirados de un nivel básico de ingreso que los protege de la inflación, las fluctuaciones de los mercados financieros y el riesgo de sobrevivir a los activos propios;” pero también de otros riesgos, como la muerte de un familiar que aporte dinero al hogar o el hecho de que la carrera profesional individual no resulte de la mejor manera. De este modo, se entiende a la seguridad

<sup>1</sup> Feldstein y Liebman (2001, p. 3) señalan que un programa estatal de retiro que no equipare contribuciones y retribuciones (como el de capitalización) genera efectos nocivos sobre la oferta de trabajo al incentivar el retiro anticipado del trabajador.

## Demian Panigo y Florencia Médici

social en su faceta redistributiva, más allá de las estructuras de incentivos que de ella se puedan derivar. Adicionalmente, “las cuentas individuales no son un componente deseable de la seguridad social” (Diamond y Orszag, 2005, p. 21). Sin embargo, los autores no proponen un esquema no contributivo de seguridad social, sino una modificación de las estructuras vigentes para que el esquema sea más progresivo; esto es, que continúe siendo un sistema que protege a la población retirada sin hacerla responsable de sus riesgos.

Una perspectiva más tendiente a pensar la potencialidad no contributiva de la seguridad social es la que podemos encontrar en Steuerle y Bakija (1997, p. 37), quienes, al pensar en una reforma en los países desarrollados, afirman que ésta “probablemente será más efectiva si retorna a principios básicos como la progresividad, la equidad y la eficiencia.”

Una posición íntegramente no contributiva es la que puede encontrarse, por ejemplo, en la defensa que realiza O’Brien (2008) del sistema de seguridad social de Nueva Zelanda, según el cual todos los ancianos reciben un ingreso equivalente que no es deducido de aportes y contribuciones, sino financiado directamente con rentas tributarias, que son defendidas socialmente, en tanto se entiende que los impuestos progresivos a nivel general permiten construir una sociedad menos desigual (O’Brien 2008, p. 40).

En síntesis, podemos ver cómo de dos definiciones sistémicas radicalmente opuestas pueden surgir innumerables propuestas, tanto acerca de quiénes han de ser los beneficiarios como de quiénes deben aportar para que los beneficiarios puedan serlo de manera efectiva. En cualquier caso, el abanico de posiciones es ciertamente muy amplio, lo que señala a las claras que el debate al respecto continúa abierto.

Como discutiremos en los próximos puntos, en la Argentina hubo en los últimos años un crecimiento significativo de los beneficios no directamente contributivos, que configuró formas previsionales que se asemejan a algo mixto, en donde lo no contributivo es para los más débiles.

## Perspectiva histórica del sistema de seguridad social argentino

El pilar más importante del sistema de seguridad social argentino (SSSA) fue el subsistema previsional, que tuvo al comienzo una lógica de capitalización individual. Desde principios del siglo pasado los trabajadores comenzaron a incorporarse al sistema de forma acotada, pues se limitó a sectores específicos

con capacidad de organización: administración pública (1904), ferroviarios (1905), trabajadores de los servicios públicos (década del 20), periodistas, y trabajadores gráficos, de la marina mercante y de la aeronáutica (hacia finales de los 30). Cada sector contaba con su caja previsional regulada por sus propias normas, lo que resultó en un sistema fragmentado y desigual en relación a las condiciones de acceso, monto de aportes y beneficios (Isuani, 2008). Según esta lógica, de acuerdo con el haber previsional esperado, cada trabajador constituía un ahorro durante su vida laboral activa con el objetivo de tener un ingreso en el momento del retiro, que se correspondía con el monto de los aportes realizados.

Dado el carácter segmentado del sistema, la proporción de trabajadores cubiertos fue baja. La cobertura se extendió recién en la década del cuarenta, especialmente con los primeros gobiernos peronistas, por la incorporación de sectores que empleaban un gran número de trabajadores: comercio (1944), industria (1946), e independientes y profesionales (1954).

Este modo de funcionamiento cambió a partir de 1954: con la Ley 14370 el régimen adoptó un criterio intergeneracional, dado que los aportes de los trabajadores activos financiaban a quienes ya no pertenecían al mercado laboral y a las familias de los afiliados fallecidos. Un hecho también novedoso fue la característica redistributiva del sistema, en tanto las tasas de sustitución del salario eran mayores para los trabajadores de menores ingresos. El sistema incorporó así un objetivo solidario de reparto al escindir la relación directa entre los montos aportados durante la vida activa con los haberes previsionales recibidos (CIFRA-CTA, 2009).

