

DESEMPEÑO Y FINANCIAMIENTO DE LA

PROTECCIÓN SOCIAL

E N A R G E N T I N A

CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA RECOMENDACIÓN
NÚM. 202 SOBRE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL



Organización
Internacional
del Trabajo





DESEMPEÑO Y FINANCIAMIENTO DE LA

PROTECCIÓN SOCIAL

E N A R G E N T I N A

CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA RECOMENDACIÓN
NÚM. 202 SOBRE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL



DESEMPEÑO Y FINANCIAMIENTO DE LA

PROTECCIÓN SOCIAL

E N A R G E N T I N A

CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA RECOMENDACIÓN
NÚM. 202 SOBRE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Autores: Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo,
Luis Casanova, Alejandra Beccaria y Julián Folgar.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas. Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina : consideraciones a partir de la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social / Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Buenos Aires: OIT, 2015

ISBN: 9789223303440; 9789223303457 (web pdf)

ILO Country Office for Argentina

protección social / seguridad social / vacíos en la cobertura / régimen universal de prestaciones / financiamiento / planificación nacional / Convenio de la OIT / Recomendación de la OIT / comentario

02.03.1

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: ilopubs@ilo.org

Para más información sobre esta publicación contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina, visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

Fotografías de tapa: © Organización Internacional del Trabajo / Marcel Crozet - Lucio Boschi.

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia.

Corrección de estilo: Cecilia Pozzo.

Impreso en Argentina

Índice

Presentación	11
Capítulo 1. Introducción	13
Capítulo 2. La protección social en Argentina a fines del siglo XX: visiones, continuidades y rupturas	17
1. Nuevas visiones y cambio de prioridades en la protección social	18
Recuadro 1. Marco normativo sobre la protección social: los Convenios y la Recomendación núm. 202 relativa a los pisos de protección social	20
2. Deficiencias estructurales y reformas durante los años noventa	24
3. La configuración del gasto público social y la modificación en las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno	28
Recuadro 2. Estadísticas de gasto público	34
4. Balance de problemas estructurales a fines del siglo XX	36
Anexo - Capítulo 2	39
Capítulo 3. Aspectos relevantes del nuevo contexto de principios del siglo XXI	45
1. Política macroeconómica poscrisis de la Convertibilidad	45
2. La dinámica del mercado de trabajo en los años dos mil	50
3. Desarrollo del nuevo enfoque de la protección social en Argentina: avance en la extensión de la cobertura y paulatina consolidación de los derechos	55
Capítulo 4. Cambios recientes en el diseño y en la cobertura de la protección social en Argentina	59
1. Seguridad de ingresos para personas en edad de trabajar y políticas activas de mercado de trabajo	60
Recuadro 3. Alcances de la protección social para personas en edad activa. Los lineamientos de la Recomendación núm. 202	61
2. Seguridad básica de ingresos para niños, niñas y adolescentes	76
Recuadro 4. Impactos de primer y segundo orden de la Asignación Universal por Hijo	85
3. Seguridad de ingresos para adultos mayores	86
4. Acceso a servicios de atención de la salud	92

Recuadro 5. Visión de la OMS acerca del camino hacia la cobertura universal en salud	93
Anexo - Capítulo 4	101
Capítulo 5. Financiamiento de la expansión de la cobertura de la protección social en los años dos mil	111
1. El financiamiento de la protección social en Argentina	112
2. La evolución reciente del gasto en protección social y su financiamiento	116
3. Generación de espacio fiscal luego de la crisis de 2001-2002	120
i. Evolución del resultado fiscal	120
ii. Los componentes del gasto público	122
Recuadro 6. Impacto de los subsidios sobre las tarifas de los servicios públicos	125
iii. El crecimiento de la carga tributaria y otros ingresos	126
Recuadro 7. Financiamiento a través de recursos del Banco Central	131
4. Mercado de trabajo y financiamiento de la protección social	133
Recuadro 8. Estadísticas de ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social	139
5. Financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	141
Recuadro 9. Reducción de cargas sobre la nómina salarial para mejorar la competitividad	143
6. Federalismo y protección social	149
Anexo. Capítulo 5	155
Capítulo 6. Perspectivas futuras sobre financiamiento y cobertura de la protección social	157
Recuadro 10. Transición demográfica y sus implicancias para la protección social	161

Índice de gráficos

Gráfico 2.1. La escalera de la protección social	23
Gráfico 2.2. Evolución del gasto público consolidado y gasto social público y seguridad social no gubernamental, período 1980-2009	30
Gráfico 2.3. Evolución del gasto público según universo de análisis, período 2004-2013	35
Gráfico 3.1. Crecimiento del Producto Interno Bruto y evolución del desempleo, período 1991-2013	46
Gráfico 3.2. Evolución del superávit fiscal y de cuenta corriente, período 2004-2013	48
Gráfico 3.3. Evolución de la composición de la población en edad de trabajar, según la inserción en el mercado de trabajo, período 1985-2013	51
Gráfico 3.4. Tasas de retención de puestos de trabajo, población en edad de trabajar, período 1986-2013	53
Gráfico 3.5. Evolución del salario mínimo, el salario de convenio y los ingresos laborales de los asalariados registrados y no registrados, período 2003-2013	54
Gráfico 3.6. Evolución de los programas de protección social y del funcionamiento del mercado de trabajo, período 1991-2014	57
Gráfico 4.1. Riesgos que enfrentan las personas en edad de trabajar y áreas de política para mitigarlos	61
Gráfico 4.2. Evolución del número de beneficios asociados con políticas de mercado de trabajo. Prestaciones promedio anuales, período 1993-2013	67
Gráfico 4.3. Cobertura de prestaciones sociales de la población de 18 a 65 años, según condición de ocupación, 2011	68
Gráfico 4.4. Cobertura horizontal y vertical de los programas de empleo, período 2004-2013	71
Gráfico 4.5. Recursos destinados a las políticas asociadas con las contingencias que enfrentan las personas en edad de trabajar, período 2004-2013	73
Gráfico 4.6. Estimación de la cobertura de la garantía de seguridad de ingresos para niños, niñas y adolescentes, 2011	80
Gráfico 4.7. Cobertura horizontal y vertical de la garantía de ingresos para niños, niñas y adolescentes en los hogares con miembros desocupados o en la economía informal, período 2004-2012	82

