

JORNADA DE SOCIOLOGÍA 2013 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

MESA 26 Cambios y continuidades en el sistema de seguridad social argentino en la última década	TITULO DE LA PONENCIA <i>Financiamiento de la previsión social en Argentina: ¿quiénes sostienen al sistema de jubilaciones y pensiones?</i>
Autor: Mgter. DI COSTA, Valeria	
Pertenencia Institucional: Doctoranda en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Becaria de Conicet.	
Mail: valeriadicosta@yahoo.com.ar	

Esta ponencia tiene por propósito analizar la estructura de financiamiento del sistema previsional argentino en las últimas décadas. En particular, se propone examinar quiénes contribuyen al sostenimiento del mismo, identificando para ello continuidades y rupturas con la configuración histórica del sistema.

Lineamientos teóricos

Un enfoque teórico de significativa relevancia para el estudio del bienestar en países europeos ha sido elaborado por Esping-Andersen (1993). Este autor plantea una tipología de regímenes de bienestar que ha resultado analíticamente fructífera para estudiar los regímenes latinoamericanos.

El potencial heurístico de esta perspectiva ha quedado evidenciado al momento de examinar los esquemas de protección social y dar cuenta de la especificidad que presenta América Latina, a partir de la utilización en gran medida del planteo en términos de regímenes de bienestar para realizar estudios comparados. En este sentido, deben mencionarse especialmente los trabajos de Filgueira (2007); Fleury (1997); Barba Solano (2007), Barrientos (2004), Martínez Franzoni (2005; 2008) entre otros. Tales trabajos, desde diferentes perspectivas, dan cuenta de la pauta que sigue la región en la estructuración del bienestar. En particular, las investigaciones antes mencionadas subrayan el tipo de *inserción deficitaria* (lo que Andrenacci 2012 designara como “inclusión problemática”) que portan los trabajadores de la región en el mercado de trabajo.

Una mirada coincidente y complementaria de los desarrollos teóricos de Esping-Andersen es la que formula Isuani (2006; 2008) a partir de identificar tres principios básicos que estructuran la forma predominante de intervención estatal en los procesos de distribución. Uno de ellos es el principio de discrecionalidad, el cual supone que el que otorga el bien o la prestación no tiene obligación de brindarla y el receptor no tiene garantizado ningún derecho; este principio sienta las bases del asistencialismo. Otro principio es el de contribución, accediendo a éste solo aquellos que participan de su financiamiento. Por último, el principio de ciudadanía, el cual define que tienen derecho todos los ciudadanos, financiado a través de la recaudación impositiva.

Cuadro N° 1 Modelos distributivos en el diseño de un sistema previsional

Distribución de derechos	Principios básicos de los procesos de distribución
Universal	Ciudadanía
Contributivo	Contribución
Focalizado	Discrecionalidad

Fuente: Elaborado a partir de Isuani (2008).

Los tres mundos del Estado de Bienestar prefigurados por Esping-Andersen (liberal/residual; conservador/corporativo y socialdemócrata/universal) conviven en una misma sociedad a modo de “capas geológicas” (Isuani, 2009).

América Latina se ha caracterizado predominantemente por su sesgo corporativo configurado sobre la base de un seguro social cimentado en contribuciones obrero-patronales-estatales, aunque sin anular los otros dos principios de estructuración de política social (Isuani, 2009). De allí que en la región las redes de seguridad social se erigieron en función de la inserción ocupacional con financiamiento de contribuciones relacionadas con el empleo (Huber, 2006).

Las rutas históricas de la seguridad social

Se suele registrar a la iniciativa del canciller Bismarck en Alemania, en el último tercio del siglo XIX, como el surgimiento del seguro social, originando con ello la concepción moderna de política social. Esto implica una lógica de intervención que se diferencia de la Edad Media, ya que privilegia la protección del asalariado y no está dirigida al pobre. Todo ello promovía una fuerte percepción de derecho adquirido de futura reclamación. Este sistema se basa en la

relación estrecha entre aportes y beneficios el cual suele estructurarse en programas independientes, definido por el tipo de riesgo social que protegen (Isuani 1991; Alonso, 2000). Este moderno seguro social estableció la “trilogía legal” de la protección de los asalariados contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Obligatoriedad, cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado constituyen sus principios originales (Mesa Lago, 2004).

Posteriormente, luego de la segunda posguerra surge el concepto moderno de seguridad social. En este momento el Estado de Bienestar alcanza una significativa expansión y cobertura. El famoso informe de Sir William Beveridge, surgido a comienzos de los años '40 en Gran Bretaña, promueve un plan de seguridad social, introduciendo así un cambio sustancial en la concepción de política social¹. Dicho cambio en la conceptualización se plasma en que se constituirá en un derecho de ciudadanía (Alonso, 2000; Mesa Lago, 2004). De esta forma, se produce nuevamente un desplazamiento del sujeto interlocutor *destacado* de la política social hasta ese momento, ya que no será sólo el asalariado el que acceda a recibir protección social, sino que se extenderá al conjunto de la ciudadanía.