El sistema previsional argentino fue mutando al compás de los gobiernos y de su situación financiera. La Ley 14499 sancionada durante el gobierno de Frondizi modificó el cálculo de haberes, colocándolos en función de los salarios percibidos durante la vida activa del trabajador. De este modo, mientras que la ley de 1954 tenía un objetivo



## Demian Panigo y Florencia Médici

distributivo, al reducir la brecha de ingresos de los pasivos, el sistema previsional adoptó con la nueva norma una característica propia de la capitalización aunque siguiera siendo de reparto: el haber previsional se vinculó al monto de los aportes realizados por el trabajador a través de una tasa de sustitución del 82%.

En sus inicios, debido a la baja relación entre beneficiarios y aportantes y a los elevados niveles de ocupación, el sistema de reparto arrojó importantes superávits, que fueron utilizados por el gobierno para financiar políticas de ingresos y de incentivos a la producción, así como el consumo de la población. Sin embargo, el período de bonanza financiera propio de los sistemas 'jóvenes' acabó rápidamente. Entre sus causas podemos hallar (Iacobuzio, 2003) los elevados haberes previsionales, sobre todo desde que la tasa de sustitución salarial fue fijada en 82%, y la temprana edad de retiro. En respuesta a la reducción de los ingresos respecto de los egresos de las cajas, en 1968, durante el gobierno de facto de Onganía<sup>2</sup>, la tasa de sustitución fue reducida al 70% del promedio mensual de las remuneraciones correspondientes a los 3 años más favorables de los últimos 10.

Según las estadísticas provistas por Diéguez (1974), a partir de 1966 el sistema previsional arrojó continuos déficits, en torno al 0,2 y el 1,1% del PBI. Deterioro financiero del sistema previsional argentino que se agravó aún más a finales de la década de los setenta, no solo por la precarización del mercado laboral que ocasionaron las políticas económicas de la última dictadura militar, sino especialmente por la eliminación de las contribuciones de los empleadores en 1980. Esta pérdida de ingresos fue parcialmente compensada con recursos provenientes del impuesto al consumo (IVA), reforma que trasladó el financiamiento del sistema de los empleadores a la población de ingresos medios y bajos. Dado el creciente deterioro del mercado de trabajo, las reformas introducidas fueron altamente regresivas, porque incluso los trabajadores no re-

<sup>2</sup> El porcentaje aumentaba a medida que se postergaba el retiro.



# GRÁFICO 1

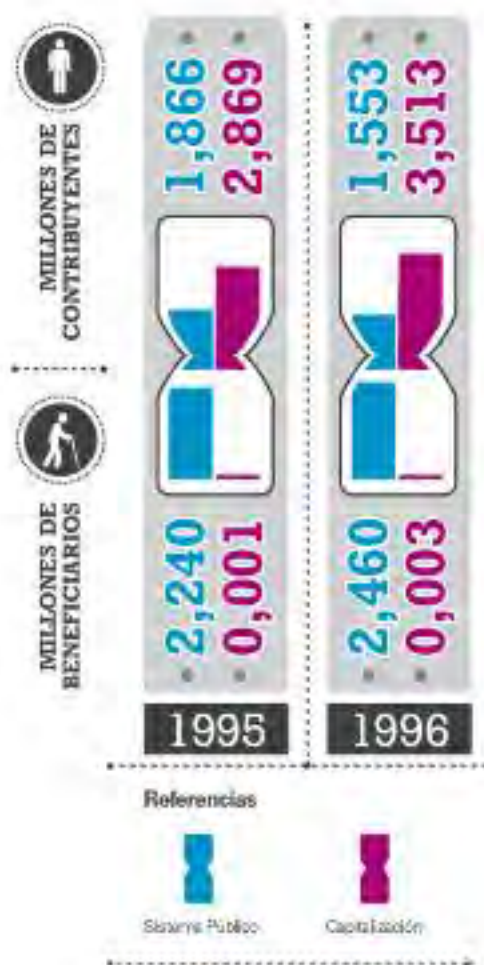
## Cantidad de contribuyentes y beneficiarios del sistema previsional