Gráfico 4.8. Evolución de la cobertura previsional y composición de los beneficios previsionales del régimen general, período 1990-2013	89
Gráfico 4.9. Evolución de la cobertura previsional vertical, según tipo de prestación, período 1995-2013	91
Gráfico 4.10. Tres dimensiones a tener en cuenta en el avance hacia la cobertura universal	93
Gráfico 4.11. Gasto y financiamiento del sector salud en Argentina, 2013	96
Gráfico 4.12. Cobertura de seguros de salud según grupo etario, período 1990-2010	98
Gráfico 5.1. Evolución de los recursos asignados a la protección social (cuatro garantías) y composición de su financiamiento, período 2004-2013	117
Gráfico 5.2. Resultado global y primario del Sector público nacional consolidado, período 1993-2013	121
Gráfico 5.3. Ingresos y erogaciones del Sector público nacional consolidado, período 1993-2013	122
Gráfico 5.4. Gasto total consolidado (Nación y provincias) y sus principales componentes, período 1998-2013	124
Gráfico 5.5. Recursos del Banco Central utilizados en el financiamiento del Sector público nacional, período 2004-2013	132
Gráfico 5.6. Recaudación de recursos de la seguridad social, período 2004-2013	134
Gráfico 5.7. Descomposición de la variación de la recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social, período 2004-2013	136
Gráfico 5.8. Cobertura horizontal y vertical de los principales programas no contributivos, período 2004-2013	138
Gráfico 5.9. Comparación entre la serie de financiamiento contributivo de la protección social y la serie de recaudación de aportes y contribuciones, período 2004-2012	140
Gráfico 5.10. Evolución de las alícuotas de cargas sobre el salario, período 1970-2013	142
Gráfico 5.11. Gasto y estructura de financiamiento de la ANSES, período 1995-2013	147
Gráfico 6.1. Composición de la población y tasa de dependencia total, 1950-2050	162

Índice de cuadros

Cuadro 2.1. Sector público argentino	34
Cuadro 4.1. Características generales de las políticas de mercado de trabajo	74
Cuadro 4.2. Esquema del Sistema de asignaciones familiares	78
Cuadro 4.3. Gasto público nacional en protección social asociado con garantías de ingresos para niños, niñas y adolescentes, período 2004-2013	83
Cuadro 4.4. Régimen nacional (SIPA y MDS) de prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia	88
Cuadro 4.5. Gasto público en prestaciones de seguridad económica asociadas con la vejez, la invalidez y la supervivencia, período 2004-2013	92
Cuadro 5.1. Configuración de la protección social	113
Cuadro 5.2. Comparación entre el gasto social consolidado y el gasto en protección social en cuatro garantías, 2009	115
Cuadro 5.3. Evolución de los recursos asignados a la protección social y composición de su financiamiento según garantías, períodos 2004-2013	119
Cuadro 5.4. Efecto conjunto de los subsidios a la energía y al transporte	126
Cuadro 5.5. Variación de la recaudación tributaria, período 1998-2013	127
Cuadro 5.6. Resultados de las estimaciones sobre incumplimiento contributivo de los trabajadores asalariados, Argentina, Colombia y Perú	146

Índice de gráficos y cuadros de Anexos

Gráfico A.1. Composición del gasto público social consolidado según función, período 1990-2009	39
Gráfico A.2. Composición del gasto público social consolidado, según nivel de gobierno (ejecutor), período 1990-2009	40
Gráfico A.3. Situación ocupacional (anterior) de las personas que ingresaron al desempleo, período 2004-2013	103
Gráfico A.4. Evolución de la cobertura previsional vertical respecto del salario mínimo, período 1995-2013	105

Gráfico A.5. Evolución de la cobertura previsional vertical respecto del salario promedio, período 1995-2013	106
Gráfico A.6. Fragmentación en la cobertura del sistema de salud argentino	109
Gráfico A.7. Evolución de la remuneración al trabajo asalariado, período	156
Cuadro A.1. Evolución del gasto del sector público argentino no financiero, según clasificación económica, período 2004-2013	41
Cuadro A.2. Evolución del gasto del sector público argentino no financiero “ampliado”, según finalidad y función, período 2004-2009	41
Cuadro A.3. Evolución del gasto de la Administración pública nacional, según finalidad y función, período 2004-2013	42
Cuadro A.4. Evolución del gasto de los gobiernos provinciales, según finalidad y función, período 2004-2013	43
Cuadro A.5. Cobertura de las políticas asociadas con las contingencias que enfrentan las personas en edad de trabajar, período 2004-2013	101
Cuadro A.6. Número de prestaciones de seguridad económica asociadas con la familia y los hijos, período 2004-2013	102
Cuadro A.7. Beneficiarios de prestaciones de seguridad económica asociadas con la vejez, la invalidez y la supervivencia, período 2004-2013	104
Cuadro A.8. Gasto en salud, subsector público y seguridad social, período 1990-2013	107
Cuadro A.9. Gasto de bolsillo (promedio) en salud, según rubro, como porcentaje del ingreso per cápita de los hogares, según quintiles del IPCF, 2003, 2005 y 2010	108
Cuadro A.10. Recursos del Fondo Solidario de Redistribución y su asignación	110
Cuadro A.11. Evolución de los recursos asignados a la protección social y composición de su financiamiento según garantía, período 2004-2013	155

