

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN PREVISIONAL DE LOS ADULTOS MAYORES EN ARGENTINA

(Período 1999-2007)

Jorge E. Bellina Yrigoyen*

RESUMEN: El trabajo estudia el desempeño del sistema de previsión social argentino, en el período 1999-2007. Adopta como criterios de evaluación indicadores de cobertura y de suficiencia de las prestaciones a los adultos mayores. Basándose prioritariamente en información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Secretaría de Hacienda, concluye que la estrategia de ajuste fiscal, tendiente a obtener superávit primario, se sustentó en una sustancial reducción de la importancia relativa de los recursos destinados a la clase pasiva. Los recursos fiscales fueron suficientes para evitar el deterioro del grado de cobertura y de la disminución de la capacidad de compra de las jubilaciones, sin embargo fueron desviados a otros usos ajenos a los de la previsión social.

Palabras claves: seguridad social - fondos de pensión - política fiscal - jubilaciones - cobertura previsional - vejez.

ABSTRACT: *Evolution of the welfare system for the elderly in Argentina (1999-2007)*

This article studies the performance of the social welfare system in Argentina throughout the period 1999 - 2007. Coverage indicators as well as range of services were adopted as evaluation criteria. Based primarily on data from the Permanent Survey of Households and information from the Treasury, the author concludes that the strategy for fiscal adjustment aiming at attaining primary surplus drew its funds from a substantial reduction of the relative importance of resources assigned to retirees. Tax resources, although enough to prevent the deterioration of the range of coverage and the reduction of retirees' purchasing power, were diverted to purposes not related to the welfare system.

Keywords: social security - pension funds - fiscal policy - pension - retirement coverage - old age

1 - Introducción

El desempeño de un sistema de pensiones debe evaluarse de acuerdo a los objetivos que persigue, entre tales objetivos hay tres de mayor relevancia: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. La cobertura alude a la proporción de la población de adultos mayores protegida por el sistema; la suficiencia hace referencia al nivel de beneficios y a la capacidad de quienes los reciben de mantener un estándar de consumo "suficiente"; la sostenibilidad

* Jorge E. Bellina Yrigoyen es Licenciado en Economía graduado de la Universidad Nacional de Rosario, y profesor e investigador en UCEL. Ha editado recientemente el libro Tres ensayos sobre la ancianidad (UCEL- UNR, 2009). E-mail: jbellina@gmail.com

Jorge E. Bellina Yrigoyen

apunta a la capacidad de la sociedad para mantener el sistema en funcionamiento a largo plazo y sin caer en la insolvencia ni provocar crisis en las finanzas públicas. Este trabajo se ocupa básicamente de lo ocurrido en Argentina entre 1999 y 2007, estudiando cómo los objetivos de cobertura y suficiencia fueron soslayados, dando prioridad en parte a su sostenibilidad pero sobre todo a objetivos ajenos a los de la seguridad social.

En Argentina la cobertura y la suficiencia se han convertido en verdaderos problemas, y en los últimos años en vez de tender a solucionarse se agravaron. Esto ha dado pie para instalarlos en los debates políticos, y plantear la necesidad de más estudios empíricos que ayuden a encontrarles solución. Las reformas introducidas a fines de 2008 (retorno a un sistema de reparto), al no haberse sustentado en evaluaciones técnicas, ni haberse sometido a ningún tipo de discusión, colocaron al país en una situación altamente riesgosa de cara al futuro, fortaleciendo la necesidad de estudios que ayuden a revisar y proponer nuevas reformas más consistentes y realistas. Este trabajo pretende aportar más información empírica, basándose en datos provenientes fundamentalmente de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) y de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

2 - Los objetivos de los sistemas de pensiones

Resulta difícil lograr unanimidad en cuanto a los objetivos de un sistema de pensiones pues, según sea nuestra ideología, nos inclinaremos hacia una u otra postura, a veces extremas, más proclive al liberalismo o al socialismo, más cercana a la ciencia económica convencional neoclásica (visión representada por el Banco Mundial, FMI, BID) o a una tradición cercana al socialismo como la que se desarrolló a través de distintas vertientes¹ y fue a parar, en definitiva, en los principios defendidos por la Organización Mundial del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), los cuales quedaron consolidados como principios del Derecho Internacional del Trabajo, formando parte del Derecho Internacional Público, lo que implica su vigencia como sistema jurídico aceptado por la comunidad internacional².

Los principios convencionales de la Seguridad Social³ se han venido desarrollando prácticamente desde hace un siglo en el seno de la OIT y la AISS, organizaciones que, con respecto a los sistemas de pensiones, han sentado los siguientes principios: (1) universalidad en la cobertura, (2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato, (3) solidaridad y redistribución del ingreso, (4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones, (5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la administración, y (6) sostenibilidad financiera⁴. Según C. Mesa Lago, a fines de los años '80 y principalmente durante los años noventa, con motivo de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en Latinoamérica y la aparición de sistemas privados de capitalización, hubo que incorporar otros dos principios u objetivos, esta vez promovidos por el Banco Mundial: (7) la promoción del ahorro nacional, el mercado de capitales y la rentabilidad, (8) la inmunidad de los nuevos sistemas a la ingerencia estatal y política.

En realidad, el arribo de la racionalidad económica a este nuevo ámbito, concretamente al de los fondos de pensión, instauró nuevos objetivos que apuntaban a una mayor eficiencia en los sistemas de seguridad social: 1) mantenimiento del equilibrio financiero-actuarial de los sistemas y del equilibrio fiscal de cara al envejecimiento poblacional; 2) el establecimiento de la proporcionalidad (equivalencia) entre las cotizaciones (aportes) y las pensiones (prestaciones) como incentivo a la afiliación y la cotización; 3) la sustitución de los sistemas públicos por el sector privado en la provisión y financiamiento, así como la separación de estas

dos funciones de las de regulación y supervisión que debían quedar en manos del Estado; 4) el desarrollo de los mercados de fondos de pensión, administradoras y compañías de seguros, actuando en el ámbito de los mercados de valores, a fin de incrementar el ahorro nacional y la inversión; y 5) libertad de elección de administradoras por parte de los asegurados, fomentando la competencia y una mayor eficiencia para reducir los costos de gestión⁵.

Expresado esto, queda en evidencia que a fines de delimitar nuestro trabajo debemos tomar partido y adoptar una decisión respecto a cuáles son los objetivos que tomaremos como base para evaluar el sistema de pensiones argentino. Nos parece apropiado adoptar los dos principios de la OIT que tienen mayor importancia en relación a la vejez, ellos están contenidos en dos importantes convenios de la OIT, los Convenios n° 102 y n° 128, y apuntan a lograr la *universalidad* de la cobertura y la *suficiencia* de las prestaciones:

- 1) Extensión de cobertura a la mayoría de la población (universalidad). La OIT en sus convenios plantea que deben quedar cubiertos todos los asalariados, al 75% de la Población Económicamente Activa (PEA), o a todos los residentes (Convenio 128 Art.9).
- 2) Otorgar prestaciones suficientes, que respondan a las necesidades del trabajador y su familia en caso de ser preciso sustituir sus ingresos por invalidez o vejez o muerte. La OIT establece en sus convenios pagos periódicos para los trabajadores del orden del 45% y 50% de las ganancias anteriores, que deben ser revisadas cuando se produzcan variaciones importantes en el costo de vida o en los salarios de los trabajadores en actividad (Convenio 128 Art, 17 y 26) Esta norma justifica el diseño de un nivel básico de cobertura que por lo menos llegue a dichos porcentajes.

En acuerdo con esta postura, concebimos al sistema de pensiones como “*un programa de transferencias instituido por el Estado, con el objetivo de asegurar la provisión de ingresos suficientes a la mayoría de adultos mayores*”⁶.

La puesta en práctica de este objetivo general plantea al menos tres nuevas cuestiones ¿Quiénes deben recibir los beneficios? ¿Quiénes deben financiarlos? ¿Debe el Estado actuar como regulador, facilitador o proveedor?

La respuesta a la primera pregunta sobre quiénes deben recibir las prestaciones, dependerá si concebimos tales prestaciones como un salario diferido o un derecho ciudadano. En la primera concepción (modelo Bismarck), un sistema de pensiones responde a la necesidad de continuar recibiendo ingresos, aun cuando la capacidad de trabajo mengüe a causa de la mayor edad, un sistema de pensiones es un esquema que compensa la pérdida de ingresos provenientes del trabajo, por lo tanto no existe argumento para proporcionar ingresos a quienes no trabajaron, debido a que llegada la vejez éstos no sufren ninguna “pérdida” que deba ser compensada. La segunda concepción (modelo Beveridge) parte de la idea de que la sociedad debería garantizar a todos los adultos mayores, un estándar de vida mínimo, en la que no les falte lo necesario, independientemente de su historia laboral, siendo el único criterio de discriminación admisible que el anciano posea recursos suficientes para autosostenerse (ahorros, alquileres, ganancias de capital, etc.) En la práctica todos los sistemas de pensiones combinan ambos modelos en diferentes proporciones⁷.

La respuesta a la segunda pregunta, sobre quiénes deberían financiar el sistema de pensiones, también difiere según el modelo preferido (Bismarck o Beveridge). En el primer caso se defiende la idea de que el sistema debe ser “contributivo”, financiado por quienes van a recibir los beneficios; dichas personas, gracias a los aportes que realizan durante su

Jorge E. Bellina Yrigoyen

vida laboral, ganan el derecho a recibir prestaciones en su vejez, las cuales deben ser proporcionales a las contribuciones realizadas en el pasado⁸. La postura opuesta defiende la idea que el sistema de pensiones debe ser financiado por la población en general, a través de impuestos; a este tipo de sistema se lo denomina “no contributivo” porque no toma en cuenta los ingresos o aportes anteriores del beneficiario, sólo se concentra en las necesidades de los adultos mayores; si bien en este modelo la fuente de financiamiento típica son los impuestos, puede acudir a cualquier otra fuente que garantice la sustentabilidad del sistema.⁹ En la práctica, la mayoría de los sistemas de pensiones contributivos tienen programas de ayuda a la pobreza en la vejez, y muchos sistemas no contributivos acuerdan beneficios vinculados a ingresos laborales del pasado (estas mixturas suelen dar lugar a subsidios implícitos y redistribuciones del ingreso no deseadas).