Las características principales de la dinámica del sistema previsional en el período 1995-2002 fueron:

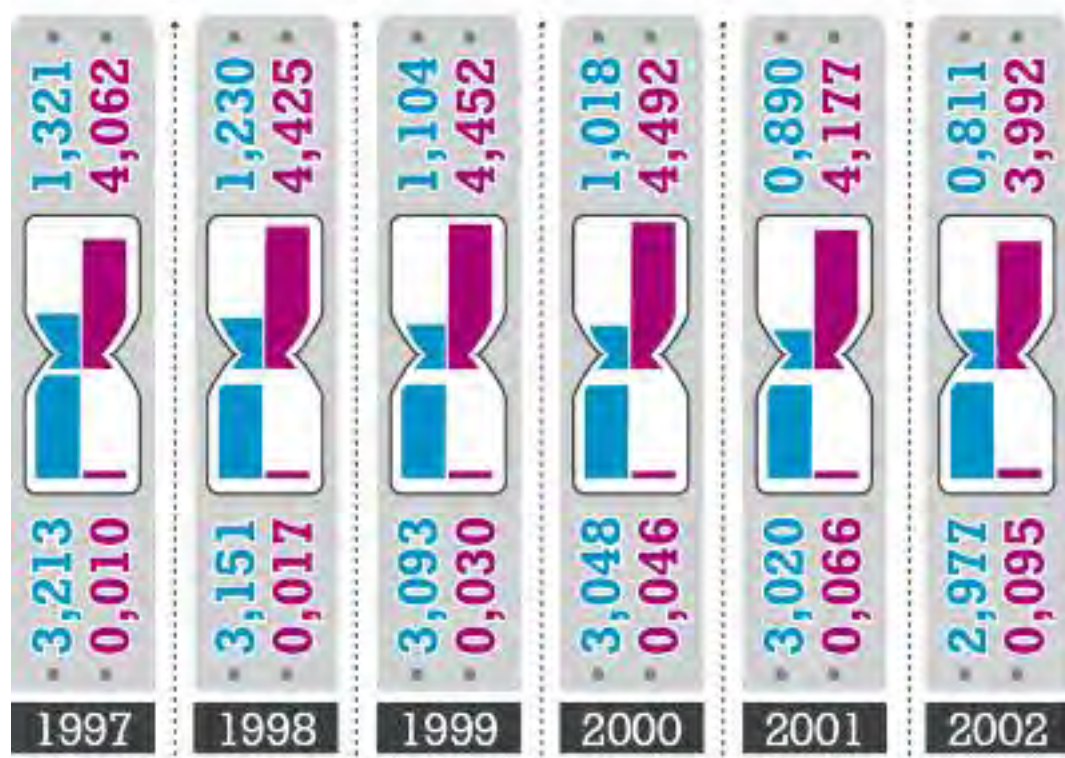
- \* la cantidad total de contribuyentes cayó desde 1996, resultado del aumento del desempleo y la precarización del mercado de trabajo

- \* mientras que la cantidad de contribuyentes del sistema público se redujo desde la reforma de 1994, la casi totalidad de los beneficios previsionales estuvieron a su cargo

- \* la cantidad de beneficiarios se mantuvo prácticamente estancada desde 1997



Boletín Estadístico de la Seguridad Social, MTEySS



Totales exactos

AÑOS	↑ CONTRIBUYENTES ↓		↓ BENEFICIARIOS ↑	
	PÚBLICO	CAPITALIZACIÓN	PÚBLICO	CAPITALIZACIÓN
1995	1.586.928	2.889.251	1.229.254	510
1996	1.522.591	3.613.282	1.480.329	3.243
1997	1.521.069	4.061.855	1.513.585	8.540
1998	1.249.980	4.429.289	1.151.248	16.977
1999	1.109.535	4.462.050	1.082.686	28.624
2000	1.018.024	4.395.130	1.043.367	48.633
2001	888.829	4.177.383	1.019.990	66.070
2002	810.891	3.991.791	1.026.606	98.878

gistrados financiaban los beneficios previsionales a los cuales ellos mismos no podían acceder. Además, en 1976 se volvió a modificar la tasa de sustitución del salario, que se ubicó en el rango del 70-82%.