Presentación

La seguridad social es un derecho, y por ello, todas las personas, como miembros de una sociedad, tienen el derecho a la seguridad social (Declaración Universal de los Derechos Humanos). Asimismo, la seguridad social también es una necesidad social y económica. Por un lado, los sistemas de protección social son una herramienta para proveer seguridad de ingresos; prevenir y reducir la pobreza y la desigualdad, y promover la inclusión social y la dignidad. Por otro lado, la protección social, si es concebida adecuadamente y se la vincula con otras políticas, puede promover la productividad y la empleabilidad, apoyar el desarrollo económico y, además, en épocas de crisis puede actuar como estabilizador automático.

Por estos motivos, la extensión de la cobertura de la protección social debe ser una de las prioridades más urgentes para alcanzar un crecimiento económico sostenido, con cohesión social y trabajo decente para hombres y mujeres.

Argentina se caracteriza por ser un país con una larga y amplia historia en materia de políticas de protección social, las cuales han colocado al país entre aquellos con mayor nivel de desarrollo humano de América Latina. En los últimos años, se ha adoptado una serie importante de medidas y reformas tendientes a eliminar brechas de cobertura y favorecer la inclusión social, acompañando una serie de políticas laborales y económicas.

En este marco, el presente informe tiene por objeto caracterizar y evaluar el desempeño reciente de la protección social en Argentina, tomando en consideración los lineamientos establecidos por las Normas Internacionales del Trabajo correspondientes a la seguridad social, más precisamente el Convenio núm. 102 (norma mínima) y la Recomendación num. 202 relativa a los pisos nacionales de protección social. Esta última norma establece como referencia para avanzar en la extensión de la protección social el cumplimiento de cuatro garantías básicas que corresponden al acceso a la salud y la seguridad económica en las tres etapas del ciclo de vida (niñez y adolescencia, población en edad de trabajar y adultos mayores). Adicionalmente al análisis de las políticas vinculadas con estas garantías, el estudio también aborda aspectos vinculados con la matriz de financiamiento contributiva y no contributiva de la protección social, e identifica las áreas críticas en las que se presentan restricciones y oportunidades para mejorar el desempeño en el corto y mediano plazo. Asimismo, se especifican y discuten aspectos institucionales de diseño y organización de

la provisión de protección social, incluyendo una perspectiva sistémica, para dar cumplimiento de las garantías establecidas en la Recomendación núm. 202 que requerirían una revisión durante próximas reformas. Esto permitiría mejorar la efectividad y el impacto distributivo de las acciones.

Este informe ha sido elaborado por un equipo de trabajo conformado por Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo, Luis Casanova, Alejandra Beccaria y Julián Folgar. Las opiniones vertidas son de los autores del estudio y no necesariamente corresponden a la OIT. Además, el trabajo se nutre de los comentarios y sugerencias realizados por: Marta Novick, Diego Schlessler, Ximena Mazorra, Daniel Contartese, Guillermo Zucotti, Luis Beccaria, Soledad Villafañe, Sebastián Waisgrais, Javier Curcio, Ana Catalano, Andras Uthoff, Emilia Roca, Mariano San Martín, Rubén Torres, Daniel Vega así como de los participantes de las Jornadas sobre Protección Social “El desempeño reciente de la protección social en Argentina”, organizadas por la Oficina de País de la OIT para la Argentina en setiembre de 2014.

Capítulo 1

Introducción

El desempeño de la protección social ha ido adquiriendo mayor protagonismo en las agendas de las políticas públicas. No solo preocupa la mejor asignación y efectividad posibles de los recursos públicos sino también la necesidad de colocar a las políticas y a los programas de protección social en el centro de las políticas de desarrollo económico. Existe un amplio consenso que señala que la protección social no solo tiene un papel compensador de las desigualdades sociales y protector frente a los riesgos sociales al cumplir un rol asegurador, sino que también constituye un vehículo para promover oportunidades y capacidades para la integración social y el desarrollo productivo.

La seguridad social y la protección laboral han sido parte de las preocupaciones prioritarias de los actores del mundo laboral. Desde su creación en 1919, la Organización Internacional del Trabajo incorporó en su cuerpo normativo internacional convenios y recomendaciones vinculados con esta materia. Más recientemente, en 2012, la OIT adoptó la Recomendación núm. 202 relativa a los pisos nacionales de protección social buscando poner una vez más de relieve esta materia y readecuando algunas prioridades y consideraciones para complementar el amplio plexo normativo vinculado con la seguridad social, en particular, en todo lo que se refiere al Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima).

El Convenio núm. 102 fue adoptado en 1952 y constituye una manifestación moderna durante la posguerra de los consensos en materia de seguridad social en los que se sintetizaron la tradición contributiva bismarkiana y el universalismo, bajo la forma de un sistema de coberturas y prestaciones, financiado principalmente con impuestos, que fue impulsado por la tradición de Beveridge. A pesar de la importante influencia del Convenio núm. 102 en la estructuración y las características de la seguridad social en América Latina, los

avances económicos y sociales que llegaron al nuevo milenio no se materializaron en un adecuado desempeño respecto del nivel de extensión de la cobertura. En otras palabras, la cobertura universal, o lo que la OIT denomina como cobertura horizontal en su estrategia de cobertura de la protección social, quedó lejos de materializarse. Este fenómeno, no solo propio de América Latina, sino también predominante en el mundo en desarrollo y emergente, requería aún un nuevo esfuerzo normativo que permitiera impulsar en las políticas de desarrollo las estrategias de universalización de la cobertura y de acceso a la protección social.