Respecto a la tercera pregunta, respecto al rol que debe jugar el Estado para asegurar cobertura e ingresos suficientes a la mayor parte de los AM, también encontramos controversias. Algunos opinan que el Estado debe limitarse a regular los mercados financieros, para que funcionen eficientemente y ofrezcan instrumentos de ahorro a largo plazo, dejando que los individuos decidan libremente cómo distribuir su consumo y ahorro a lo largo de su vida; otros piensan que el Estado debe crear incentivos suficientes para asegurar que esto ocurra. La mayoría opina que el Estado debe participar activamente en la organización de un sistema de pensiones obligatorio, e incluso hacerse cargo de proveer parte de las prestaciones.

En todos los países se acepta que el diseño del sistema de pensiones es una responsabilidad del Estado, también es frecuente evaluar la eficiencia de su política en términos del grado de *cobertura* alcanzado, la *suficiencia* de los beneficios y la *sostenibilidad financiera* del sistema. Tres objetivos tan interdependientes entre sí que llegan a ser excluyentes, presentando una disyuntiva entre ellos, lo que obliga a tener que elegir a cuál darle más importancia y a cuál de los otros desatender. Como esta decisión es la que define la política social del Estado, pasaremos a analizar lo ocurrido en cada uno de estos aspectos.

3 - La cobertura

Se considera que el grado de cobertura de los sistemas de pensiones es uno de los más importantes indicadores de eficiencia de la política estatal en relación a la seguridad de ingresos en la vejez. Es el mejor indicador de inclusión, puesto que un sistema que sea financieramente sostenible, que proporcione beneficios suficientes, pero que no cubra a la mayoría los adultos mayores, se considera que tiene serias falencias como política pública. La cobertura tiene importantes consecuencias en la reducción y eliminación de la pobreza así como la exclusión social; una cobertura previsional universal se convierte en un instrumento de cohesión social debido a que puede reducir las desigualdades de ingreso y permitir un canal de participación e integración social de los adultos mayores.

La forma en que se define y mide la cobertura depende del diseño del sistema de pensiones. En un sistema basado en el modelo Bismarck, centrado en la participación en el mercado de trabajo, que apunta a mantener los ingresos del trabajador una vez que se jubila, cabe esperar que ofrezca una cobertura menor a la que puede proponer un sistema basado en un modelo tipo Beveridge, el cual procura una cobertura universal. El menor grado de cobertura en el modelo Bismarck no debería interpretarse pues como una falla del sistema puesto que su población objetivo (ex asalariados) es más pequeña que el total de la población adulta mayor.

La definición de cobertura más utilizada se refiere al porcentaje de personas que reciben un beneficio en relación al total de la población que se considera objetivo, es fácil notar que esta definición requiere precisiones en cuanto al “tipo de beneficios” a que se hace

referencia y respecto a la “población objetivo” considerada. Por otro lado las definiciones de cobertura pueden hacerse desde dos puntos de vista. El primero contempla el período en el que el trabajador aporta al sistema y se hace acreedor de un derecho a percibir beneficios en el futuro, durante su retiro; en este caso se relacionan los aportantes con la Población Económicamente Activa (PEA). El segundo punto de vista calcula qué porcentaje de los adultos mayores recibe actualmente beneficios monetarios del sistema de pensiones.

3.1 - Cobertura previsional en edades activas

Este es un indicador de la cobertura previsional a largo plazo, su enfoque supone que las perspectivas de cobertura futura dependen principalmente del grado de participación de la población en edades activas. Con respecto a su medición, por lo general considera que un trabajador está cubierto cuando está afiliado o aporta a un sistema de pensiones. En este sentido, era tradicional utilizar como indicador el porcentaje de asalariados o personas en edad activa que estaban afiliadas en algún sistema jubilatorio, esto se debía al supuesto de que un “asalariado típico” estaba empleado en el sector formal de la economía y mantendría esa condición durante toda su vida activa, por lo que era altamente probable que al momento de llegar a la edad de retiro estaría cubierto. Sin embargo los cambios experimentados en el mercado laboral en las últimas décadas, han dado lugar a la mayor rotación en los puestos de trabajo, formas más flexibles de contratación o modalidades promovidas, así como las mayores tasas de desempleo y subempleo. Todo esto ha disminuido la validez de este indicador, al menos en su interpretación tradicional; por ejemplo, su medición deja de estar clara cuando un país posee un modelo de pensiones universal, financiado con impuestos o rentas generales, en el que “todos” están cubiertos sin importar que estén afiliados o no, en este caso pierde relevancia el concepto de trabajador activo.

Habitualmente, se presenta como indicador de cobertura de los trabajadores activos, a la relación entre la población cubierta y la potencialmente cubierta, típicamente el porcentaje de afiliados a los sistemas de pensión respecto de la PEA. Este indicador tiene como ventaja la facilidad de su cálculo, pues son datos relativamente fáciles de conseguir, y tiene como desventaja ciertas limitaciones para su análisis. Una de las limitaciones es que muchos individuos que figuran como afiliados a los sistemas no son elegibles para recibir beneficios, porque no realizan contribuciones o aportaron pocas veces en el transcurso de su vida económicamente activa, bien porque perdieron su empleo o voluntariamente dejaron de trabajar, o también porque dejaron de aportar al sistema al incorporarse a la economía informal, pero sin “darse de baja” en el sistema previsional; todos ellos no pueden solicitar beneficios por no cumplir con los requisitos legales.

En Argentina, como en el resto de América Latina, cerca de la mitad de los trabajadores va alternando su condición en el mercado laboral, entre la inactividad, desempleo, empleo informal y empleo formal, dando lugar a una sobreestimación de la tasa de afiliación, la cual es artificialmente alta y tiende a crecer permanentemente, incluso puede llegar a superar el 100%, indicando que hay más afiliados que miembros de la población activa. Colabora con esto el hecho que las aseguradoras de fondos de pensión tienden a sobreestimar el número real de sus afiliados, y no se toman el trabajo de corregir sus registros. Esta falta de relevancia del número de afiliados al sistema también afecta a otro indicador muy utilizado que es la relación entre aportantes y afiliados, el cual también puede declinar artificialmente.

Debido a todas estas distorsiones es preferible relacionar el número de aportantes (cotizantes) con el número de trabajadores ocupados, denominándose a este indicador

Jorge E. Bellina Yrigoyen

“cobertura ocupacional”, o bien con la PEA, obteniendo en este último caso la “cobertura de la fuerza laboral”, tales indicadores si bien son mejores estimadores del grado de cobertura también están sujetos a equívocas interpretaciones sobre lo que significa estar “cubierto”. En efecto, algunos trabajadores pueden estar “cubiertos”, en el sentido de tener derecho de recibir prestaciones una vez que se retiren, aun cuando en el presente no estén efectuando aportes (siempre que cumplan ciertos requisitos exigidos para recibir pensiones no contributivas), o aportaron lo suficiente como para recibir beneficios contributivos, aunque sean mínimos; también suele ocurrir que quienes estén efectuando aportes no estén “cubiertos” porque aportaron muy pocos años o un monto insuficiente.

En el Cuadro n° 1 se muestran tanto la “cobertura ocupacional” como la “cobertura de la fuerza laboral”, en el período 1999-2007. Antes de analizar dicho cuadro es necesario precisar algunas dificultades que se presentaron para su elaboración. Como sabemos, en Argentina hasta el año 2008, no toda la cobertura previsional correspondía al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), y por lo tanto las estadísticas de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) no incorporaban información sobre el personal en relación de dependencia de algunos gobiernos provinciales o municipales que no estaban adheridos al sistema nacional, tampoco al personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas, Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional, ni a los contribuyentes a cajas profesionales. Esta limitación se salvó recurriendo a la EPH del total de aglomerados urbanos, y por lo tanto no contempla lo acontecido en el ámbito rural. A los totales obtenidos mediante esta fuente se los denomina trabajadores activos en los sistemas AFJP y Reparto

Cuadro n° 1: Cobertura de los Trabajadores Activos

Año	AFJP (Total del País)			AFJP y Reparto	
	Afiliados (1)	Aportantes (1)	Apotantes/ Afiliados	Aportantes/ PEA (2)	Aportantes/ Ocupados (2)
1999	7.854.363	3.483.265	44,3%	40,0%	45,9%
2000	8.395.368	3.279.942	39,1%	39,0%	45,3%
2001	8.843.089	2.561.620	29,0%	36,9%	44,7%
2002	9.106.349	3.026.570	33,2%	34,1%	40,9%
2003	9.462.997	3.331.437	35,2%	33,0%	38,3%
2004	10.008.255	3.541.146	35,4%	35,0%	39,5%
2005	10.621.413	4.283.242	40,3%	37,7%	41,6%
2006	11.307.715	4.563.768	40,4%	38,2%	43,3%
2007	10.816.790	4.391.847	40,6%	39,9%	43,5%

Fuentes: (1) Superintendencia de AFJP

(2) Elaboración propia en base a INDEC, EPH y ANSES

Se puede observar en el Cuadro n° 1 que tanto la “cobertura ocupacional” (Aportantes/Ocupados) como la “cobertura de la fuerza laboral” (Aportantes/PEA) declinaron hasta el año 2003 y luego se recuperaron, es fácil advertir que este comportamiento está

Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina

fuerte y negativamente correlacionado con las tasas de desempleo. Podemos pues afirmar que el determinante más importante de la cobertura de los trabajadores activos es la estructura y el desempeño del mercado laboral, que en el caso argentino ha sufrido graves impactos a consecuencia de las recurrentes crisis macroeconómicas. En Argentina entre mayo de 1995 y mayo del 2003 la tasa de desempleo promedió el 18%, oscilando con un piso del 15% (oct.1998) y un pico del 23% (mayo del 2002), este largo período con altas tasas de desempleo, unido a la naturaleza fundamentalmente contributiva de los programas de seguridad social en materia de jubilaciones, representaron un fuerte condicionante a la extensión de la cobertura, que como vemos en el cuadro n° 1 sólo se extiende a poco más del 40% de la PEA. Como el desempleo no se distribuye uniformemente, esto afectó principalmente a quienes tienen menor instrucción y a las mujeres.