Durante los 80, con excepción de 1985, los ingresos y gastos corrientes del sistema previsional estuvieron por debajo del valor de 1980, y se deterioraron durante toda la década. En 1988, finalmente, mediante la Ley 23549 fueron gravados los combustibles de venta al público y los servicios telefónicos para financiar el sistema de previsión social. En los años subsiguientes, el monto de contribuciones se fijó en 11%.

En sintonía con la lógica neoliberal de achicamiento del Estado, privatizaciones y liberalización económica y financiera, en 1993 se aprobó la Ley 24241, con la cual se conformó un régimen previsional mixto en el que coexistían la capitalización y el reparto. Este fue el inicio del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) constituido por dos fondos, uno administrado por el Estado y otro por las AFJP. La reforma del sistema previsional transformó el sistema de solidaridad intergeneracional en uno de capitalización individual.

Mientras que desde 1954 hasta 1994 el sistema previsional se mantuvo dentro de la lógica de reparto, en convivencia con regímenes independientes como las cajas provinciales y profesionales, a partir de ese último año la ma-

yoría de los trabajadores fue responsable de su propia cuenta de capitalización. Se reforzó así la idea de que cada individuo posee o adquiere su jubilación por mérito propio, y se eliminó todo viso de solidaridad intergeneracional.

Las consecuencias de la reforma se percibieron de manera inmediata. En primer lugar, y contrariamente a uno de sus objetivos, deterioró de manera significativa las finanzas públicas, porque el Estado se hizo cargo de las erogaciones correspondientes a los beneficiarios del sistema de reparto, pero no percibió los ingresos de numerosos trabajadores. En segundo lugar, el nivel de cobertura empeoró desde 1998, a medida que se deterioró la situación del mercado laboral, hasta el punto que, hacia fines de los noventa, uno de cada dos argentinos en edad de jubilarse no poseía cobertura previsional (ver gráfico 1, p. 120).

Con respecto al subsistema de Asignaciones Familiares<sup>3</sup>, desde la década del treinta existieron asignaciones por maternidad y por hijo para ciertos sectores; en 1957 se conformó la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria mediante la Ley 7913 y el Decreto Ley 7914, y en los años posteriores se constituyeron para otros sectores (OIT, 2010).

Las cajas se organizaban como mecanismos de compensaciones de acuerdo con la estructura familiar, y eran financiadas por todos los empleados del sector (Rofman et al., 2001). Con la Ley 18017

## Demian Panigo y Florencia Médici

de 1967 se creó un régimen orgánico de asignaciones familiares, con leyes únicas para los distintos sectores de trabajadores, y recién en 1997 se estableció un Régimen de Asignaciones Familiares de alcance nacional y obligatorio (Ley 24714). No obstante, con esta última reforma se limitó el acceso al beneficio a los trabajadores registrados cuyos ingresos no superaran los \$1500 mensuales.

La crisis del neoliberalismo impulsó el debate sobre los modelos no contributivos, y permitió que se llevaran adelante reformas tendientes a acercar el subsistema de asignaciones familiares a un esquema mixto (contributivo–no contributivo) y redistributivo, al igual que el subsistema previsional.

<sup>3</sup> Los demás subsistemas pertenecientes a la seguridad social argentina son: seguro de desempleo (Ley 24013), Riesgos del Trabajo (Ley 24557) y Sistema Nacional de Seguro de Salud (leyes 19032 y 23660).







## TABLA 1

### Indicadores del mercado laboral, pobreza e indigencia, 2003-2012

En 2003, la economía se encontraba en recesión, con un PBI que había caído 18% de marzo de 1999 a marzo de 2002, y el mercado laboral estaba profundamente deteriorado, lo que demuestra la magnitud de los desafíos socioeconómicos.

- \***a** El valor de 2010 corresponde al segundo trimestre
- \***b** Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza. Último dato 2011
- \***c** Porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia. Último dato 2011

\*  
**fuentes:**

Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Política Económica e INDEC.

## El sistema de seguridad social argentino en el modelo de desarrollo

El nuevo siglo se inició con importantes desafíos en el plano socioeconómico. Las estadísticas de desempleo-subempleo, pobreza, indigencia y exclusión del mercado laboral en 2003 reflejan la magnitud de esos retos. La economía se encontraba en recesión, con un PBI que de marzo de 1999 a marzo de 2002 había caído el 18%, y el mercado laboral estaba profundamente deteriorado. A comienzos de 2003, 38,1% de la población estaba desempleada o subempleada, 42,7% de los hogares del total del país eran pobres, y 20,4%, indigentes (ver tabla 1, p. 124).