Por su parte, América Latina introdujo sus programas de seguro social -algunos países muy tempranamente- con profundas diferencias en lo que respecta a tipos de riesgo y cobertura. Una clasificación ya tradicional es la que efectuara Mesa Lago en la década del '80, de profunda utilidad analítica. Así, el autor identifica, en primer lugar, algunos países al interior de lo que denomina grupo “pionero-alto”, dado que fueron los primeros en establecer seguros sociales a partir de la década del '20 y el '30, logrando los más altos niveles de cobertura y expansión relativa de sus sistemas. En segundo lugar, el grupo “intermedio” que implementaron sus sistemas de seguro social más tarde, alcanzando una cobertura y desarrollo de nivel medio en sus programas. Por último, identifica el grupo “tardío-bajo” que introdujo con posterioridad sus programas, con escaso alcance en términos protectivos. Cada uno de los grupos enfrenta desafíos distintos. Particularmente en lo que respecta al primer grupo, en donde se ubica la Argentina, se registran como problemáticas centrales el envejecimiento poblacional, la elevada estratificación de los sistemas, altos costos, y desequilibrio financiero y actuarial.

¹ Una característica central de este enfoque, además de la cobertura universal, es el beneficio plano (Esping Andersen 1993).

Sobre la base de estas nociones, estamos en condiciones de analizar la especificidad que presenta el caso argentino.

La pauta que sigue la Argentina en materia previsional: gasto, financiamiento y acceso

Con el objeto de analizar la "naturaleza profunda" del Estado de Bienestar argentino, Isuani (2009) presenta la asignación del gasto público de acuerdo a los tres principios de estructuración de política social antes mencionados.

Cuadro N° 2: Estructura del Gasto Social según Principios 1980-2004 (% del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO PUBLICO SOCIAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
PRINCIPIOS					
Ciudadanía					
Educación, cultura y ciencia y técnica	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Atención pública de la salud	1,11	1,41	1,70	1,88	1,96
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Total	4,02	5,15	5,69	6,46	6,64
Contribución					
Obras sociales - Atención de la salud	2,03	2,16	2,20	2,13	2,12
INSSJyP - Atención de la salud	0,51	0,60	0,88	0,99	0,76
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Progr. de empleo y seg. de desempleo	0,02	0,02	0,10	0,27	0,78
Asignaciones familiares	0,49	0,49	0,59	0,64	0,55
Total	7,38	9,56	11,94	11,88	11,41
Discrecional/Asistencial					
Promoción y asistencia social	0,43	0,75	0,72	0,94	1,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Total	1,02	1,41	1,27	1,39	1,45
TOTAL Principios	12,42	16,12	18,90	19,73	19,50

Fuente: Isuani (2009)

El precitado autor plantea, como puede advertirse en el cuadro anterior, que una asignación muy importante del gasto está destinada a cubrir los seguros sociales contributivos. Con un examen que contempla veinticinco años (1980-2004) se ilustra especialmente este punto.

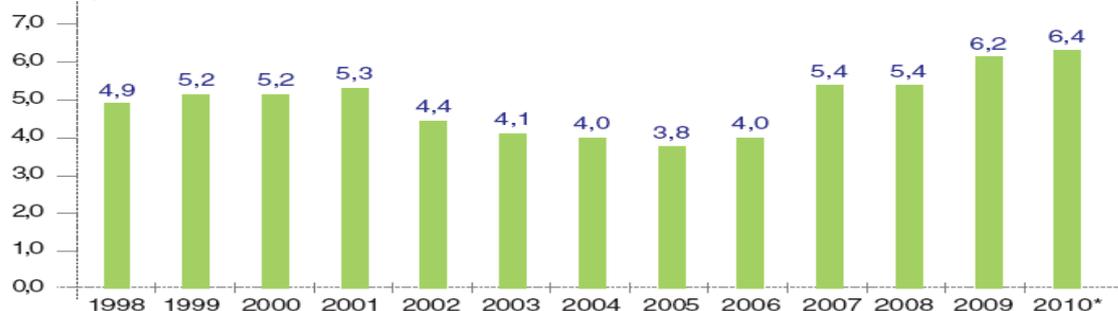
Cuadro N° 3: Estructura del Gasto Social según Principios (%) 1980-2004²

PRINCIPIOS	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Ciudadanía	32,37	31,95	30,11	32,74	34,05
Contribución	59,42	59,31	63,17	60,21	58,51
Discrecional/Asistencial	8,21	8,75	6,72	7,05	7,44
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Isuani (2009)

Tal como se desprende de lo expuesto, desde la perspectiva del gasto social es importante señalar que en nuestro país el sistema previsional constituye el programa más abrumador en términos de recursos. En particular el último quinquenio refleja un importante crecimiento.