Otro elemento que debemos considerar es la magnitud que alcanza el empleo informal. Estando en presencia de un modelo de pensiones de naturaleza contributiva, esto conduce naturalmente a una exclusión importante al acceso de la cobertura previsional. Respecto a este punto Argentina presenta un sector informal cuyo tamaño rondaba el 46,3% (promedio 1996-2005), aunque mostrando una tendencia decreciente, debido a una caída de los trabajadores independientes y al crecimiento del empleo formal en el sector público (ver Cuadro n° 2)¹⁰.

Parte de la explicación de por qué a muchos asalariados no se les hacen descuentos previsionales se debe a modalidades de empleo “promovidas” con el fin de combatir el desempleo, entre ellas podemos mencionar a las pasantías, contratos a prueba y de duración determinada, que por lo general no contemplan aportes ni contribuciones previsionales, se pueden mencionar también los planes Trabajar y gran parte del personal “contratado” en los distintos niveles del sector público. Paradójicamente esta situación está penada por la ley cuando se trata de un trabajador en relación de dependencia, dentro del sector privado, cuyo empleador incumple con los aportes previsionales.

Cuadro n° 2: Informalidad del Empleo Urbano

ARGENTINA ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO, 1990 - 2005												
Año	SECTOR INFORMAL						SECTOR FORMAL					
	Total	Trabajadores Independientes			Servicio Doméstico	Microempresas			Total	Sector Público	Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas	Cuenta Propia
		Total	Cuenta Propia	No remunerados		Total	Empleados	Asalariados				
1996	49,6	23,6	21,8	1,8	5,9	20,1	3,5	16,6	50,4	8,7	38,9	2,8
2000	47,7	21,8	20,5	1,3	6,0	19,9	3,5	16,4	52,3	16,7	33,1	2,5
2004	44,5	18,1	16,7	1,4	7,2	19,2	3,0	16,2	55,5	19,2	31,6	4,8
2005	43,6	17,8	16,5	1,3	7,5	18,3	2,9	15,4	56,4	17,6	34,2	4,6

Fuente: Elaboración propia en base a Panorama Laboral 2006 OIT

Por último, las condiciones de acceso del sistema contributivo, a lo largo del período estudiado, fueron bastante restrictivas, sobre todo la exigencia de 30 años de aportes efectivos, pero necesarias para lograr un equilibrio financiero que garantizase su continuidad puesto que el período de retiro es prolongado (unos 16 años en promedio). Según Celade¹¹, en Argentina durante el período 2000-2005, la esperanza de vida de una persona que había

Jorge E. Bellina Yrigoyen

cumplido 65 años era de 14,5 años en el caso de los varones, y de 18,4 en el caso de las mujeres, dicha esperanza de vida está creciendo y se pronostica que en el futuro (lapso 2020-2025) tales expectativas de vida serán respectivamente 16,1 años (varones) y 20,4 años (mujeres).

Todos los elementos que determinaron bajos niveles de cobertura para la edad activa, representan un sombrío panorama para el futuro, pues exigirán una gran expansión de los programas no contributivos (asistenciales), que se potenciarían en el contexto de una sociedad que envejece, y además cuya tasa de dependencia demográfica va en aumento.

3.2 - Cobertura de adultos mayores

La medición de cobertura provisional ente los adultos mayores es un cálculo relativamente simple, sólo requiere verificar qué individuos están efectivamente percibiendo beneficios de los sistemas de pensión, contributivos o no. Se trata de un indicador incompleto de la *seguridad económica en la vejez*, entendida como “la capacidad de disponer y usar, de forma independiente, una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida”. Tener seguridad económica significa satisfacer las necesidades objetivas que permiten una buena calidad de vida, tomar decisiones con independencia, además mejora la autoestima del adulto mayor, al promover el desempeño de roles significativos y su participación en la vida social como ciudadanos con plenos derechos.

La cuantía de los recursos necesarios para alcanzar la *seguridad económica* no es fácil de determinar, pues depende de múltiples factores: la edad, condiciones de salud, tipo de residencia, patrones de consumo previo, de lo que brinda el Estado a través de subsidios o servicios gratuitos, etc. Por otro lado, los mecanismos para proveer seguridad económica son diversos, además de los sistemas de seguridad social deben contemplarse si los AM disponen de un trabajo remunerado, ahorros previos (tanto activos físicos como financieros), redes de apoyo, fundamentalmente de sus propios familiares. Otro activo relevante que provee seguridad económica es la propiedad de una vivienda, la cual brinda seguridad, estabilidad, a la vez que puede constituir una fuente de ingresos (alquileres) o bien de intercambio en caso de necesidad.

Vemos pues que la primera limitación del grado de cobertura en los AM es que se trata de un indicador muy incompleto de la *seguridad económica*, ya que sólo contempla uno de sus mecanismos, el de la seguridad social, específicamente los programas de jubilaciones y pensiones.

Como se señaló en párrafos anteriores, el objetivo principal de los programas de jubilaciones y pensiones consiste en dar protección ante el riesgo de carecer de ingresos durante la vejez, dicha protección puede lograrse con sistemas contributivos (auto financiación) o no contributivos (financiados con impuestos generales). Para medir el alcance y la calidad de estos sistemas o programas, es decir su eficacia, se utiliza típicamente como mejor indicador “la cobertura previsional en la vejez”, definido como el “*número relativo de personas mayores que perciben algún beneficio previsional, ya sea pensión y/o jubilación, sobre el total de la población adulta mayor*”:

$$\left[\frac{N_{65+JP}}{N_{65+}} \right] x 100$$

Donde: N_{65+JP} es la población de 65 y más años que declara, en la EPH, percibir algún beneficio previsional, ya sea pensión o jubilación, y N_{65+} es la población de 65 y más

Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina

años¹². La fuente de datos para el cálculo de este indicador, y otros que se mostrarán más adelante, está basada fundamentalmente en la información que surge de la “Encuesta Permanente de Hogares – Base Usuaría Ampliada (BUA)” del INDEC, específicamente del archivo de las personas, del total de aglomerados, desde el año 1999 hasta el primer cuatrimestre del 2007. Dicha información es semestral desde 1999 hasta el 2002 inclusive, de allí en adelante corresponden a los datos trimestrales de la “Base usuaria de la EPH Continua”. En cada encuesta se consultó el “Diseño de registro” y se aplicó la variable “Pondera” que correspondía para realizar cada una de nuestras ponderaciones. Los resultados obtenidos sobre la “cobertura previsional en Adultos Mayores” figuran en la columna IV del cuadro n° 3. La primera observación que puede hacerse es que la cobertura de adultos mayores en Argentina empeoró prácticamente durante todo el período analizado, excepto el último año (2007).

Este indicador, como todo promedio, tiene una serie de limitaciones, pues no refleja distintos factores que influyen en la cobertura previsional durante la vejez (como ser el tipo de empleo durante la edad activa, el sexo y el lugar de residencia) respecto a los cuales se puede decir que la cobertura es más alta en aquellas personas mayores que trabajaron como asalariados en relación de dependencia, también es superior en los hombres en comparación a las mujeres, y mayor en las zonas urbanas, que es justamente donde se realizan las encuestas de la EPH, así que existe una sobreestimación del grado de cobertura.

Si bien el indicador obtenido permite determinar cuán generalizada está la cobertura de jubilaciones o pensiones, no ha sido desagregado de manera que podamos establecer cómo han evolucionado y qué importancia tienen los dos sistemas de pensiones vigentes en Argentina: el contributivo y el no contributivo. En el primer caso nos referimos al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que es el que posee la más amplia cobertura, pero también está el programa de pensiones no contributivas (PNC) que funcionaba primero dentro de la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, y luego pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente¹³.

Cuadro n°3: Cobertura Previsional en Adultos Mayores

Año	I	II	III	IV	V	VI
	Población Total (1)	Población AM en % de Población Total (2)	Adultos Mayores (3)	Cobertura Previsional según EPH	Población Cubierta (5)	Población sin Cobertura (6)
1999	36.398.577	9,2%	3.362.145	70,4%	2.365.941	996.203
2000	36.783.859	9,0%	3.310.037	69,0%	2.283.362	1.026.674
2001	37.156.195	9,0%	3.359.775	67,1%	2.254.404	1.105.371
2002	37.515.632	9,1%	3.423.632	64,4%	2.205.658	1.217.974
2003	37.869.730	10,6%	4.003.864	63,4%	2.537.449	1.466.415
2004	38.226.051	10,5%	4.019.740	61,2%	2.460.885	1.558.855
2005	38.592.150	10,5%	4.042.695	62,5%	2.525.270	1.517.426
2006	38.970.611	10,3%	4.030.216	64,2%	2.588.104	1.442.112
2007	39.356.383	10,6%	4.166.991	70,7%	2.944.396	1.222.595

(1) Estimaciones del Indec, aplicando la hipótesis media de evolución de la fecundidad, los resultados están referidos a la población al 30 de junio.

(2) Elaboración propia en base a EPH, los AM son de 65 o más años.

(3) Elaboración propia en base a columnas I y II

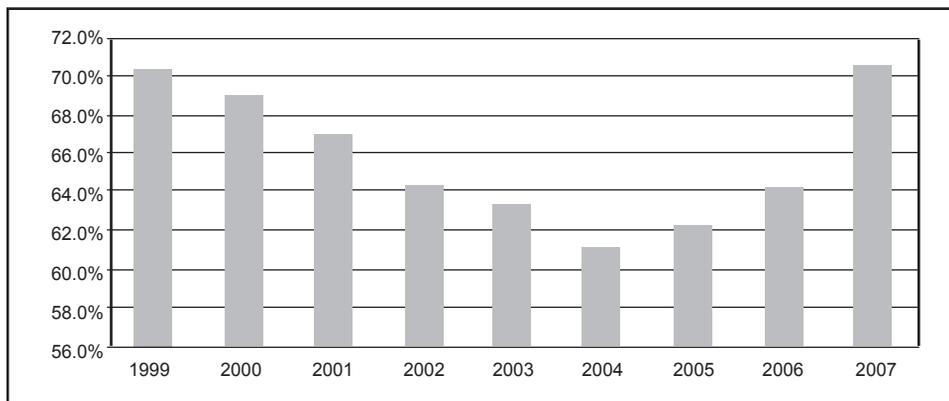
(4) Elaboración propia en base a EPH, son los Jubilados en relación al total de AM

(5) Elaboración propia aplicando IV a III

(6) Estimación Propia en base a diferencia III-V

Jorge E. Bellina Yrigoyen

Gráfico n° 1: Cobertura en Adultos Mayores



Este PNC tiene como objetivo la reducción de la pobreza en la población adulta mayor, se otorga a los mayores de 70 años que se encuentran en estado de vulnerabilidad social, sin amparo previsional. Los requisitos para acceder a esta ayuda son muy restrictivos, su tramitación es muy compleja, y los presupuestos asignados, además de exiguos, no siempre terminan de ejecutarse, se calcula que a mediados del 2004 existían 350 mil mayores de 70 años sin ningún tipo de prestación, y la Comisión Nacional de Pensiones No Contributivas tenía su presupuesto sub-ejecutado¹⁴.