A partir del cambio de administración en 2003 se inició la conformación de un nuevo modelo macroeconómico, que pasó del régimen de acumulación financiera previo a uno de acumulación productiva con inclusión social. Los rasgos más salientes del nuevo entorno macroeconómico fueron su capacidad de sostener altas tasas de crecimiento de la producción —7,8% anual promedio entre 2003 y 2011— y la recuperación del mercado de trabajo, tanto en lo re-

ferido a la generación de empleo (en cantidad y calidad) como a la recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores (Beccaria, 2007). La nutrida agenda de políticas públicas orientadas al mundo del trabajo representó un giro copernicano respecto de lo ocurrido los años anteriores (Panigo y Neffa, 2009): fortaleció los efectos sobre el mercado laboral y se articuló como parte componente de un nuevo régimen de acumulación, en el que los derechos individuales y colectivos de los trabajadores pasaron a conformar un eje central de la reconfiguración del tejido social y de las relaciones de clase.

En este contexto, las principales transformaciones en materia de seguridad social fueron el Programa de Inclusión Previsional, los mayores haberes jubilatorios, la reforma general del sistema previsional y la Asignación Universal por Hijo.



### Programa de Inclusión Previsional

Durante 2005 la ANSES llevó adelante un programa de inclusión previsional (PNIP) destinado a todas las personas en edad de retiro que no contaran con el número de aportes necesarios para jubilarse (Ley 25994 y Decreto 1454). El elevado desempleo involuntario y la precarización laboral desde mediados de los ochenta habían impedido que un número significativo de trabajadores pudiesen acumular los aportes necesarios, por lo que la medida buscó atender esa problemática.

## TABLA 2

### Distribución de los beneficiarios del Programa de Inclusión Previsional (según sexo y edad)

El PNIP permitió la incorporación de más de 2.300.000 beneficiarios al Sistema de Seguridad Social Argentino, de los cuales, a 2011, el 75% correspondió a mujeres.

			TOTALES
Menores de			
<b>60</b>	<b>3.355</b>	<b>10.743</b>	<b>14.098</b>
<b>64/60</b>	<b>8.620</b>	<b>332.639</b>	<b>341.259</b>
<b>65/69</b>	<b>199.125</b>	<b>506.719</b>	<b>705.844</b>
<b>70/74</b>	<b>176.398</b>	<b>396.669</b>	<b>573.067</b>
<b>75/79</b>	<b>80.603</b>	<b>274.652</b>	<b>355.255</b>
<b>80/90</b>	<b>53.119</b>	<b>274.473</b>	<b>327.592</b>
Mayores de			
<b>90</b>	<b>2.931</b>	<b>24.630</b>	<b>27.561</b>
<b>TOTALES</b>	<b>524.151</b>	<b>1.820.525</b>	<b>2.344.676</b>

\* fuente: Anses (2011)



Ese mismo año se sancionó el retiro anticipado para los trabajadores de la construcción, con la condición especial de tener 55 años de edad y 300 meses de aportes (Ley 26494).

Como resultado del programa, más de 2.300.000 personas fueron incorporadas al Sistema de Seguridad Social Argentino. Según los datos disponibles a 2011, el 78% de los nuevos beneficiarios fueron mujeres, motivo por el cual el programa fue rebautizado como 'jubilación para amas de casa', tácito reconocimiento a las tareas domésticas como generadoras de valor para el conjunto de la sociedad (ver tabla 2, p. 127).

### **Ley de movilidad jubilatoria**

En lo referente al haber jubilatorio, el mínimo aumentó en 17 oportunidades, con un incremento nominal de 856% de enero de 2003 a septiembre de 2012 (pasó de \$150 a \$1880). Asimismo, en 2008 se sancionó la Ley 26417, que estableció un sistema de movilidad ascendente de las prestaciones del Régimen Previsional Público.

### **La opción de traspaso y la eliminación del régimen de capitalización**

En 2007, la Ley 26222 permitió el traspaso desde el régimen de capitalización individual al público<sup>4</sup>. Como resultado, el sistema de capitalización perdió el 5% de sus afiliados.