Gráfico N° 1: Erogaciones en Prestaciones Previsionales de Anses, 1998-2010. En Porcentaje del PIB



Fuente: ANSES (2010)

Se ha advertido que el nivel y estructura del gasto público destinado a las áreas sociales es un indicador relevante para determinar el perfil y las tendencias de la política social de un país. Respecto a ello, Barrientos (2012) sostiene que el seguro social contributivo presenta un limitado impacto sobre la pobreza y la desigualdad en la región, dado que su alcance se restringe sólo a los trabajadores formales. La pauta regresiva en la seguridad social, tanto a nivel regional como en particular en el caso argentino, ha sido una problemática ampliamente investigada. En efecto, distintos trabajos con enfoques convergentes lo han constatado (Isuani

² Isuani agrupa los gastos de salud y educación al interior del principio de ciudadanía, los cuales se financian con recursos tributarios. Por su parte el principio de contribución engloba los programas de la seguridad social ya que suelen implicar contribución (tanto del empleador como del empleado). Finalmente, dentro del principio de discrecionalidad se incluyen los programas de asistencia social destinados a grupos vulnerables y gastos en vivienda. Cabe señalar que se excluye del análisis a los gastos en otros servicios urbanos.

et al 1996; Isuani, 2006; Huber 2006; Bertranou y Grushka 2002; Bertranou, 2006; Golberg y Lo Vuolo 2006; Arza 2009).

El vínculo estrecho entre el seguro social y el mercado de trabajo, genera un grave problema, dado que América Latina presenta los niveles más altos de desigualdad social. La regresividad de los sistemas se refleja en que “entre el 40 y 50 % del gasto en seguridad social se concentra en el quintil superior de ingresos en la mayor parte de los países latinoamericanos” (Filgueira 2007:31). Tempranamente, Mesa Lago advirtió que el sistema previsional “reproduce las desigualdades en el ingreso personal como un espejo, indicando así que no desempeña ninguna función progresiva de redistribución de ingreso” (1977:119).

Al examinar el caso argentino al año 1996, y sobre la base de los datos presentados por el Banco Mundial, Bertranou y Grushka (2002:35) comparan los gastos sociales en función del quintil de ingresos. La evidencia empírica refleja el patrón regresivo del gasto público en seguros sociales, ya que para el primer quintil el gasto es de 9.9%, mientras que para el quintil último es de 26.5%.

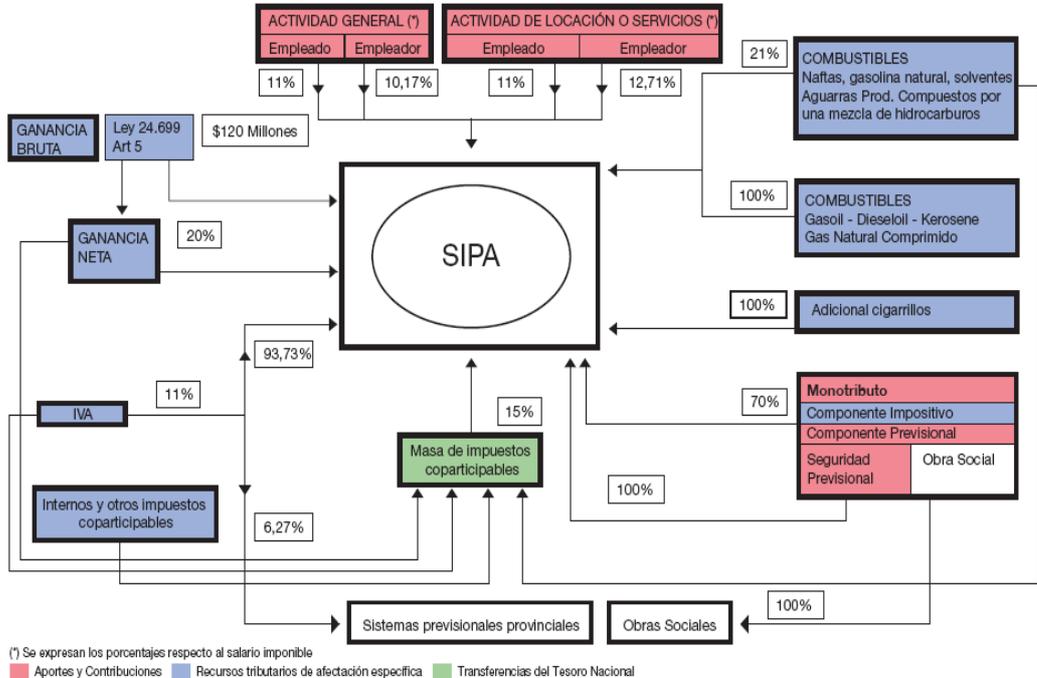
Ahora bien, en lo que respecta a la perspectiva del financiamiento del sistema, es necesario señalar que se entiende por financiamiento de la seguridad social “al conjunto de medidas adoptadas por el sistema a fin de proveerse de los fondos o recursos necesarios para su funcionamiento” (Uzcátegui Díaz, 2000 en ANSES 2010:5).