La experiencia de Argentina tiene ciertas particularidades ya que la seguridad social se comenzó a desarrollar tempranamente, convirtiendo al país en uno de los primeros que introdujo seguros sociales para distintos conjuntos de trabajadores a principios del siglo XX. El Convenio núm. 102 llegó en un momento en el que la protección social tenía una fuerte raigambre contributiva pero con un nivel de desarrollo económico y del mercado de trabajo insuficiente, que además se agravó en términos de desigualdad a partir de mediados de la década de 1970. Para entonces, las coberturas eran incompletas, tanto en su dimensión horizontal como vertical. Por ejemplo, el seguro de desempleo solo fue introducido en 1991 y las prestaciones monetarias para familias con niños, niñas y adolescentes comenzaron su proceso de universalización recién en 2009.

Más adelante, en 2012, luego de diez años de debate entre los constituyentes de la OIT, se adopta la Recomendación núm. 202, que busca priorizar tanto las garantías universales de protección de la seguridad económica de las personas durante las tres etapas del ciclo de sus vidas, como también el acceso a los servicios esenciales de salud. Esta estrategia no es minimalista sino que busca colaborar en la construcción de “sistemas integrados” de protección social, incluso vinculados con las políticas laborales, que tengan como punto de partida la configuración de un piso de protección social dentro de un sistema que se representa mediante una escalera. Esta escalera debe contar con un fundamento (o *piso*) que posee garantías básicas, sobre el cual pueden desarrollarse los seguros sociales u otros esquemas de protección social, tanto obligatorios como voluntarios.

El trabajo desarrollado en este documento toma como marco de referencia los dos instrumentos normativos mencionados (Convenio núm. 102 y Recomendación núm. 202), con el propósito de actualizar estudios previos sobre la protección social en Argentina realizados por la Oficina de la OIT, como también de evaluar el desempeño más reciente, destacando algunos elementos particulares que están estrechamente vinculados con las consideraciones de la Recomendación núm. 202.

Evaluar el desempeño de un sistema de protección social en un solo documento no es una tarea sencilla y para tal efecto deben adoptarse algunas simplificaciones. Por este motivo, en adelante se priorizarán tres aspectos. El primero se refiere a un intento de dar cierta continuidad al estudio realizado por la Oficina hace una década, que abarcó el período 1990-2003. Ese trabajo constituyó un primer intento de aplicación de la metodología “SPER” (*Social Protection Expenditure Review*) al caso de Argentina. Es muy importante destacar que se trató de uno de los primeros documentos donde se adopta la terminología “protección social” para denominar en forma amplia al conjunto de políticas, esquemas y programas que involucraba no solo a la seguridad social sino también a otros programas de transferencias monetarias y en especie, usualmente no contemplados como parte de la seguridad social tradicional. Respecto de este estudio, el presente documento busca identificar las visiones, continuidades y rupturas que se generaron durante el período posterior a la importante crisis económica de 2001-2002, cuando se vieron alteradas ciertas concepciones que abrieron espacio para que pudieran emerger nuevas y necesarias políticas de protección social.

El segundo aspecto desarrollado se vincula con la sistematización y el análisis de las reformas a la protección social, especialmente a partir del período posterior a la crisis de 2001-2002, buscando tomar como referencia de evaluación las consideraciones de la Recomendación núm. 202. Es decir que se reflexionará sobre la temática, tomando en cuenta las cuatro garantías allí contempladas, que se refieren a la seguridad económica y al acceso a los servicios de salud. Este aspecto se profundiza particularmente, ya que a pesar de los importantes cambios y avances en el diseño, desempeño y financiamiento en la mayoría de los ámbitos de la protección social, los resultados respecto de la efectividad y los efectos distributivos alcanzados requieren una reexaminación, en vistas de la discusión sobre su sostenibilidad y en sintonía con los nuevos escenarios que plantea la demografía, el mercado de trabajo, la fiscalidad y la economía, en conjunto.

Finalmente, el tercer aspecto analizado en este estudio se refiere al tema del financiamiento. Si bien este aspecto está estrechamente vinculado con las discusiones previas, el volumen de los recursos involucrados, las diversas fuentes de donde provienen esos recursos (ya sean contributivos, como de impuestos generales) y las restricciones en el espacio fiscal a futuros intentos por ampliar la protección social merecen un examen más pormenorizado.

El documento tiene una estructura que sigue los tres aspectos anteriormente señalados. Además de esta introducción, el segundo capítulo reexamina la

situación de la protección social hacia fines del siglo XX, particularmente durante los años noventa, porque esa época fue escenario de importantes cambios estructurales en sus políticas. Este capítulo reconstruye las series de gasto público social y discute aspectos vinculados con el federalismo fiscal, respecto de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en materia de gasto social y en relación con las políticas de protección social.

Con el objeto de analizar las reformas de los primeros años del siglo XXI, el capítulo tercero ofrece un rápido panorama del contexto económico y laboral donde se desarrollaron los debates sobre la nueva visión de la protección social. Seguidamente, el cuarto capítulo presenta los cambios ocurridos en este último período. Para hacerlo, se incluyen cuatro secciones que hacen referencia a los importantes avances alcanzados sobre las garantías de la seguridad económica para niños, niñas y adolescentes, adultos en edad de trabajar y adultos mayores, junto con la garantía de acceso a los servicios esenciales de salud.

El quinto capítulo aborda el tema del financiamiento, tanto desde una perspectiva histórica como también a partir de la superación de la crisis de 2001-2002, momento en que se dieron circunstancias para la generación de un importante espacio fiscal. Para ello, también se vinculan las fuentes de financiamiento con el gasto fiscal, la evolución del resultado fiscal y el aumento de la carga tributaria. En particular, se analiza la estructura federal de la protección social y el financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social, es decir, del mayor organismo de gestión de recursos de la protección social en el país.