Sin embargo, las reformas más importantes fueron la eliminación del régimen de capitalización en 2008, mediante la Ley 26425, y la unificación del sistema a partir de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) por el Decreto 2104/2008. Si bien la medida buscó proteger a los trabajadores que aportaban a las AFJP

<sup>4</sup> El traspaso del sistema de reparto al de capitalización podía hacerse en cualquier momento.

## Demian Panigo y Florencia Médici

y asegurar una jubilación digna para el conjunto de los beneficiarios del sistema, entendemos que la reunificación del sistema previsual y el regreso a uno solidario es uno de los ejes centrales del modelo de producción con inclusión social.

El cambio de régimen permitió continuar aumentando la cantidad de beneficiarios, que creció 9% entre 2008 y 2010, lo cual promovió niveles de cobertura récord, muy por encima de los observados en otros países de América Latina: en el período 2005-2012 pasó del 55 a más del 90% de los adultos mayores.

Los resultados de la reforma en materia de cobertura pueden observarse en el gráfico 2 (ver página 130).

Desde 2005, el sistema público aumentó en mayor proporción que el régimen privado, hasta que en 2008 fue eliminado finalmente el sistema de capitalización.

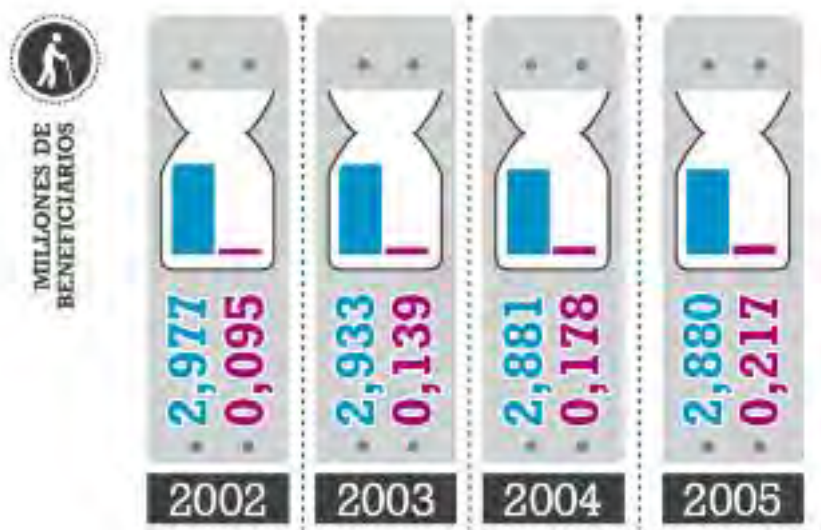
### **Asignación Universal por Hijo**

A fines de 2009, el Gobierno nacional puso en marcha mediante el Decreto 1602/2009 la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). La AUH iguala el derecho a percibir asignaciones familiares de los hijos de los trabajadores registrados con el de los hijos de los trabajadores no registrados y desocupados. La AUH tuvo notables efectos en el bienestar social.

Según el estudio de Agis, Cañete y Panigo (2010), la AUH incidió de manera significativa sobre la indigencia, cuyos niveles se redujeron más del 55% y llegaron a los valores de mediados de la década del 70. Menos significativos —aunque no por ello desdeñables— fueron los resultados en torno a los indicadores de desigualdad, que decrecieron entre 4 y 3,3%, con lo que se pro-

## GRÁFICO 2

Beneficiarios del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, 2002-2011