Otras limitaciones que se deben tener en cuenta para una correcta interpretación de este indicador, es que considera como “sin cobertura” a personas mayores de 65 años que por desempeñar aún actividades laborales reciben una remuneración pero no por jubilación o pensión; además no toma en cuenta que, en muchos casos y sobre todo las mujeres, la cobertura está presente a través del salario o de la jubilación del esposo.

Una vez indicadas las limitaciones de nuestra medida de Cobertura de Adultos Mayores, observamos que ésta cayó de un promedio de 68,8% en el período 1999-2001 a 64,4% en el período 2002-2007, estos 4,4 puntos porcentuales menos representan alrededor de 100 mil ancianos a quienes no alcanzó la cobertura.

4 - La suficiencia

La suficiencia de las prestaciones es el segundo gran principio de la OIT que tienen mayor importancia en relación a la vejez. En 1952 la OIT, a través del Convenio n° 102, estableció normas mínimas en materia de seguridad social vinculada a la vejez. La fijación del importe que debían tener las prestaciones enfrentó grandes dificultades por la gran diferencia existente en la realidad socioeconómica de los distintos países. No tenían el mismo significado las recomendaciones hechas a países con programas universales y prestaciones de cuantía uniforme, que a países con prestaciones vinculadas a la historia laboral. Como en cada situación el salario de referencia debía ser distinto, la OIT llegó a establecer una tasa de reemplazo mínima de 40% para un asalariado medio con 30 años de aportes, dicha tasa fue elevada luego a 45% y después a 50%.

En relación a este último punto, en la Argentina el artículo 14 bis de su Constitución Nacional (1957) otorgó la movilidad de los haberes jubilatorios: “...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los intere-

sados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles;... ”.

Posteriormente mediante la ley de jubilaciones n° 14.499, vigente a partir de 1961, estableció el 82% móvil, un mecanismo de ajuste de las jubilaciones de acuerdo a los cambios experimentados en el salario correspondiente al cargo que ocupaba el ex trabajador cuando estaba en actividad (esta norma duplicaba los estándares recomendados entonces por la OIT). Tiempo después la Ley n° 18.037 (1976) reglamentó dicha movilidad de los haberes, no ya en relación con el sueldo concreto del trabajador en actividad en su cargo, sino de acuerdo a variaciones del nivel general de las remuneraciones de cada rama de actividad. Por último la Ley 24.241, estableció que tal movilidad sería establecida anualmente en la Ley de Presupuesto y que “En ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos”. Es decir la movilidad devino en un criterio de ajuste ligado al aumento de los recursos presupuestarios, propio de un régimen asistencial no contributivo, y que priorizaba ajustes en la jubilaciones mínimas, desatendiendo a quienes cobraban por encima de cierto haber.

La OIT también promueve un ajuste de las prestaciones de acuerdo a la evolución del costo de vida, particularmente cuando el seguro es financiado por cotizaciones y generan un derecho a las prestaciones. En el caso de que las pensiones provengan de programas de asistencia, financiados con recursos generales del Estado, se supone que las prestaciones se fijan de acuerdo a los recursos existentes y el beneficiario debe cumplir ciertos requisitos, como el de encontrarse en estado de necesidad. De todos modos la OIT supone que la asistencia debe ubicarse dentro de los límites normales de los umbrales de pobreza utilizados por UNICEF y el nivel mínimo de la prestación debería ser entre 35% y 50% del salario promedio nacional, o del 40% para los países en desarrollo (OIT-AISS 2001)¹⁵. La OIT no ha podido determinar aspectos más concretos en esta materia, y se limitó a declarar que los sistemas de pensiones deben asegurar unos “niveles de prestaciones adecuadas”¹⁶. En este aspecto nos encontramos nuevamente con la dificultad de definir operativamente lo que es “pobreza” o “nivel de prestación adecuada”, puesto que al ser conceptos relativos no tienen definición universal, pues la pobreza no sólo alude a la privación objetiva de bienes y servicios, sino que también contiene valoraciones subjetivas y éticas, que difieren según los distintos individuos en distintos momentos y lugares.

Pueden emplearse distintos criterios para medir la pobreza, algunos la vinculan a la capacidad de los individuos para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, otros incorporarán aspectos como la salud, vivienda, educación, y otras variables más amplias como identidad, derechos humanos, integración social, etc. No existe un consenso respecto de un único método de medición de la pobreza, ni nivel de prestación adecuada, pues son conceptos relacionados con las distintas condiciones de insatisfacción y privación del ser humano. Muchos investigadores concuerdan en que puede definirse de manera simple y observable, asumiendo que existe pobreza en una sociedad cuando las personas muestran un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario para la sobrevivencia. En Argentina se emplean los conceptos de “línea de pobreza” y “línea de indigencia”, que son calculadas por el INDEC, en base a canastas de bienes empleadas para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC), pero han perdido en gran medida su confiabilidad por la intervención de que fue objeto dicho organismo.

A continuación mostramos la evolución a valores constantes de las jubilaciones y pensiones medias, empleando para ello el IPC nivel general, con base abril 2008=100, y a

Jorge E. Bellina Yrigoyen

modo de contraste empleamos también el Índice de Precios Implícitos de la Demanda y Oferta Globales, base 1993 = 100 (IPI). La fuente de datos sobre ingresos proviene de las EPH, que el estar normalmente expresados en pesos corrientes de cada año, se convirtieron a valores constantes empleando los dos índices mencionados¹⁷.

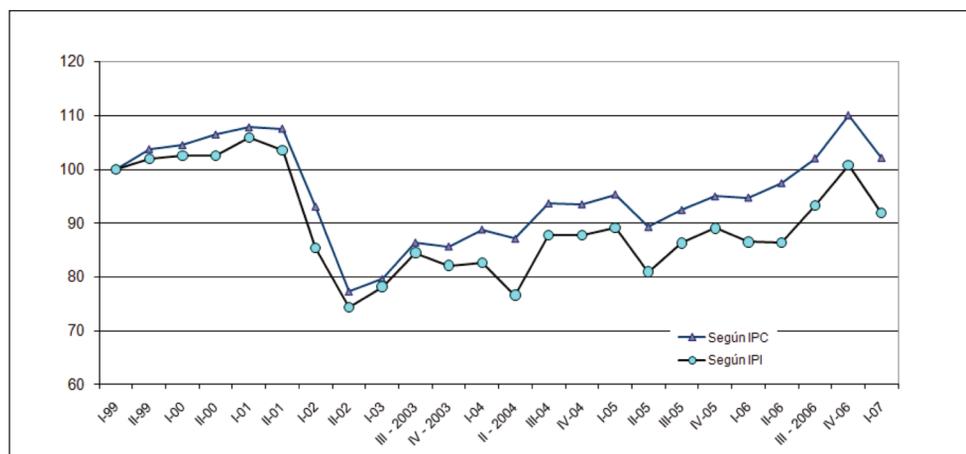
En el Cuadro n° 4 identificamos los siguientes tres períodos: I) F. De la Rúa (1999-2001); II), E. Duhalde (2002-may/2003); y III) 3° N. Kirchner (jun/2003-2007) Observamos que en el primer período, 1999-2001, mientras se elevaba (a valores constantes) el haber jubilatorio promedio, como contrapartida se daba una reducción del nivel de cobertura. En el segundo período, durante el gobierno de Duhalde, se produce el gran ajuste o reducción de la jubilación media en términos reales; entre el primer semestre del 2001 y segundo semestre del 2002 se produce una caída en la capacidad de compra de los jubilados que oscila entre un 30,5% (según el IPC) y 31,5% (según IPI).

Cuadro n° 4: Evolución de las jubilaciones

Períodos	Año	Cobertura Jubilatoria según EPH	Jubilación Media (en \$ a valores de 2008)	Promedio Cobertura Jubilatoria	Promedio Jubilación Media (en \$ de 2008)
I	1999	70,4%	736		
	2000	69,0%	762	68,8%	759
	2001	67,1%	778		
II	2002	64,4%	615	64,4%	615
III	2003	63,4%	606	64,4%	680
	2004	61,2%	656		
	2005	62,5%	672		
	2006	64,2%	730		
	2007	70,7%	738		

Elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico n° 2: Jubilación Media Real (I-1999=100)



Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina

Esta estrategia de ajuste en las jubilaciones, fue una medida tomada con el objeto de equilibrar las finanzas públicas nacionales, deterioradas por falta de financiamiento, y en el contexto de una recesión que, habiéndose iniciado a mediados de 1998, llegó a su piso justamente en el primer trimestre del 2002. De allí en más un contexto internacional extraordinariamente favorable a las exportaciones argentinas permitió tanto un continuo crecimiento del PBI como la mejora de los ingresos y resultados en las cuentas públicas, fenómenos que no redundaron en una mejora de la clase pasiva, pues como puede apreciarse la reducción de la capacidad de compra se fue revirtiendo tan lentamente que sólo a fines del 2006 se logró recuperar el nivel adquisitivo de 1999.

El tercer período corresponde al gobierno de Néstor Kirchner quien, en líneas generales, profundizó el modelo de lograr superávit primario de las cuentas del sector público nacional y particularmente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a costa del recorte de prestaciones a la clase pasiva.

Para estudiar la evolución de la suficiencia en las prestaciones emplearemos los siguientes indicadores:

- 1) *Tasa de Reposición*, mide la situación económica de los Adultos Mayores en relación de los trabajadores en actividad, se calcula dividiendo la jubilación o pensión promedio (de quienes tienen 65 y más años) sobre el ingreso medio de los trabajadores en actividad (de 21 a 64 años)¹⁸.
- 2) *Seguridad Económica Previsional*, mide en qué medida los ingresos de los adultos mayores están explicados por ingresos provenientes de la seguridad social. Se calcula dividiendo el ingreso promedio en concepto de jubilaciones y pensiones por el ingreso medio de las personas de 65 y más años, incluyendo en este último todo tipo de ingresos. Este indicador refleja en qué medida los adultos mayores obtienen seguridad económica gracias a la seguridad social sin necesidad de recurrir a otras fuentes de ingresos¹⁹.