El sexto y último capítulo incorpora un balance acerca de las limitaciones que enfrenta la protección social y resume las perspectivas futuras sobre el desempeño y el financiamiento de la protección social, con énfasis en los aspectos ligados con la cobertura. En definitiva, el objetivo final de este estudio, es generar un documento para que los constituyentes de la OIT, es decir, el Gobierno nacional, las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores, como también otros actores sociales, puedan contar con elementos conceptuales, estadísticos y prospectivos en los que apoyarse al momento de dar un debate respecto de las políticas de protección social para la próxima década.

Capítulo 2

La protección social en Argentina a fines del siglo XX: visiones, continuidades y rupturas

Este capítulo busca dar continuidad al análisis presentado en el informe *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003* (Bertranou y Bonari, 2005), elaborado con el objeto de contribuir al debate sobre el alcance y futuro de la protección social en un contexto donde el país aún se estaba recuperando de la crisis de 2001-2002, construyendo un nexo entre las políticas de protección social de los años noventa, las acciones implementadas durante la crisis de la Convertibilidad y las políticas diseñadas en el período de poscrisis, en particular desde 2005. En el presente análisis se resaltarán la permanencia de algunos déficits estructurales y los cambios que se han podido observar. En algunos casos, se trata de modificaciones en las visiones sobre problemas preexistentes, en otros, esos cambios derivaron en importantes mutaciones en la modalidad de intervención estatal.

Como se señalaba en aquel informe, la evaluación del desempeño general de la protección social debe considerar tanto las transformaciones en el comportamiento de la economía como en el andamiaje institucional. En el primero de estos sentidos, debe prestarse especial atención al contexto macrofiscal y a la orientación de las políticas económicas y sociales. El desempeño institucional, por otra parte, debe ser entendido como los resultados que arroja un conjunto de arreglos normativos y burocráticos destinados a cumplir ciertos objetivos de política pública. Adicionalmente, la evaluación de este especial período de la historia argentina debe tener en cuenta algunos elementos del contexto internacional. Esto involucra, por un lado, las diferentes visiones predominantes en relación con los objetivos de la protección social, en particular, las expuestas en los principales organismos vinculados con la temática y, por otra parte, las experiencias regionales en materia de protección social, dado que estos aspectos también son claves para generar un clima político propicio que permita avanzar en reformas en materia de protección social.

Con el fin de servir de marco al análisis que aquí se propone, en este capítulo se presentarán los principales cambios ocurridos en las percepciones y visiones acerca de los alcances futuros de la protección social, haciendo referencia a lo sucedido en otros países de América Latina; luego, se revisarán los principales problemas estructurales del sistema de protección social argentino y sus modificaciones previas a la crisis de 2001-2002.

1. Nuevas visiones y cambio de prioridades en la protección social

El análisis de las políticas de protección social debe tomar en consideración la influencia que sobre su definición adquiere cada entorno político institucional, así como el clima de ideas que define los alcances de los debates. En cada momento y lugar circulan diversas visiones, algunas de las cuales se imponen, y van a cristalizarse en reformas, que se extienden hasta el diseño institucional. Estas miradas sobre la protección, que favorecen la conformación de climas políticos orientados a avanzar en ciertas direcciones, pueden encontrarse plasmadas en análisis y recomendaciones de los organismos vinculados con la temática.

En términos generales, es posible definir a los años noventa como un ciclo marcado por la hegemonía de los principios neoliberales, que propugnan un bajo nivel de intervención estatal en la economía. Durante este período, se consolidaron diagnósticos que subrayaban la necesidad de tornar eficientes los sistemas de protección, mediante la inclusión en su gestión del sector privado, pensando, a la vez, que ello podría redundar en una mayor disciplina fiscal. Desde esta visión, los Estados serían intrínsecamente ineficientes, debido a la incapacidad de sus funcionarios o a la existencia de incentivos perversos que no permitirían actuar en pos del bien común. En consecuencia, la acción del Estado debería ser reformulada si lo que se quiere es mejorar la distribución del ingreso (Buchanan, 1989; Muller, 1986). En este sentido, circularon diferentes propuestas de reforma que incluyeron formatos institucionales con administración privada en previsión social, salud y otras políticas sociales, al tiempo que se buscaba reducir la intervención del Estado a acciones focalizadas, orientadas a avanzar en la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 1993 y 1994).

En estos años, en distintos países de la región, tuvieron lugar las denominadas reformas estructurales, que implicaron el corrimiento del Estado de áreas típicas de intervención –y la consecuente participación de actores extraestatales en

la gestión–, la descentralización de las políticas públicas –buscando gestiones autónomas de los gobiernos centrales que, adicionalmente, ayudaran a reducir la presión sobre el gasto público de este nivel de gobierno– y la desregulación de los mercados.

Las reformas previsionales de diferentes países estuvieron inspiradas en estos argumentos y son un claro ejemplo de reformas estructurales, al mostrar una tendencia hacia el abandono de los sistemas públicos de reparto y adoptar esquemas de capitalización individual en manos del sector privado. Si bien cada país mostró particularidades, tomando en cuenta sus estructuras político-institucionales previas, la orientación fue la misma. Carmelo Mesa Lago, en su evaluación de las reformas previsionales en la región, identifica una docena de casos donde los sistemas sufrieron reformas estructurales, diferenciando aquellos que siguieron un modelo mixto de aquellos que siguieron un modelo paralelo o sustitutivo (Mesa Lago, 2004). El caso chileno, que fue pionero en 1981, implicó, por ejemplo, una sustitución total del viejo modelo, mientras que en Argentina, en los años noventa, se adoptó un sistema mixto, tal como será desarrollado más adelante.