En líneas generales las fuentes de financiamiento de la seguridad social son las siguientes: Impuestos especiales o asignados a la seguridad social; participación del Estado (recursos propios); participación de otras autoridades estatales (por ejemplo: municipales y provinciales); cotizaciones de los asegurados; cotizaciones de los empleadores; rentas de capital y otros ingresos (ANSES 2010:5).

Se suelen denominar “prestaciones contributivas” a aquellas que son financiadas con aportes de los propios beneficiarios (generalmente como un porcentaje del salario de los trabajadores activos) y los empleadores. Por otro lado, las prestaciones no contributivas son aquellas cuyos fondos se obtienen de recursos provenientes de rentas generales (ANSES 2010:5).

Una de las fuentes más importantes de financiamiento la constituyen los aportes de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores. Según datos de ANSES (2010) actualmente, el porcentaje de aportes es del 17% del salario imponible por parte del trabajador³ y las contribuciones a cargo del empleador son del 23%⁴. Otra de las fuentes son los recursos tributarios de afectación específica: tales como el IVA, Ganancias, impuestos internos. Y, por último, las transferencias del Tesoro Nacional. Cabe al respecto recordar que las contribuciones patronales vigentes al año 1993 eran del 33%. De los cuales el 16% iba destinado al sistema previsional; 2% a PAMI; 1.5% al Fondo Nacional de Empleo; 7,5% a Asignaciones familiares; y 6% a Obras sociales (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Gráfico N° 2: Fuentes de Financiamiento del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)



Fuente: ANSES (2010)

La literatura ha advertido que hace más de tres décadas que el sistema contributivo no logra autofinanciarse, es decir sostenerse únicamente con los aportes de los trabajadores y las contribuciones patronales (Schulthess y Demarco, 2000).

³ Cuya distribución es la siguiente: el 11% se destina al SIPA, el 3% al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP/PAMI) y el 3% al seguro de salud (obras sociales) (ANSES, 2010)

⁴ El 10,17% se destina a los beneficios otorgados por el SIPA. Y el 12,83% se reparte entre el Subsistema de Asignaciones Familiares (4,44%), el Fondo Nacional de Empleo (0,89%), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) (1,5%) y la obra social (6%) (ANSES, 2010).

Cuadro N° 4: Ingresos del sistema previsional por semestre y origen (en porcentaje de los ingresos totales)

Año	Aportes y contribuciones	Impuestos Afectados	Otros ²	Aportes del Tesoro	Ingresos Totales
1970	100,00	0,00	0,00	--	100,00
1971	100,00	0,00	0,00	--	100,00
1972	98,10	0,00	1,90	--	100,00
1973	96,20	0,00	3,80	--	100,00
1974	97,50	0,00	2,50	--	100,00
1975	94,80	0,00	5,20	--	100,00
1976	95,40	0,00	4,60	--	100,00
1977	89,20	0,00	10,80	--	100,00
1978	91,10	0,00	8,90	--	100,00
1979	96,30	0,00	3,70	--	100,00
1980	87,10	8,70	4,20	--	100,00
1981	40,30	47,40	12,20	--	100,00
1982	40,60	47,40	12,00	--	100,00
1983	41,20	47,20	11,60	--	100,00
1984	49,00	46,60	4,40	--	100,00
1985	63,60	32,80	3,60	--	100,00
1986	63,30	6,30	30,40	--	100,00
1987	80,20	0,00	19,80	--	100,00
1988	74,60	22,70	2,70	--	100,00
1989	75,30	22,20	2,50	--	100,00
1990	72,50	24,10	3,40	--	100,00
1991	75,10	15,60	9,30	--	100,00
1992	72,80	18,10	9,00	--	100,00
1993	61,30	15,90	0,00	22,80	100,00
1994	60,90	17,80	1,00	20,30	100,00
1995 ¹	55,40	19,60	2,30	22,70	100,00

Fuente: Schulthess y Demarco (2000).