Los resultados hallados para ambos indicadores figuran en las columnas IV y V del Cuadro n° 5 , que aparecen en el Gráfico n° 3 . La primera observación que puede hacerse es que, después de llegar a un pico en el 2002, la *Tasa de Reposición* (TR) y la *Seguridad Económica Previsional* (SEP) caen permanentemente hasta 2007, la primera cae 26 puntos porcentuales y la segunda 19,5.

Cuadro n° 5: Evolución de la suficiencia en las prestaciones

Períodos	Año	I	II		III	IV	V	
		Jubilación Real Media (65 o + años)	Ingreso Real Promedio según edad		Tasa de Reposición			Seguridad Económica Previsional
			65 o más años	De 21 a 64 años				
I	1999	736	808	1133	65,0%	91,1%		
	2000	762	827	1067	71,4%	92,1%		
	2001	778	830	1033	75,3%	93,7%		
II	2002	615	645	761	80,9%	95,4%		
III	2003	598	716	928	64,5%	83,5%		
	2004	656	797	981	66,8%	82,3%		
	2005	672	827	1074	62,6%	81,3%		
	2006	730	902	1206	60,5%	80,9%		
	2007	738	971	1344	54,9%	76,0%		



Jorge E. Bellina Yrigoyen

Las columnas I, II y III del cuadro N° 5 se expresan a valores reales de abril del 2008, según el IPC (base abril 2008=100), ellas pueden ayudarnos a comprender la evolución tanto de la *Tasa de Reposición* como de la SEP.

La caída en la *Seguridad Económica Previsional*, ocurrida después de llegar a su máximo valor (95,4%) en el año 2002, puede explicarse del siguiente modo. Al caer este año drásticamente la capacidad de compra, los adultos mayores procuraron recuperarla consiguiendo ingresos por vías alternativas a las de las jubilaciones, puesto que éstas dejaron de actualizarse y se mantuvieron prácticamente congeladas los años siguientes. La brecha observable en el gráfico n° 4, entre las curvas que representan las jubilaciones y el total de ingresos de los mayores de 65 años, son fuentes alternativas de ingresos que los adultos mayores pudieron conseguir de manera exitosa, no sólo logrando recuperar su nivel de ingresos previo (1999-2001) sino incluso superándolo. Esto fue posible gracias a la fuerte reactivación de la actividad económica experimentada entre los años 2003 y 2007, en la medida que dicho ciclo expansivo llegue a su fin los jubilados no contarán con esta alternativa, puesto que sus ingresos caerían igual que el del conjunto de los trabajadores en actividad. Las jubilaciones pues dejaron de representar una seguridad en los ingresos para el promedio de los adultos mayores, no así para los que se encuentran en el decil más bajo de ingresos, como a continuación veremos.

Gráfico n° 3: Suficiencia de las prestaciones

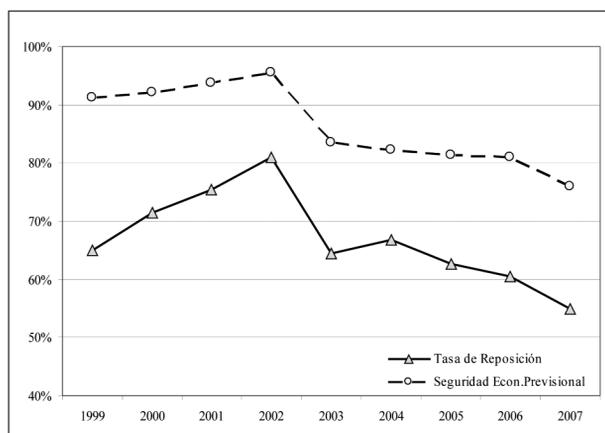
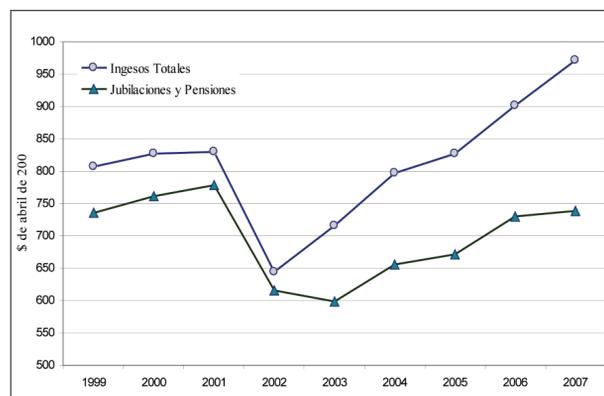


Gráfico n° 4: Ingresos de los Adultos Mayores



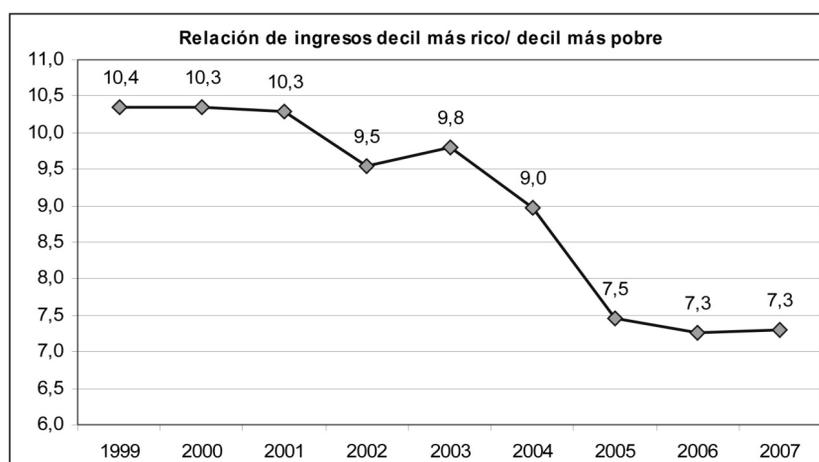
Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina

Con respecto al otro indicador de suficiencia en las prestaciones, la *Tasa de Reposición* aumentó hasta el 2001, debido a que mientras la recesión provocaba una caída en el ingreso real promedio del grupo etario de 21 a 64 años, simultáneamente crecía la jubilación real promedio; en el 2002 la *Tasa de Reposición* sube porque la caída en los ingresos reales de la población activa es mayor que la disminución ocurrida en las jubilaciones y pensiones; desde entonces la caída de la *Tasa de Reposición* se debe a que la recuperación de los ingresos de la población activa fue sustancialmente superior a la de las jubilaciones y pensiones. Podemos decir que la *Tasa de Reposición* depende de una variable muy ligada al nivel de actividad económica (ingreso real promedio de la clase activa) y de otra más estable, ligada a derechos adquiridos y decisiones de política presupuestaria (jubilaciones y pensiones).

Se observa que, a partir del año 2002, la situación económica de los jubilados y pensionados, en relación a la población en actividad, fue empeorando permanentemente. Si la *Tasa de Reposición* cayó en el 2007 al 54,9%, es porque las jubilaciones no se ajustaron en función a los salarios de los trabajadores en actividad (muy lejos del 82% móvil establecido por la Ley n° 14.499), pero tampoco en relación a los recursos presupuestarios, como surge de la Ley n° 24.241.

Si volvemos al Gráfico n° 2 observamos que la jubilación media en valores reales cayó drásticamente en el año 2002 y, como estrategia de ajuste, se la mantuvo en un bajo nivel hasta la primera mitad del año 2006, para retornar a fines de este año a los niveles del 1999. Sin embargo no fue idéntica la suerte de todos los jubilados y pensionados, si los agrupamos en deciles, el 10% más rico perdió posiciones en relación al 10% más pobre. Si tomamos como criterio de medición la *desigualdad de ingresos*, cuántas veces mayor es el ingreso medio del 10% más rico en relación al 10% más pobre, obtenemos los valores que figuran en el Gráfico n° 5, en el mismo se observa una reducción de la desigualdad entre los jubilados más ricos y los más pobres.

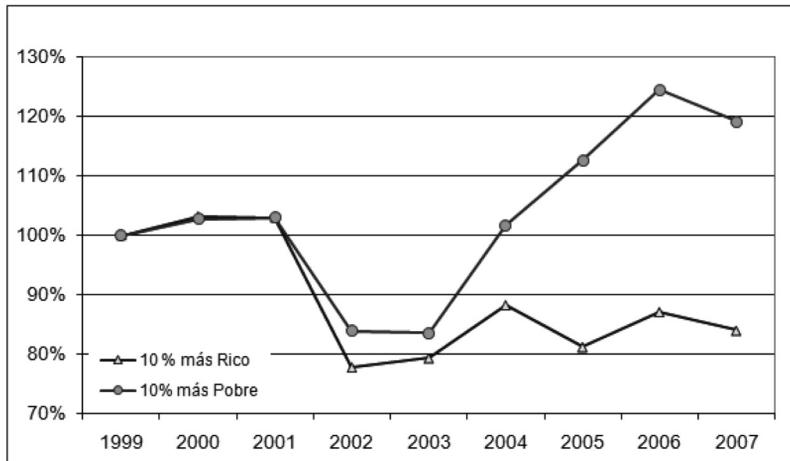
Gráfico n° 5: Relación de ingresos decil más rico / decil más pobre



Luego de la fuerte quita en la capacidad de compra en el año 2002, se observa un tratamiento diferenciado entre los jubilados. Al 10% más pobre le actualizaron sus ingresos reales, evitando que cayeran por debajo de la línea de pobreza; al 10% más rico, no le actualizaron sus ingresos y fueron los que experimentaron continuamente pérdidas en su capacidad de compra (ver Gráfico n° 6)

Jorge E. Bellina Yrigoyen

Gráfico n° 6: Jubilaciones en Valeros Reales (1999=100)



5 - Sostenibilidad financiera

5.1 - Recursos Negados a la clase pasiva según la EPH

Según vimos en los apartados anteriores el sistema previsional argentino redujo sus gastos mediante dos mecanismos:

- 1) Una reducción en el nivel de cobertura de adultos mayores, que de un promedio de 68,8 % entre los años 1999-2001 bajó al 64,4% durante (promedio del período 2003-2007);
- 2) Mediante una reducción de la jubilación media real entre ambos períodos de \$759 a \$680 (a valores constantes en pesos de abril del 2008).