Frente a las debilidades que evidenciaron los sistemas de protección hacia finales de los años noventa y principios de la década siguiente, comenzaron a debatirse e imponerse otras ideas, más vinculadas con un enfoque de derechos, que ponen nuevamente en el centro de la escena al Estado y a su capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social. Asimismo, nociones como las de *ciudadanía plena* y *garantía de derechos* (humanos, económicos, sociales y culturales) comienzan a orientar las políticas de la protección social (CEPAL, 2007). En este marco, las personas dejan de ser consideradas como consumidores y beneficiarios, para convertirse en ciudadanos titulares de derechos (Ceccini y Martínez, 2011).

De este modo, en adelante, la necesidad de universalizar la cobertura de las diversas áreas de la protección social, junto con un Estado con mayor capacidad de intervención, van a constituir los ejes de estas nuevas concepciones. En 2001, por ejemplo, en el marco de la Conferencia internacional del Trabajo, la OIT adoptó el objetivo prioritario de la *extensión de la cobertura* (Bertranou, 2010). Esto se tradujo, en 2003, en la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos. Posteriormente, en 2008, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa se reiteró la necesidad de desplegar esfuerzos que se orienten a la ampliación de la seguridad social para todas las personas y, en 2009, ya en un contexto de crisis financiera y

económica global, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas adoptó la Iniciativa del Piso de Protección Social (PPS).

Poco después, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, se adoptó la Recomendación núm. 202 relativa a los pisos nacionales de protección social, que brinda un marco de referencia para las políticas de extensión de la protección social. Así, en este período va a comenzar a asistirse, en diferentes países, a la incorporación de modificaciones o a una serie de “nuevas” reformas, inspiradas por esta perspectiva (Recuadro 1).

RECUADRO 1

Marco normativo sobre la protección social: los Convenios y la Recomendación núm. 202 relativa a los pisos de protección social

La necesidad universal de poseer seguridad social ha sido reconocida como un derecho humano por la comunidad mundial en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1944) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), y también ha sido consagrada como un derecho en otros instrumentos jurídicos internacionales y regionales. El primero de estos instrumentos constituye un postulado normativo de los derechos humanos fundamentales, mientras que el segundo es un tratado abierto a la firma y ratificación.

Desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como organismo encargado de delinear las normas internacionales del trabajo, así como desde otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas se han comprometido diversas acciones para extender la seguridad social.

Particularmente, la OIT ha asumido la responsabilidad de incorporar en el marco normativo internacional el derecho a la seguridad social. En este sentido, en la Declaración de Filadelfia (1944) se reconoce explícitamente la obligación de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender la seguridad social, con el fin de garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan, junto con otras acciones de seguridad social y protección social. El establecimiento de normas internacionales del trabajo es uno de los medios de acción más importantes de que dispone la OIT para cumplir su mandato de extender la seguridad social. De este modo, los Convenios y Recomendaciones que se han adoptado sobre este tema han contribuido a la formulación de la seguridad

social como un derecho humano universal, mediante el establecimiento de obligaciones y directrices para los Estados Miembros (OIT, 2011b).

Entre los convenios, el más destacado es el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952.¹ En este documento se definen nueve ramas de la seguridad social (asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes), se establecen normas mínimas para cada una de ellas (asociadas con los grupos de personas que deben ser protegidos, el nivel de las prestaciones y las condiciones de acceso), y se enuncian principios para la sostenibilidad y para la buena gobernanza de dichos sistemas.

Una característica particular de este Convenio es la inclusión de cláusulas de flexibilidad, que permiten a los Estados Miembros que ratifiquen el instrumento aceptar por lo menos tres de las nueve ramas de la seguridad social, incluyendo como mínimo una de las siguientes: prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de invalidez o prestaciones de sobrevivientes. Además, el nivel básico de seguridad social que debe ser alcanzado por los Estados Miembros se fija en relación con el nivel de desarrollo de cada uno de ellos. De este modo, países con recursos insuficientes pueden acogerse a excepciones temporales asociadas con la extensión de la cobertura. Finalmente, otro aspecto que también brinda flexibilidad a la norma es que los niveles mínimos de las prestaciones siempre se fijan en relación con los salarios de cada país.

En 2001, en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT adoptó como objetivo prioritario la extensión de la cobertura y para ello definió una estrategia bidimensional. Durante la primera década del siglo XXI, esta estrategia se fue fortaleciendo y, con el propósito de completar las normas internacionales ya existentes y ofrecer a los países pautas para extender la protección social, durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 se estableció la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social.

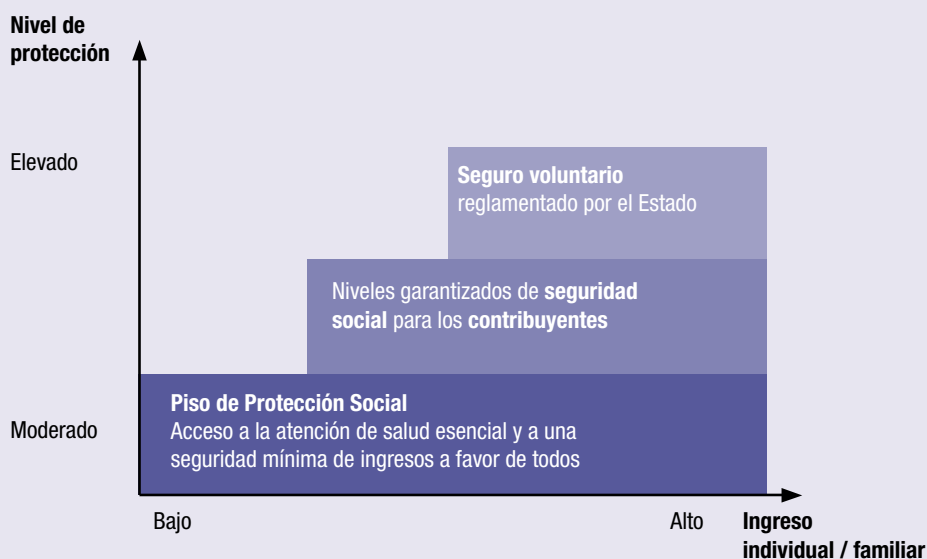
1. Este Convenio fue adoptado por Argentina en mayo de 2011 (mediante la Ley N° 26.678).