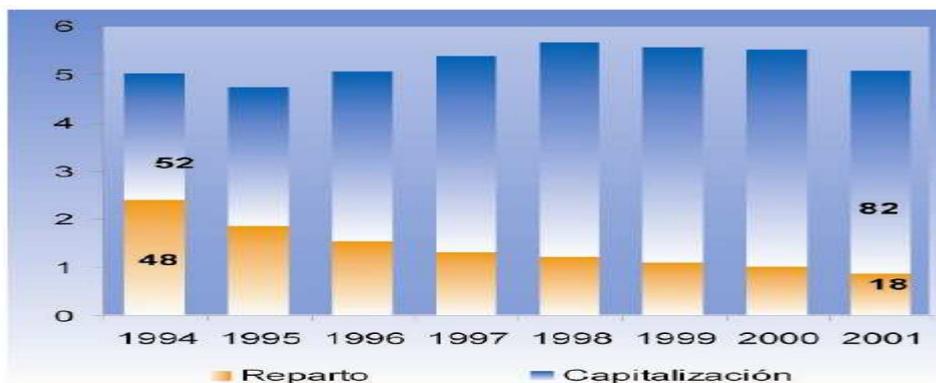
El cuadro anterior permite advertir que sólo a inicios de la década del 70 el sistema se autofinanciaba. Mientras que en el año 1980 la dictadura militar suprimió las contribuciones patronales, y éstas fueron compensadas aplicando un impuesto profundamente regresivo: el IVA. Lo que se visualiza en relación a tal medida es que conformó una clara política de reducción de costos de los sectores empresariales. Esta sentó un precedente importante en cuanto a la financiación mixta del sistema, al incorporar la participación de impuestos y disminuir (o eliminar en este caso) las contribuciones patronales. Por lo tanto, la implicancia social que se deriva es que los propios beneficiarios del sistema, de manera unilateral, debían solventarlo. Todo ello resintió notablemente el flujo de ingresos del sistema (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). La eliminación de las contribuciones patronales implicó, siguiendo a Arza “la consolidación de inequidades intra e intergeneracionales que erosionaron los principios de justicia distributiva sobre los que se sostenía la distribución condicional de los derechos jubilatorios (condicional a los períodos contributivos)” (2010:269).

Estas reducciones han privado al sistema previsional de su principal fuente de financiamiento contributivo. Con posterioridad, en 1984 el gobierno de Alfonsín restituye las contribuciones patronales, pero no a los niveles históricos (15%). Esta restitución fue escalonada: en septiembre de 1984 establece el 7,5%, en noviembre de 1985 el 10,5% y en enero de 1987 el 12,5% (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). A ello hay que agregar que un sistema cada vez más dependiente de los recursos presupuestarios, lo expone a un estado de fragilidad ante las crisis

fiscales. Con el propósito de aliviar la grave situación deficitaria por la que atravesaba el régimen previsional se generaron al año 1985 nuevos impuestos a ser aplicados sobre los servicios públicos (gas, combustible y teléfono) (Cetrángolo y Grushka, 2004; Arza 2010). A modo de síntesis, y de acuerdo con Alonso (2000) la década del '80 implicó “la crisis global de financiamiento del sistema”. Una economía recesiva, alta inflación e incertidumbre económica constituyeron los elementos centrales de todo el período (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). Según estimaciones de Roca (2008:347) el total de estas reducciones alcanza los 23 mil millones de dólares, dinero que fuera transferido al sector privado como “subsidio implícito” durante el período comprendido entre 1995 al 2000.

Sumado a ello, otro factor que coadyuva a que la crisis de financiamiento devenga en estructural es la reforma de 1993, la cual privatiza el sistema previsional e implanta un sistema mixto gestionado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones (AFJP) más la ANSES, lo cual termina por agravar profundamente esta cuestión debido a los “costos de transición” que ésta impone (véase Cuadro N° 4). De acuerdo con Schulthess y Demarco (2000) la transición de un sistema público de reparto a uno de capitalización individual administrado privadamente genera “costos de transición”, ya que el Estado en este nuevo escenario no cuenta con el flujo de aportes mensuales de los trabajadores activos para financiar los haberes de la clase pasiva (véase Gráfico N° 3). Con el propósito de solventar estos costos del anterior sistema de reparto hacia capitalización se incrementó el financiamiento por rentas generales y el endeudamiento público (Goldberg y Lo Vuolo, 2005:75).