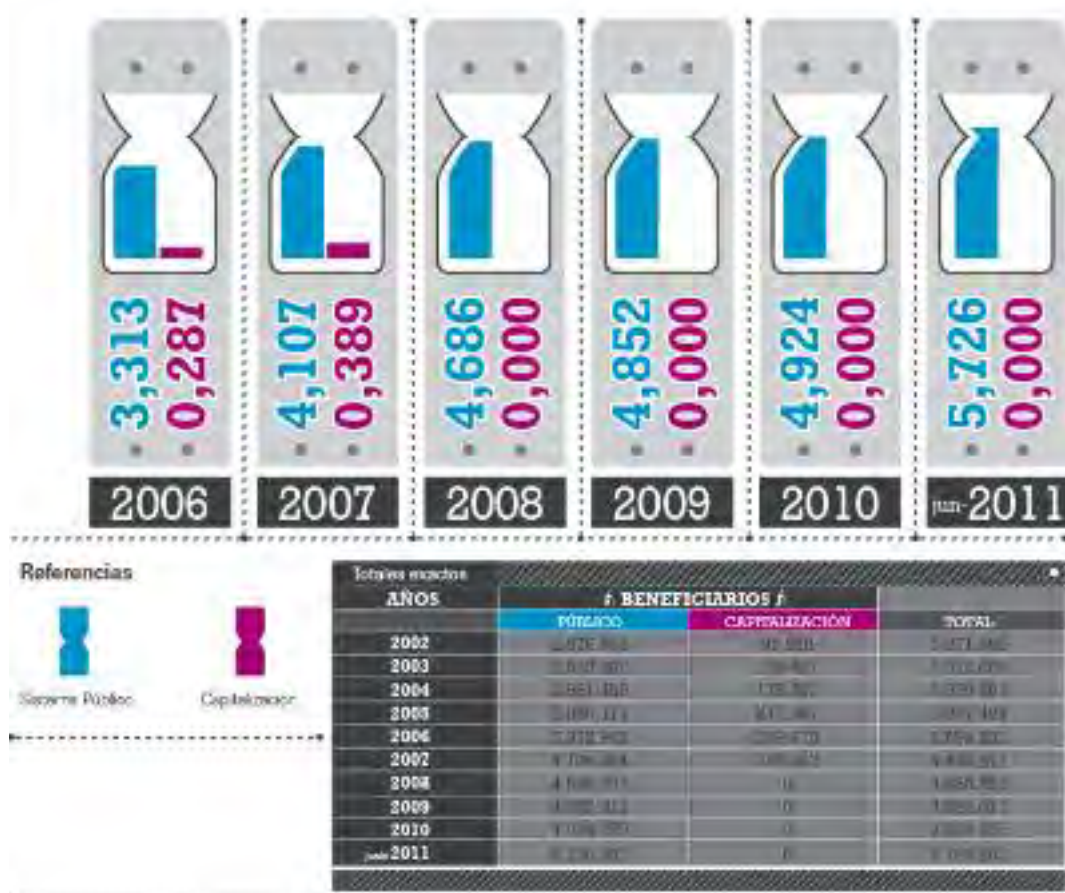


Desde 2006, el sistema público aumentó en mayor proporción que el régimen privado, hasta que en 2008 fue eliminado finalmente el sistema de capitalización.



**fuentes:**

Boletín Estadístico de la Seguridad Social, MTEySS



fundizaron las mejoras observadas en este aspecto desde 2003 y se logró revertir la situación a los niveles de la década del 80. Los resultados indican un bajo nivel de incidencia de la AUH sobre la pobreza, que se redujo más del 10%. Estas conclusiones son compartidas por otras investigaciones. Según el CEDLAS, la AUH redujo la indigencia entre 54 y 60%, la desigualdad, entre 3 y 30%, y la pobreza, entre 9 y 18%, mientras que para la OIT los resultados estuvieron entre 55-65%, 16-33% y 10-32%, respectivamente. Aún más importante es que la AUH impacta ante todo en los menores de 18 años de edad.

Si bien el aumento de la cobertura asociado a las políticas públicas de la última década implicó un aumento en las erogaciones de la ANSES, la participación de los recursos de origen tributario (IVA, Ganancias, Combustibles, etc.) disminuyó en los últimos años, lo que se debió fundamentalmente a la gran cantidad de puestos de trabajo registrados, la mejora sostenida del ingreso de los trabajadores y la recuperación del sistema previsional en manos del Estado. Según la ANSES, en 2003, el 62% de los recursos provinieron de impuestos, mientras que en 2010 llegaron al 44%.

Es importante señalar la profunda regresividad que implica que las personas que financian el SSSA mediante los impuestos no puedan acceder a sus beneficios por estar desempleadas o no poseer un trabajo registrado. Por consiguiente, la mayor cobertura que se alcanzó con la fuerte acción estatal a través de medidas como el Programa de Inclusión Previsional, el aumento de los haberes jubilatorios, la reforma general del sistema previsional y la AUH, no solo permitió atender las necesidades acuciantes de los grupos más vulnerables de la población, sino también alcanzar una mayor equidad en la distribución de los recursos públicos.