Esta norma establece que los pisos nacionales de protección social deben comprender, al menos, las siguientes garantías básicas:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que estará constituido por la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, y que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b) seguridad básica del ingreso para los niños, niñas y adolescentes, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que les asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios que fueran necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;
- d) y seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

El piso de protección social ha sido concebido como parte de un Sistema Integral de Seguridad Social que puede presentarse estilizadamente como una “escalera” de la seguridad social. El escalón correspondiente al *piso* abarca una serie de garantías básicas para toda la población, y a su vez es la base sobre la que se afirman y desarrollan los seguros sociales obligatorios (que brindan prestaciones para las personas que deben hacer sus contribuciones al sistema) y los seguros voluntarios.

Gráfico 2.1. La escalera de la protección social



Fuente: OIT (2011b y 2011c).

En la definición de prioridades en materia de políticas sociales, Argentina no fue ajena a los cambios ocurridos en las visiones sobre la protección social ni tampoco a los climas que se generaron en el nivel internacional con ánimo de avanzar en reformas. Durante la década de 1990, las reformas habían buscado sustituir la protección colectiva de los riesgos sociales por la lógica de la *individualización* de la seguridad social, reemplazando así los criterios de solidaridad (intra e intergeneracional) por una lógica mediante la cual se transfería mayor riesgo a la esfera individual (Spagnolo, 2012). Además, otros aspectos sobre la protección social que fueron ponderados durante las reformas de esa década fueron el fiscal, la simplificación del sistema (mediante la creación del SUSS y la reforma de las Cajas de asignaciones familiares) y la eficiencia (incorporando una mayor desregulación en algunos subsistemas de la seguridad social, como es el caso de la salud), en detrimento de la cobertura y de la solidaridad. La reforma del sistema previsional, del sistema de salud, la descentralización del sistema educativo y la retracción de la responsabilidad estatal para facilitar a los ciudadanos el acceso a la protección social –más allá de implementar algunos programas focalizados para grupos vulnerables, bajo el marco de los *safety nets* imperantes en ese momento– son algunos ejemplos de lo acontecido (Novick *et al.*, 2009).

2. Deficiencias estructurales y reformas durante los años noventa

Sin duda, un clásico ejemplo de reforma en materia de protección social de los años noventa, fue la reforma previsional aprobada en 1993. Esta reforma tenía entre sus objetivos el de profundizar la relación entre los aportes realizados por los contribuyentes y los beneficios que estos percibirían como un mecanismo de promoción de la formalización laboral. Un argumento similar, aunque más relacionado con los problemas propios del esquema macroeconómico que se basaba en el anclaje del tipo de cambio nominal, fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, si bien el efecto de estos incentivos distó mucho de ser el esperado. La recesión a partir de 1998 y la crisis de 2001-2002 profundizaron el problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones previsionales y deteriorarse gravemente la capacidad adquisitiva de los adultos mayores con o sin ingresos formales.

Con la sanción de la Ley N° 24.241² se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP),³ que pretendió resolver problemas estructurales que caracterizaban al sistema que, con un desarrollo muy temprano (de principios del siglo XX), había extendido significativamente su alcance durante la segunda mitad de ese siglo. Si bien el sistema había sufrido las consecuencias de la crisis económica de los años previos a la reforma, ya demandaba transformaciones desde tiempo atrás. El agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo, su utilización para el financiamiento de funciones estatales diferentes de la previsión social, la rápida y descontrolada extensión de la cobertura, además de los factores demográficos y macroeconómicos constituyen elementos centrales en la explicación de esa situación (Cetrángolo y Grushka, 2004).⁴

Desde hacía un tiempo considerable, los recursos propios (conformados por aportes y contribuciones sobre los salarios) no alcanzaban para financiar la

2. Promulgada con veto parcial del Poder ejecutivo nacional, el 13 de octubre de 1993, mediante el Decreto N° 2091 de ese año (Boletín oficial del 18 de octubre de 1993).

3. Este sistema es de jurisdicción nacional. Adicionalmente, existen otros esquemas en manos de los gobiernos provinciales y unas pocas Cajas profesionales y regímenes especiales. Las Cajas provinciales abarcan a la mayor parte de los empleados de las provincias y los municipios que no han adherido al régimen nacional (entre los que se encuentran los correspondientes a las provincias más grandes: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe).

4. Un análisis exhaustivo de las causas de la crisis puede encontrarse en Feldman *et al.* (1986); Schulthess (1987) y Cetrángolo y Machinea (1993).

totalidad de las prestaciones previsionales y, por lo tanto, se recurría a otras fuentes, como los impuestos con afectación específica, el apoyo directo del Tesoro de la Nación o –hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991– a los adelantos en descubierto del Banco Central.⁵ Adicionalmente, ante la insuficiencia de recursos, dejó de cumplirse con la legislación existente, lo que llegó a motivar reclamos judiciales y generó una deuda que, hacia 1991, alcanzaba un nivel cercano a los 7 mil millones de dólares, y que luego fue cancelada parcialmente en efectivo y el resto en bonos.⁶ Ante esta situación, al iniciarse la década de 1990, la necesidad de una reforma se volvió imperiosa.