Para medir el monto de recursos que se negaron a la clase pasiva durante el período 2002-2007 planteamos las siguientes preguntas:

¿Cuánto se redujeron las prestaciones a la seguridad social (PSS) por reducción en el nivel de cobertura?

¿Cuánto se redujeron las PSS por reducción en la jubilación media real?

¿Cuánto se redujeron las PSS por los dos mecanismos anteriores?

Planteando como hipótesis que el nivel de cobertura se hubiese mantenido en los mismos niveles que en el período 1999-2001, pero tomando los niveles de jubilación media observados, o más bien estimados de acuerdo a la EPH, las PSS potenciales habrían sido las que figuran en la columna V del Cuadro n° 6. En la columna VI del mismo cuadro figuran las PSS anuales estimadas para cada año, suponiendo tanto las coberturas como las jubilaciones medias observadas cada año según la EPH. La diferencia de ambas es el Total de Recursos Negados por reducción de la cobertura (columna VII), que figuran también en el Gráfico n° 7, los mismos ascendieron a \$8.796 millones de pesos, en el lapso 2002-2007, y promediaron el monto anual de \$ 1.466 millones.

Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina

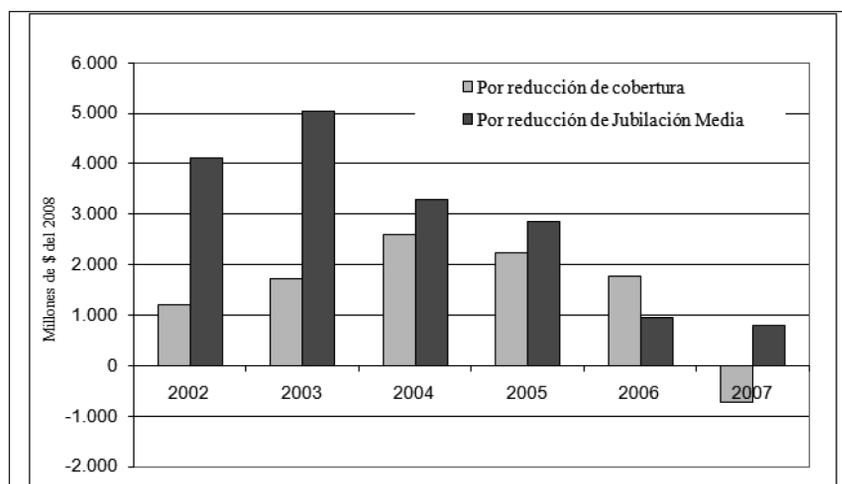
Cuadro n° 6: Reducción de las prestaciones a la seguridad social

Año	(I)	(II)	(III) = I x II	IV	V		VI	VII	VIII
	Cobertura Jubilatoria en % (promedio 1999-2001)	Adultos Mayores	Población Potencialmente Cubierta	Jubilación Media (en \$ a valores de 2008)	Prestaciones a la Seguridad Social (en mill \$ de 2008)	Potenciales	Estimadas (según EPH)	Total Recursos Negados (por reducción de cobertura)	Recursos Negados (por reducción de cobertura) en %
2002	68,8%	3.423.632	2.356.144	615	18.850	17.646	1.204	-6,4%	
2003	68,8%	4.003.864	2.755.459	606	21.711	19.993	1.718	-7,9%	
2004	68,8%	4.019.740	2.766.385	656	23.585	20.981	2.605	-11,0%	
2005	68,8%	4.042.695	2.782.183	672	24.306	22.062	2.245	-9,2%	
2006	68,8%	4.030.216	2.773.595	730	26.332	24.571	1.761	-6,7%	
2007	68,8%	4.166.991	2.867.723	738	27.509	28.245	-735	2,7%	

Fuente: Elaboración propia en base al cuadro N° 3 y N° 4. La columna de multiplicar la población del cuadro N° 3 por la Jubilación Media del Cuadro N° 4

Sin embargo tal como se aprecia en el Cuadro n° 6 y Gráfico n° 7, esta estrategia de ajuste a la clase pasiva llegó a su término en el año 2007.

Gráfico n° 7: Recursos negados a la Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia en base a EPH

De modo análogo podemos plantear como supuesto que el nivel de cobertura hubiera ido cambiando, como efectivamente lo hizo, pero manteniéndose el poder adquisitivo de la Jubilación Media a los niveles del período 1999-2001. En este caso los ingresos de los jubilados hubieran sido los que figuran en la columna IV del Cuadro n° 7. De modo análogo, la columna VI del cuadro presenta los recursos negados a los adultos mayores por reducción de la jubilación media. Esta quita fue muy importante justo luego de la devaluación del año 2002, y el golpe inflacionario consecuente que provocó una gran reducción en la capacidad de compra de las jubilaciones. El Total de Recursos Negados por reducción de la jubilación media, en el lapso 2002-2007, ascendieron a

Jorge E. Bellina Yrigoyen

\$17.042 millones de pesos, que promedian el monto anual de \$ 2.840 millones.

Cuadro N° 7: Variaciones del poder adquisitivo

	(I)	(II)	(III) = I x II	IV		V	VI	VII
	Cobertura Jubilatoria según EPH	Adultos Mayores Cubiertos	Jubilación Media promedio 1999-2008 (en \$ a valores de 2008)	Prestaciones a la Seguridad Social (en mill \$ de 2008)		Total Recursos Negados (por reducción de Jubilación Media)	Total Recursos Negados (por reducción de Jubilación Media) en %	
				Potenciales	Estimadas (según EPH)			
2002	64,42%	2.205.658	759	21.756	17.646	4.110	-19%	
2003	63,38%	2.537.449	759	25.029	19.993	5.036	-20%	
2004	61,22%	2.460.885	759	24.274	20.981	3.293	-14%	
2005	62,47%	2.525.270	759	24.909	22.062	2.847	-11%	
2006	64,22%	2.588.104	759	25.529	24.571	957	-4%	
2007	70,66%	2.944.396	759	29.043	28.245	798	-3%	

Fuente: Elaboración propia en base a EPH

El total de recursos negados a los Adultos Mayores, entre el 2002 y el 2007, tanto por menor cobertura como por reducción del poder de compra de la jubilación media ascendió a \$ 25.838 millones del 2008, un promedio de \$4.306 millones al año. En el Cuadro N° 8 puede apreciarse como evolucionó tal detracción.

En líneas generales, la estrategia de privar de recursos a los adultos mayores se asentó inicialmente en la licuación de la capacidad de compra de los haberes jubilatorios; posteriormente, en la medida en que perdía importancia este mecanismo, fue apoyada cada vez más por la reducción en la cobertura. Esta política llega a su fin en el año 2007, en el que la reducción de la jubilación media es neutralizada por un aumento en la cobertura; retornando entonces en ese año (2007) a una situación muy similar a la vigente en el período 1999-2001 (tomando conjuntamente tanto la tasa de cobertura como la jubilación media), pero en el ínterin fue la clase pasiva la que tuvo que sufrir privaciones durante 5 años, para hacer posible el superávit primario en las cuentas públicas. Tampoco debe extrañar que tal estrategia de ajuste fiscal llegase a su fin en un año signado por elecciones legislativas.

Cuadro n° 8: Evolución de los Recursos

Año	Recursos Negados (mill \$ de 2008)			Recursos Quitados (en %)		
	Por reducción de Jubilación Media	Por reducción de cobertura	Total	Por reducción de Jubilación Media	Por reducción de cobertura	Total
2002	4.110	1.204	5.314	77%	23%	100%
2003	5.036	1.718	6.754	75%	25%	100%
2004	3.293	2.605	5.898	56%	44%	100%
2005	2.847	2.245	5.091	56%	44%	100%
2006	957	1.761	2.718	35%	65%	100%
2007	798	-735	63			

Fuente: Elaboración propia en base a EPH

5.2 - Recursos Negados a la clase pasiva según datos de la Secretaría de Hacienda

Para el desarrollo de este apartado creemos necesario hacer previamente un recuento de antecedentes: el primero de ellos es el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, de agosto de 1992, el cual estableció la cesión del 15% de la coparticipación federal de impuestos al financiamiento del sistema previsional nacional. El segundo, es el acuerdo firmado en agosto de 1993, el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, por el cual la Nación se compromete a aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social. El tercero, del año 1993, es la Ley 24.241 mediante la cual se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), esta reforma dio lugar a que la mayor parte, aproximadamente un 80%, de los aportes personales de los trabajadores se dirigieran hacia los fondos de pensiones administrados por las AFJP.

La Ley 24.241, en lo que se refiere al Régimen Previsional Público, en su Título II Art. 8º, establecía que la movilidad de las jubilaciones se fijaría anualmente en la Ley de Presupuesto²⁰, y enumeraba los recursos destinados a financiar las prestaciones²¹. Poco tiempo después, en 1995, mediante la Ley 24.463 “de solidaridad previsional”, el Estado Nacional dejó de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional, concretamente estableció en su Art. n° 1 Inc. c: “*El Estado nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones de dichos sistemas, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto*”. A partir de entonces las prestaciones se financiarían con los recursos establecidos por la Ley 24.241 y los que le destinara de manera discrecional el presupuesto de cada año, dependiendo totalmente de la voluntad política de los poderes ejecutivo y legislativo, y por supuesto en función de los recursos disponibles. Queda entonces por determinar si estos recursos fueron o no suficientes para atender una mayor cobertura y movilidad de las prestaciones, o si la postergación de tales derechos se debió a un sesgo político contra la clase pasiva.

En gobiernos defensores de la ortodoxia fiscal, el retaceo de fondos con destino a los jubilados podría encontrar su justificación en dos motivos: 1) restricciones financieras originadas por la falta de capacidades contributivas de los afiliados, y 2) por la limitada capacidad de financiamiento no contributivo como resultado de las bajas cargas tributarias. En Argentina ninguna de estas dos razones pueden invocarse. En el primer caso porque, como se observa en el Cuadro n° 9 y en el Gráfico n° 8, el déficit del Sistema de Seguridad Social se redujo permanentemente; el segundo argumento tampoco puede ser usado pues los ingresos del gobierno nacional experimentaron un fuerte crecimiento en términos reales desde el año 2002 en adelante.