Demian Panigo y Florencia Médici

## Conclusión

A partir de las políticas públicas implementadas desde 2003, el sistema de seguridad social argentino ingresó en un nuevo paradigma. La implementación actual refiere a una forma mixta contributiva-no contributiva en la que los criterios de legitimación de la seguridad social cambiaron rotundamente. Así como en los años 90 se hacía responsable a cada trabajador por su futuro —al asignarle una caja individual de capitalización de ahorros— y sólo los hijos de quienes tenían un trabajo registrado podían percibir sus asignaciones, a partir de los últimos años ha sido el Estado el que tomó la responsabilidad de asegurar el futuro de los grupos excluidos, principalmente niños y adultos mayores, quienes, si bien financiaban de forma indirecta el sistema, no eran beneficiarios del mismo.

La reactivación del mercado laboral y, sobre todo, la implementación de enérgicas políticas públicas (entre las más importantes, la AUH, la eliminación del régimen de capitalización y el Programa de Inclusión Previsional), tuvieron importantes efectos positivos sobre la cobertura y progresividad del sistema de seguridad social argentino al profundizar las dimensiones no contributivas del sistema, que son, justamente, las que garantizan la protección de los grupos más vulnerables.

Aún quedan objetivos pendientes es pos de alcanzar una mayor generalización de derechos, como la extensión de las asignaciones familiares por adopción y matrimonio, de la ayuda escolar para los trabajadores no registrados y los desocupados y del seguro de desempleo, así como la incorporación al sistema previsional de cerca del diez por ciento de adultos mayores. No obstante, la instauración de un nuevo paradigma de la seguridad social basado en derechos para todos, y no en privilegios para algunos, nos permite ser auspiciosos respecto del futuro.

## Bibliografía

- Beccaria, L. (2007).**  
El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos.  
En Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL.
- Bertranou, F. (coord.). (2010).**  
*Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en la Argentina.
- CIFRA-CTA (2009).**  
*La evolución del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Central de Trabajadores de la Argentina.
- Diamond, P. y Orszag, P. (2005).**  
Saving social security. *Journal of Economic Perspectives*, 19 (2), 11-32.
- Diéguez, H. y Petrocolla, A. (1974).**  
Distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972. *Desarrollo Económico*, 14 (55), 423-440.
- Feldstein, M. (2008).**  
*Privatizing social security*. Chicago: National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- Feldstein, M. y Liebman, J. (2001).**  
*Social Security*. Mimeo, Universidad de Harvard y National Bureau of Economic Research, Cambridge, Estados Unidos.
- Iacobuzio, A. (2003).**  
*El nuevo sistema nacional de previsión social. Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003)*. Tesis de maestría no publicada, FLACSO, Buenos Aires, República Argentina.
- Isuani, A. (2008, noviembre).**  
La política social argentina en perspectiva.  
En *IV Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Asociación Argentina de Políticas Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Munnell, A. (1982).**  
Review of Felicity Skidmore, Social Security Financing. *Journal of Economic Literature*, 20 (3), 1113 – 1115.
- Munnell, A. (2008).**  
A reappraisal of social security financing revisited. *Journal of Economics and Finance*, 32, 394-408.
- Musgrave, R. (1981).**  
A reappraisal of social security financing.  
En Skidmore, F. (ed.), *Social Security Financing* (pp. 89 – 127). Cambridge: MIT University Press.

**O'Brien, M. (2008).**

*Poverty, policy and the state: Social Security Reform in New Zealand.*

Bristol: The Policy Press y University of Bristol.

**Panigo, D. y Neffa, J.**

**(2009).**

*El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo.*

Buenos Aires: Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones, MTEySS.

**Pellechio, A. (1979).**

Social security financing and retirement behaviour.

*The American Economic Review*, 69 (2), 284–287.

**Ricardo-Campbell, R. (1982).**

Review of Skidmore, F. Social Security Financing.

*Southern Economic Journal*, 49 (1), 293–295.

**Rofman, R., Grushka, C. y**

**Chebez, V. (2001).**

El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina.

En *VI Congreso Internacional del CLAD*, CLAD, Buenos Aires.

**Steuerle, E. y Bakija, J.**

**(1997).**

Retooling social security for the 21st century.

*Social Security Bulletin*, 60 (2), 37–60.