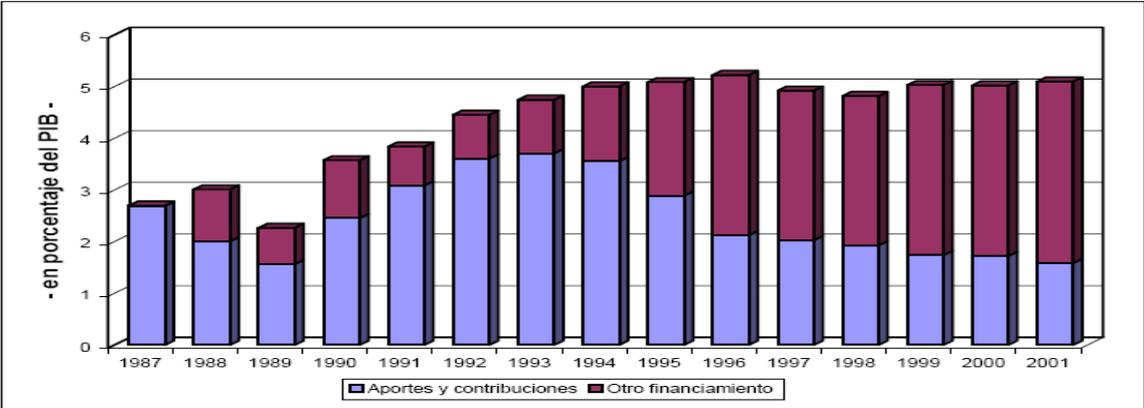
Gráfico N° 3: Aportantes al SIJP según el Régimen Previsional 1994-2001 En millones de pesos



Fuente: MECON (2009)

A la situación antes mencionada hay que agregarle otros factores, los cuales también impactan negativamente en el financiamiento del sistema. Por un lado, la precarización del trabajo, provocada por la puesta en crisis del mercado de empleo. Por otro lado, la disminución de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial que antes fuera señalado. Por último, la baja tasa de sostenimiento (relación activo/pasivo). Dicha relación había sido de 5 a 1 en los años cincuenta, se había reducido a 2 en los ochenta para pasar a sólo 1,3 en los noventa (MECON, 2009:4). La conjunción de todos estos factores causales provocó el desfinanciamiento de la base contributiva. El gráfico siguiente ilustra este punto para el período 1987 al 2001.

Gráfico N° 4: Prestaciones Previsionales y su financiamiento (en porcentaje del PBI)



Fuente: Cetrángolo y Grushka, (2004).

Tal como se aprecia en el gráfico anterior, en el período comprendido entre 1999 y 2001, cerca del 70% del gasto del sistema previsional tuvo un financiamiento de base distinta a los aportes y contribuciones (Cetrángolo y Grushka, 2008).

En un reciente informe sobre la sustentabilidad de largo plazo del sistema previsional, la Auditoria General de la Nación manifiesta que “los resultados de las proyecciones muestran que el SIPA, si sólo se nutriera de aportes y contribuciones, siempre sería deficitario”.

Cuadro N° 5: Resumen de resultado de las proyecciones del SIPA período 2007-2050

	RESULTADOS			
	PURO (1)	SIPA (2)	ANSES (3)	ANSES SIN COPARTICIPACION (4)
BASE	DEFICITARIO	SUPERAVITARIO	SUPERAVITARIO	DEFICITARIO a partir de 2017
SENSIBILIZACIÓN PBI	DEFICITARIO	SUPERAVITARIO	SUPERAVITARIO	DEFICITARIO a partir de 2014
SENSIBILIZACIÓN INFORMALIDAD I	DEFICITARIO	SUPERAVITARIO	SUPERAVITARIO	DEFICITARIO a partir de 2013
SENSIBILIZACIÓN INFORMALIDAD II	DEFICITARIO	SUPERAVITARIO	DEFICITARIO a partir de 2020	DEFICITARIO a partir de 2015
SENSIBILIZACIÓN REGIMENES ESPECIALES	DEFICITARIO	DEFICITARIO	DEFICITARIO	DEFICITARIO

Fuente: Extraído de los considerandos del decreto 1482/2010.

“El resultado “Puro”: en esta definición, el Sistema se financia sólo con Aportes y Contribuciones y paga los haberes a sus beneficiarios. En el “SIPA”: se agregan, como fuente de ingresos, los ingresos tributarios específicos de la ANSES y el 15% de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)⁵ y, por el lado del Gasto, el pago de la deuda de ANSES por litigiosidad, instrumentada en Bonos de Consolidación, exclusivamente, con stocks vigentes al 31/12/07. El resultado “ANSES”, incluye los ingresos completos del SIPA (previsionales e impositivos) y todo el gasto de ANSES, que se manifiesta en la administración del SIPA, de las Asignaciones Familiares, del Fondo Nacional de Empleo, de las transferencias a otras jurisdicciones y de los gastos operativos de ANSES. Este resultado, obtenido anualmente, permite estimar los flujos, también anuales, del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) para todo el sendero de la proyección. El resultado “ANSES sin CFI”: se eliminaron del Resultado ANSES los ingresos provenientes del componente de la Coparticipación (15%). Del análisis se desprende que el SIPA en su estado “Puro” será siempre deficitario, mientras que al considerar los recursos no previsionales que hoy forman parte del Sistema, el SIPA es superavitario en el caso “Base” y recién se torna deficitario cuando se sensibilizan los resultados a la disponibilidad de la masa del 15% de coparticipación de impuestos” (Considerando del decreto 1482/2010).