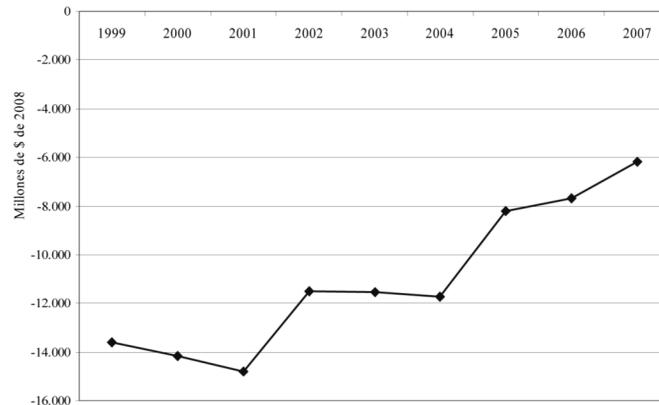
Cuadro n° 9: La situación fiscal

Ingresos y Gastos del Sector Público Nacioanal (en Mill pesos de 2008)									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total de Ingresos	142.336	138.022	128.705	111.597	136.805	168.419	185.410	214.115	213.477
Total de Gastos	135.159	132.015	125.621	107.791	123.908	143.739	159.917	187.030	185.847
Resultado Primario	7.178	6.007	3.085	3.806	12.897	24.681	25.493	27.084	27.630
Resultado Financiero	-9.905	-14.242	-18.481	-7.661	2.680	16.573	12.212	13.590	9.987
Prestaciones de la Seg. Social	36.221	36.553	35.221	27.845	28.893	32.523	32.292	37.637	54.211
Contribuciones a la Seg. Social	22.626	22.405	20.432	16.352	17.351	20.812	24.100	29.939	48.044
Resultado Seguridad Social	-13.595	-14.148	-14.789	-11.493	-11.542	-11.711	-8.192	-7.698	-6.166

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC

Jorge E. Bellina Yrigoyen

Gráfico n° 8: Déficit del Sistema de Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC

Debemos tener en cuenta que el déficit previsional mostrado en el Cuadro n° 9 y el Gráfico n° 8, sólo contemplan como ingresos las contribuciones a la seguridad social, es decir no incluye los impuestos afectados al sistema previsional que las provincias cedieron a la Nación con ese específico fin. Tales recursos son²²: 1) De la masa de impuestos coparticipables el Estado Nacional retiene por las Leyes Nos. 24.130 y 26.078, el 15% para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos; 2) del Impuesto a las Ganancias (Ley n° 20.628 y Ley N° 26.078) \$120.000.000 anuales para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Luego de esta y otras detracciones el 20% del producido del impuesto, se destina también a la ANSES; 3) del Impuesto al Valor Agregado, 11% al Régimen Nacional de Previsión Social (de este monto el 93,73% corresponde a la ANSES); 4) del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural, 21% de lo recaudado en naftas y el 100% de lo recaudado por gasoil, diesel, kerosene y gas natural.

De incluirse tales recursos a partir del 2002 los déficit que figuran en el Cuadro n° 9 pasan a convertirse en importantes superávits. Además, como puede observarse en dicho cuadro, los recursos de la ANSES experimentaron un importante incremento de las contribuciones a la Seguridad Social, que estuvieron ligados a las subas salariales a partir del 2003 y en el blanqueo de empleos que aumentaron los aportes previsionales de trabajadores y empresarios. En cuanto a la otra fuente de recursos recibidos por la ANSES, los vinculados a la recaudación impositiva crecieron también en forma notable.

Para tener una idea de la magnitud de los recursos escamoteados a la clase pasiva, calculamos la participación de las Prestaciones a la Seguridad Social (PSS) en el “Total de Ingresos” que hubo en el período 1999-2001 (que fue del 26,4%), a partir de este resultado podemos estimar cuánto le hubiera correspondido al sector pasivo de haberse mantenido dicha participación del 26,4% en los ingresos de los años sucesivos, los “Recursos Negados” a la clase pasiva surgen de deducir a este último importe lo que efectivamente se les asignó en las ejecuciones presupuestarias. Tales cuentas figuran en el Cuadro n° 10.

Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina

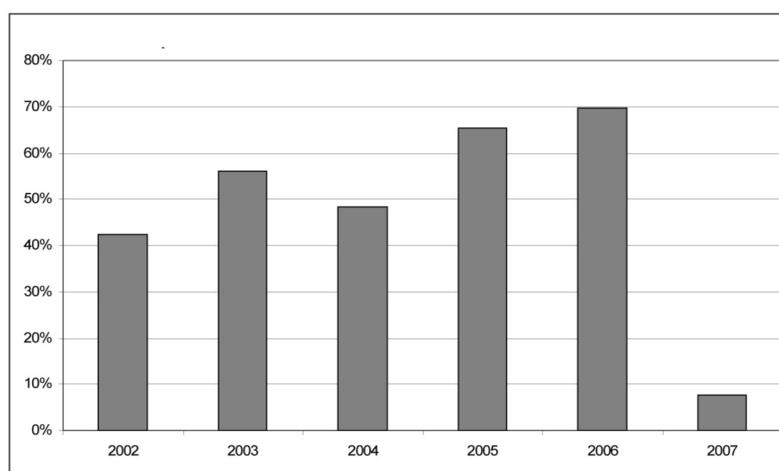
Cuadro n° 10: Recursos negados a la Seguridad Social

Recursos Negados a la Seguridad Social (en Mill pesos de 2008)							
Año	1999-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total de Ingresos	136.355	111.597	136.805	168.419	185.410	214.115	213.477
Prestaciones de la Seg. Social	35.998	27.845	28.893	32.523	32.292	37.637	54.211
Prest.Seg.Soc./T. Ingresos en%	26,4%	26,4%	26,4%	26,4%	26,4%	26,4%	26,4%
Ingresos Posibles (manteniendo igual participación que en 1999-2001)	35.998	29.462	36.117	44.464	48.949	56.527	56.359
Recursos negados	0	1.617	7.224	11.941	16.657	18.890	2.149

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC

Al no haberse mantenido la participación del 26,4% de las PSS respecto al “Total de Ingresos” en el período 2002-2007, el total “Recursos Negados” a los Adultos Mayores (AM) ascendió a \$ 58.478 millones (a valores de abril de 2008), en promedio unos \$ 9.746 millones por año. Tal quita de recursos a la clase pasiva ayudó al logro del superávit primario en el sector público nacional, permitiéndole pagar compromisos financieros y acumular reservas en el Banco Central, y además lograr un creciente superávit en las cuentas de la ANSES. Estos y otros objetivos, a juicio de los poderes ejecutivo y legislativo, fueron más importantes y justificaron el desplazamiento de las PSS. La proporción del superávit primario explicado por los recursos que se negaron a la clase pasiva se muestra en el Gráfico n° 9.

Gráfico n° 9: Superavit primario financiado con Recursos Negados a los AM



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC

Como puede deducirse de la observación de los Cuadros n° 9 y n° 10, desde el 2003 se experimentó un fuerte crecimiento de la recaudación impositiva general, esto permitió no sólo eliminar el déficit del Sistema de Seguridad Social, sino lograr importantes superávits²³,

Jorge E. Bellina Yrigoyen

los cuales fueron empleados para financiar al Tesoro Nacional e indirectamente, para afrontar pagos de la deuda pública. Tales superávits del sistema de seguridad social se han convertido en una fuente de financiamiento barata (por las tasas de interés reales negativas que se cobran al Tesoro) y además forzosa, en vez de destinarse al pago de jubilaciones se emplearon en transacciones financieras de rendimiento negativo.

Si medimos la importancia que adquirieron tales desvíos de fondos hacia el Tesoro como porcentaje del superávit primario del Gobierno Nacional, en el período 2002-2006 llegaron a representar el 60% del superávit primario, y si consideramos 2002-2007 ascienden al 48%. Se evidencia claramente en el Gráfico n° 9 que tal estrategia de ajuste fiscal llega a su fin en el año 2007, año de elecciones presidenciales.

Podríamos encontrar atisbos de un cambio de política previsional en la sanción de la Ley 25.994 (BO del 7/1/2004) y el Decreto 2017 de Prestación anticipada (BO del 7/1/2005), que constituyen un Plan de Inclusión Previsional, el cual posibilitó la obtención de beneficios previsionales a las personas que no acreditaban los años de servicio legalmente establecido (30 años), sin tener la edad jubilatoria, o bien de aquellos que, acreditando la edad jubilatoria, no contaban con los años de servicio. En ese último caso, la implementación de una generosa moratoria facilitó el acceso de los potenciales beneficiarios, fundamentalmente mujeres y beneficiarios de provincias que contaban con muy baja protección previsional (Chaco, Corrientes, Formosa, etc.) Sin embargo el impacto de todos estos cambios se reflejan, de acuerdo a la información considerada en nuestro trabajo, recién en el año 2007.

Actualmente los superávits del ANSES se han convertido en la prenda de una puja distributiva. Como sus fondos se emplearon en subsidios a provincias políticamente afines al gobierno nacional y negado a otras más contestatarias, estas últimas plantearon la devolución de al menos parte de la recaudación del impuesto a las Ganancias, del IVA, de la coparticipación, que según aducen tenían como destino el sistema previsional. Por encima de todos, quienes más derechos tienen al reclamo son los jubilados que no llegaron a ganar la jubilación mínima y quienes emprendieron juicios previsionales por incumplimiento de la movilidad prevista en la Constitución.

La posibilidad de destinar los recursos de la ANSES a fines ajenos a los de la seguridad social se perfeccionó con el Decreto 897 de julio de 2007, el cual creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Dicho decreto permite usar el 100% de esos fondos en títulos de deuda pública, letras, notas y depósitos en el Banco Central y operaciones de crédito público. Cabe destacar que las tasas de rendimiento que la ANSES obtiene por los títulos públicos suelen ser negativas. El destino del superávit de la ANSES también se ha visto sometido a críticas por algunos préstamos, como el efectuado a Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), empresa de la provincia de Buenos Aires, a pesar de un dictamen previo del Ministerio de Economía donde se señalaba que carecía de garantías para pagar debido a su abultado déficit operativo.

Conclusión

El aparente éxito de la ortodoxia fiscal practicada en el período 2002-2007, en los hechos, no fue tal. Los excesos en los gastos que provocaron crónicos déficits fiscales, que en los años ochenta se financiaron con emisión monetaria y en los noventa con endeudamiento externo e interno, en los últimos años fueron cubiertos con recursos que por derecho correspondían a la clase pasiva. En un principio se redujo drásticamente la capacidad de compra de los jubilados, para luego mantenerla en esos bajos niveles durante varios años,

posteriormente tal política de ajuste fue endurecida mediante la reducción de la tasa de cobertura. Durante todo el período 2002-2007 los recursos destinados a la seguridad social fueron relegados, perdiendo sistemáticamente participación dentro de los recursos presupuestarios. Las cifras indican que los recursos negados a la seguridad social llegan a explicar la mitad o más del superávit primario del gobierno nacional. Hacia el final del período (2007) los superávits de la Anses se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de los desequilibrios fiscales. El aparente éxito del equilibrio fiscal se ha sustentado pues en un severo deterioro de la seguridad económica de los adultos mayores.

Recibido: 07/08/09. Aceptado: 17/11/09.

NOTAS

- ¹ Merecen citarse en esta tradición el movimiento obrero, la social democracia, la democracia cristiana, y personajes ilustres como W. Beveridge, León XIII, Roosevelt, etc.)
- ² Entendiendo por Derecho Internacional del Trabajo al conjunto de normas y principios propios del Derecho del Trabajo, emanados de fuente internacional, que se constituyen en “fundamento” de las legislaciones positivas nacionales. Ver. Montt Balmaceda, Manuel “Principios de Derecho Internacional del Trabajo, la OIT.” Segunda Ed. Editorial Jurídica de Chile, 1998. Pág.23-28.
- ³ Lo que hoy se entiende, mayoritariamente, como Seguridad Social, son los conceptos desarrollados por Sir William Beveridge en su “Informe sobre Seguros Sociales y Servicios afines” presentado al parlamento inglés en diciembre de 1942 y en su obra “Bases de la Seguridad Social” en 1943.
- ⁴ Ver Mesa-Lago, Carmelo “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social” CEPAL - SERIE Financiamiento del desarrollo. N°144. Santiago de Chile, marzo de 2004 - Pág.10
- ⁵ Mesa-Lago, Carmelo Op. Cit.
- ⁶ Esta definición no se contrapone a la postura del Banco Mundial, puesto que tal organismo reconoce a “la mayor cobertura” como “objetivo primordial” de las reformas. Ver “Mantener la Promesa de la Seguridad del Ingreso en la Vejez en América Latina”. En Breve N° 53. Banco Mundial, Oct.2004.
- ⁷ Ver Bellina Yrigoyen, Jorge E. “La economía Política de los Fondos de Pensión” CERIDER – UCEL, Rosario.2004. Pág. 37-41.
- ⁸ La vinculación proporcional entre las contribuciones pasadas y las prestaciones en la vejez, puede realizarse a través de distintos sistemas: fondos propios capitalizados (donde grupos de trabajadores ahorran para financiar sus futuros beneficios); sistemas financiados con transferencias intergeneracionales (reparto) donde los trabajadores actuales financian a los jubilados actuales.
- ⁹ Los sistemas no contributivos pueden a su vez ser “universales”, todos los adultos mayores reciben los beneficios, o “focalizados”, donde sólo los reciben quienes necesiten asistencia.
- ¹⁰ OIT, “Panorama Laboral” 2006. Lima.
- ¹¹ CELADE “Boletín Demográfico” 2003.
- ¹² Es frecuente en América Latina utilizar como límite los 60 años en vez de 65.
- ¹³ Dentro del Ministerio de Desarrollo Social, las pensiones a la vejez están gestionadas por la Comisión Nacional de Pensiones No Contributivas, de acuerdo a los requisitos establecidos por la Ley N° 13.478, los cuales exigen que el peticionante, además de tener 70 o más años, no esté amparado (ni su cónyuge) por ningún tipo de pensión no contributiva ni jubilación o pensión; no tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar; no tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacerlo; ser argentino, etc.
- ¹⁴ Informe del jefe de Gabinete de Ministros a la Cámara de Diputados de la Nación. Apéndice al informe N° 62. Julio de 2004.



Jorge E. Bellina Yrigoyen

- ¹⁵ Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) “Principios de la Seguridad Social”. Ginebra. 2001.
- ¹⁶ OIT “Seguridad Social: Un Nuevo Consenso”. Ginebra. 2002
- ¹⁷ Al hacerlo, no dejamos de reconocer que la disponibilidad de información confiable en Argentina se ha deteriorado seriamente en los últimos años por la manipulación de los índices de precios y el ocultamiento de los resultados de la EPH, lo cual reduce obviamente la capacidad de análisis.
- ¹⁸ Para el cálculo de los ingresos medios, según edad, se incluyó a toda la población que va desde los 21 años hasta los 64 años, que reciben ingresos, considerando la llamada “longitud” P47T descrita en la EPH como “Monto Ingresos Totales” (que incluye ingresos de todo tipo, laborales y no laborales), y en el caso de los ingresos de los adultos mayores únicamente los ingresos por jubilaciones y pensiones, descrita como “longitud V2M”.
- ¹⁹ Vimos antes que la *seguridad económica en la vejez* se obtiene por diversos mecanismos, además de la seguridad social, entre ellos: un trabajo remunerado, ahorros previos (tanto activos físicos y financieros), apoyo de sus propios familiares, ingresos por alquileres, etc.
- ²⁰ La movilidad de las prestaciones surgían de un mecanismo endógeno de ajuste establecido por la reforma (Ley 24.241), de acuerdo con ésta, la Prestación Básica Universal evolucionaba de acuerdo a la trayectoria de los salarios de los aportantes, pues se definía como un múltiplo (2,5) del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO).
- ²¹ Establecía taxativamente los siguientes recursos: a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público; b) Las contribuciones a cargo de los empleadores; c) los aportes de los trabajadores autónomos; d) La recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio; e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la ley de presupuesto; f) Intereses, multas y recargos; g) Rentas provenientes de inversiones; h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público.
- ²² Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – Subsecretaría de Ingresos Públicos – Secretaría de Hacienda- Min. Economía. “Destino de la Recaudación de los Impuestos al 31/3/2009” en http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf día 13/7/2009.
- ²³ Es difícil conocer con exactitud el superávit de la ANSES, sobre todo en lo referente a los recursos coparticipables, pues su monto se halla sujeto a discusiones, al punto que algunas provincias suponen recibir menos de lo que les corresponde (ver “Pedido de informe al PE sobre el estado del reclamo del trámite de asistencia financiera para cubrir déficit previsionales...” Trámite Parlamentario 009(11/03/2009) Congreso de la Nación. Respecto a los recursos vinculados a una afectación específica de impuestos (IVA, Ganancias, etc.) los montos que declara la ANSES resultan muy inferiores a lo que se puede estimar aplicando las alícuotas estipuladas por la Ley N° 25.570 al total recaudado por cada impuesto, según la Secretaría de Hacienda. Un ejemplo es la estimación efectuada en la Universidad de la Plata por Iñiguez, Alfredo y Otros en “Reforma previsional ¿El inicio de una nueva generación de reforma? (primera parte)” en CIEPIYC N°15. Año2 Nov.2008. UNLP. Buenos Aires. Pág. 11, que son sustancialmente superiores (casi un 50%) a los declarados por la ANSES en “Informe Guía de la Seguridad Social”. Año X. Número 3. 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrews, Emily S. “*Pension reform and the development of pension systems: an evaluation of World Bank assistance*”, World Bank Publications, 2006.
- Banco Mundial “*Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción de crecimiento: resumen*” Banco Mundial, 1994.
- Banco Mundial. “Mantener la Promesa de la Seguridad del Ingreso en la Vejez en América Latina”. En *Breve* n° 53. Washington. Oct.2004.
- Bellina Yrigoyen, Jorge E. *La economía Política de los Fondos de Pensión*. CERIDER – UCEL, Rosario, 2004.
- Bonilla García, Alejandro; Conte-Grand, Alfredo. Compiladores “*Pensiones en América Latina – Dos décadas de Reforma*” OIT Ginebra- Suiza.1998.
- Bertranou, Fabio M., Grushka, Carlos O. y otros. *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Oficina



Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina

- Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra. Suiza. 2001.
- Beveridge, William “Bases de la Seguridad Social” FCE México. 1944.
- Cámara de Diputados de la Nación. “Informe del jefe de Gabinete de Ministros a la Cámara de Diputados de la Nación”. Apéndice al informe N° 62. Julio de 2004.
- Celade “Boletín Demográfico” 2003
- Colzani, Norma “¿Cómo llegamos a la reforma previsional en Argentina?”. Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Seguridad Social – n° 3; 2º Semestre de 2008. Pág.19-22.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – Subsecretaría de Ingresos Públicos – Secretaría de Hacienda- Min. Economía. “Destino de la Recaudación de los Impuestos al 31/3/2009” en http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf día 13/7/2009.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”. Santiago de Chile, diciembre de 2006
- Iñiguez, Alfredo; Manzanal Ramiro; Selva, Rafael “Reforma previsional ¿El inicio de una nueva generación de reforma? (primera parte)” en CIEPIYC n° 15. Año2 Nov.2008. UNLP. Buenos Aires.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) “Principios de la Seguridad Social”. Ginebra. 2001
- OIT, “Panorama Laboral” 2006. Lima
- OIT, “Seguridad Social: Un Nuevo Consenso”. Ginebra.2002
- Mesa Lago, C. (2000), “La ley de reforma de la previsión social argentina” Nueva Sociedad n° 219, enero-febrero de 2009.
- Mesa Lago, C. “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 93, Santiago de Chile, 2000, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).Social
- Mesa-Lago, Carmelo “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social” CEPAL - SERIE Financiamiento del desarrollo. n°144. Santiago de Chile, marzo de 2004
- Montt Balmaceda, Manuel “Principios de Derecho Internacional del Trabajo la O.I.T.” Segunda Ed. Editorial Jurídica de Chile, 1998.
- Rofman, Rafael y Lucchetti, Leonardo. “Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura”. Noviembre de 2006
- Secretaría de Hacienda de la Nación “Sector Público Argentino no Financiero-. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 1961-2004” Buenos Aires 2004.
- Secretaría de Hacienda de la Nación. Oficina Nacional de Presupuesto. “Ejecución Provisoria de Sector Público Base Caja. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento”; de distintos Años (1999-2007).