Ahora bien, durante el período 2000-2009 los ingresos de la ANSES por aportes y contribuciones fueron en promedio el 46,7% de los recursos totales del organismo, mientras que los que provienen de impuestos con afectación específica y de la masa coparticipable bruta representaron el 50,8% (ANSES, 2011:11). Posteriormente, al año 2010 el sistema se

⁵ En el año 1992 se firmó el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, conocido Pacto Fiscal I que establecía la cesión del 15% de la masa coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional (Cetrángolo y Grushka 2004).

componía en un 56% por los ingresos de los trabajadores y en un 44% por los impuestos de afectación específica (MTEySS, 2010:55).

El diagnóstico de la estructura tributaria presenta un sesgo regresivo dado en la preeminencia de los tributos sobre el consumo, en particular del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (MECON, 2009)⁶. A este respecto, un estudio de Gómez Sabaini (2007) ha mostrado las consecuencias regresivas en buena parte de la región, derivadas de la configuración de esquemas tributarios basados tanto en la imposición indirecta, como en los beneficios que favorecen en gran medida a los estratos más altos.

Dicha regresividad en el financiamiento del sistema previsional argentino ha sido abordada en distintas investigaciones. Se ha señalado que al disminuirse la porción que se financia con cotizaciones, se afecta severamente el impacto distributivo de la política previsional (Bertranou, 2003; Bertranou y Bonari 2005).

Al analizar la configuración de los sistemas, a la luz de los principios internacionales de seguridad social en la región, en particular el principio referido a la solidaridad y redistribución del ingreso, Mesa Lago (2004) ha advertido que el efecto positivo de éste se ve reducido. Específicamente, al estudiar los países ubicados al interior del primer grupo (denominado “pionero-alto”, donde se encuentra la Argentina) el autor señala que la acentuada estratificación erosiona dicho principio. A ello debe sumarse, al examinar nuestro país, la caída de la cobertura a consecuencia de la reforma de 1993 y la crisis del mercado de trabajo. Así, la configuración estratificada y la baja cobertura a fines del siglo XX, provocaron que una porción significativa de la población financie, mediante impuestos regresivos, solo a un sector ya cubierto: aquellos casos que habían logrado *obtener* el derecho a la protección social. Ello evidencia el componente regresivo del sistema, puesto que cada vez más cantidad de personas deben financiar las jubilaciones –entre ellos los sectores de menores recursos, que comparativamente más pagan- y a su vez, menos población potencialmente jubilable logra acceder a una prestación previsional.

A partir de considerar la alta gravitación de los impuestos indirectos en nuestro sistema tributario, se deriva que una parte importante del peso fiscal de la reforma estructural de 1993

⁶ “La alícuota de IVA, que en el año 1976 había sido elevada de 13% a 16%, tras incrementos y reducciones durante la década del ochenta, se fijó en 18% en 1991, y se incrementó a 21% cuatro años más tarde” (MECON 2009:3).

recayó en toda la sociedad, es decir tanto en los protegidos como en los desprotegidos. Esto condujo a que Goldberg y Lo Vuolo plantearan este mecanismo en términos de “solidaridad generacional inversa” (2005:75). Coincidentemente, Arza (2009) también ha mostrado que la desigualdad producida por el financiamiento de los costos de transición provocó una transferencia directa de recursos de sectores pobres a ricos, generando lo que la autora denomina una “redistribución perversa”. Por consiguiente, lo expuesto nos interpela socialmente a revisar el planteo en términos de ‘injusticia’ vinculada con el acceso al sistema de poblaciones ‘no aportantes’.

De la proyección de largo plazo antes presentada se extrae que el sistema está lejos de autofinanciarse y, además, requiere para solventarse de distintos impuestos y transferencias del Tesoro de la Nación para cubrir sus compromisos. Esto implica que requiere del aporte de todos los argentinos, tanto los cubiertos por el sistema como los desprotegidos por éste. Ello refleja una de las fuentes de desigualdad más patente que exhibe el sistema previsional por nuestros días.

Reflexiones finales

Lo discutido en esta ponencia conduce a exponer brevemente algunas conclusiones centrales. La política de ampliación de la cobertura en adultos mayores implementada en nuestro país en el período 2004-2007 permitió un masivo ingreso al sistema de sectores sociales vulnerables (sin aportes o con aportes exigüos). En torno a ella es relevante señalar para los que perciben una situación de ‘injusticia’, dada en el acceso al sistema por parte de sectores sociales que nunca han contribuido al régimen, y logran igualmente una prestación mediante una moratoria, que el sistema ha sufrido una transformación en la composición de su financiamiento, la cual ha quedado evidenciada en el presente trabajo. En este sentido, el peso relativo que ha tenido en las últimas décadas el componente impositivo en la estructura de financiamiento de la seguridad social, impone repensar socialmente la lógica contributiva como criterio de acceso a este campo de política social. Debido a la regresividad que ha presentado nuestro sistema en las últimas décadas, la implementación de una pensión universal financiada con rentas generales constituye uno de los desafíos más importantes que tiene por delante la previsión social argentina. Una prestación de este tipo permitiría garantizar de manera sostenida el acceso al sistema y reducir las desigualdades provenientes de la cobertura segmentada, hoy vigente.

Referencias bibliográficas

ALONSO, G. (2000) *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires Miño y Dávila Editores.

ANDRENACCI, L (2012) "From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the early XXIst Century" *Journal für Entwicklungspolitik*. Austrian Journal of Development Studies 28 (1).

ANSES (2010) Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur. (ANSES). Buenos Aires.

ANSES (2011) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad". Observatorio de la Seguridad Social. ANSES.

ARZA, C (2009) "La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de políticas", *Desarrollo Económico*, Vol. 49 N° 195. pp. 363-388.

ARZA, C. (2010) "La política previsional (1944-2002): De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", en *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Torrado. Buenos Aires, EDHASA

BARBA SOLANO, C (2007) *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Universidad de Guadalajara. México

BARRIENTOS, A (2004) "Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime"; en Gough & Wood *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*; Cambridge, Cambridge University Press.

BARRIENTOS, A (2012) "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?" *Revista Nueva Sociedad* No 239, pp. 65-78.

BERTRANOU, F (2003) "Protección Social, Pensiones y Género", en *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Bertranou y Arenas de Mesa (eds.) Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

BERTRANOU, F (coord.) (2006) *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* Santiago, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

BERTRANOU, F y BONARI, D (2005) "Protección social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003". Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

BERTRANOU, F y GRUSHKA, C (2002) "Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas" En *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Bertranou, F; Solorio, C; Van Ginneken, W (Eds). OIT. Santiago.

CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2004) "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". CEPAL Chile. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 151.

CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2008) "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura". Serie Financiamiento del Desarrollo. N° 205 CEPAL.

ESPING-ANDERSEN, G (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia Ed. Alfons el Magnanim.

FILGUEIRA, F (2007) "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina." Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile, Julio.

FLEURY, S (1997) *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires Editorial Lugar.

GOLDBERG, L y LO VUOLO, R (2005) "La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina". Documento de trabajo N° 45. Centro Interdisciplinario de Estudios de Política Pública. Buenos Aires.

GOLDBERG, L y LO VUOLO, R (2006) *Falsas Promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. CIEPP Bs. As. Miño y Dávila Editores.

GÓMEZ SABAINI, J (2007) “Cohesión Social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina y Caribe”. *Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones*. Sojo y Uthoff (edits.) CEPAL

HUBER, E (2006) “Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región”. En Molina (Editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.

ISUANI, A (2006) “Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano” en Molina (Editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.

ISUANI, A (1991) “¿Bismarck o Keynes ¿quien es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación” en Isuani, y otros *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires CIEPP/Miño Dávila.

ISUANI, A (2007) “Política social en la Región: desafíos políticos y de gestión”, *Reforma y Democracia*, No 38, junio. Caracas

ISUANI, A (2008) “La política social argentina en perspectiva” en Cruces, et al *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires. Banco Mundial.

ISUANI, A (2009) “El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable” en *Politikos* No. 12. Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe.

ISUANI, A; ROFMAN, R y SAN MARTINO, J (1996) “Las jubilaciones del siglo XXI: ¿Podemos gastar a cuenta?” *Boletín Techint* N° 286 abril- junio. pp. 78- 104

LO VUOLO, R. y BARBEITO, A (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires CIEPP/Miño y Dávila Editores.

MARTINEZ FRANZONI, J (2005) “Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)* vol 4 número 2 San José de Costa Rica.

MARTINEZ FRANZONI, J (2008) *¿Arañando el Bienestar?. Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. CLACSO-CROP. Buenos Aires.

MECON (2009) *Finanzas públicas y sistema previsional*. Nota técnica N° 10. Secretaría de Política Económica. Nota técnica correspondiente al Informe Económico N° 67 del primer trimestre de 2009. MECON Buenos Aires

MESA LAGO, C (1977) *Modelos de Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires. Ediciones SIAP. Planteos.

MESA LAGO, C (2004) “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social”. Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 144, CEPAL, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2010) “Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y protección social para la inclusión. Período 2003-2010”. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Buenos Aires. MTEySS.

ROCA, E (2008) “Evolución de la Cobertura de la Seguridad Social y su relación con el mercado de Trabajo”, en Novick /Pérez Sosto (Ed.) *El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes*. Ministerio de Trabajo. Cátedra UNESCO. Siglo XXI Editores

SCHULTHESS, W y DEMARCO, G (2000) “El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma”. Serie *Política Fiscal* N° 111 CEPAL. Chile.