Sin embargo, el propio diseño del nuevo sistema resultó inadecuado para enfrentar las deficiencias existentes. A poco de iniciar su funcionamiento, el sistema de pensiones debutó mostrando efectos inversos a los enunciados, en materia de cobertura y sostenibilidad, y pronto se convirtió en una de las principales causas del déficit fiscal que mostró el sector público al momento del *default* de 2001-2002. Como resultado, es posible afirmar que algunos aspectos importantes de la reforma de los años noventa han contribuido a agravar el problema y sobre todo alerta acerca de la imposibilidad de pensar en sistemas de protección destinados a la población mayor que sean exclusivamente de base contributiva.

Otro sector donde se produjeron importantes cambios en la prioridad de las intervenciones fue en el sistema de seguridad social para la atención de la salud. En este sentido, es necesario explicar que en Argentina, la organización de la provisión de los servicios de salud se caracteriza por la existencia de tres subsectores: el público, el de la seguridad social y el privado. Dentro de este esquema, la red de servicios públicos de salud, que se expandió en la década de 1950, era hegemónica hasta que se produjo una considerable ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social mediante el desarrollo de las Obras sociales (*seguro social*), cuya consolidación institucional ocurrió en la década de 1970. Como producto de este movimiento, el subsector público pasó a atender, básicamente (aunque no de manera exclusiva), a la población más carenciada, que no contaba con la cobertura del sistema de seguridad social. Pero la propia organización del sector, y en particular el peso político que adquirieron los gremios en la administración de los fondos de las Obras sociales, han limitado

5. De acuerdo con Schulthess y Demarco (1993), desde 1966 el sistema previsional no logra financiarse completamente con recursos provenientes de aportes y contribuciones sobre el salario.

6. En Schulthess y Demarco (1993), se ofrece una detallada descripción de los determinantes y de la estructura del endeudamiento, así como de las proyecciones del resultado financiero del sistema, antes de hacerse la reforma.

las reformas descentralizadoras en el ámbito de la provisión pública de salud, un tema específico que será tratado en el siguiente capítulo (Anlló y Cetrángolo, 2007).

Los problemas de eficiencia de las Obras sociales fueron atacados desde la lógica de que ellos encontrarían solución a partir de la simple introducción de incentivos de mercado. Pero en presencia de fuertes asimetrías informativas y ante la posibilidad de lograr importantes rentas innovativas (entre otras características del mercado de la salud) la introducción de la libre competencia entre aseguradores difícilmente pueda ser, por sí sola, un motor de mejoras para alcanzar la eficiencia asignativa. Adicionalmente, el modo como se incorporaron las reformas redundó en un empeoramiento de los patrones –que ya eran deficientes– en materia de equidad. En efecto, hasta mediados de los años noventa el sistema era conocido por su solidaridad de tipo fragmentada, que aseguraba una cobertura homogénea solo entre los trabajadores de cada gremio de actividad, sin prestar especial atención a las diferencias entre gremios. Pero al introducirse la posibilidad de la libre elección de las Obras sociales por parte de cada trabajador, permitiendo que cada uno se trasladara de institución (con su propio financiamiento neto del Fondo Solidario de Redistribución - FSR),⁷ las brechas de cobertura se agravaron y evolucionaron, no ya en relación con el sector de actividad de cada trabajador, sino con los ingresos personales de cada uno de ellos (Cetrángolo y Devoto, 2002).

Los efectos perversos sobre la equidad aumentaron a partir de la segmentación en la oferta que siguió a la autorización de crear planes diferenciales en cada institución, y de este modo se facilitó el “descreme” del sistema. Con el objeto de asegurar la cobertura de los trabajadores de bajos salarios ante la “devolución” del componente solidario a los trabajadores de salarios elevados, se obligó a las Obras sociales a prestar un conjunto de prestaciones básicas destinado a todos los beneficiarios del sistema (Programa Médico Obligatorio-PMO), y se introdujo, a través de la Superintendencia de Seguros de Salud, un mecanismo de compensaciones para todo caso en el que el monto de los aportes del titular no alcanzara a cubrir el costo de las prestaciones básicas (Anlló y Cetrángolo, 2007). Evidentemente, este cambio implicó la redefinición del Fondo Solidario

7. Desde su creación, en los años setenta, este Fondo se formaba con un porcentaje de los aportes obligatorios a cada obra social (10% para las Obras sociales sindicales y 15% para las de dirección) más una porción de los ingresos extraordinarios, y se distribuía –en teoría– entre las Obras sociales que presentaban algún tipo de problema financiero. Como se verá más adelante, a partir de los años noventa se produjeron cambios de importancia en la conformación y en la utilización de este Fondo.

de Redistribución (FSR), creado en la década de 1970 para atender problemas financieros de las Obras sociales. En 1995, por ejemplo, se modificaron las funciones de redistribución asignando automáticamente, a través del SANO (Subsidio Automático Nominativo), parte de la recaudación de las Obras sociales a los grupos familiares de menores ingresos, con el fin de garantizar un valor mínimo de cotización mensual con el que se debería financiar el PMO. Luego, a principios de los años dos mil, se realizaron otras reformas en el esquema de redistribución de recursos en las Obras sociales, que se orientaron a reducir los niveles de inequidad existentes en el subsector de la seguridad social, los que fueron magnificados con la introducción del esquema de libre elección que se había aplicado en los años noventa (estos temas serán retomados en el capítulo siguiente).

Durante los años noventa, también se crearon nuevas prestaciones de seguridad social, como los seguros de riesgos del trabajo y el seguro de desempleo. Estos seguros representan un paso importante en la atención de dos componentes de la seguridad social anteriormente descuidados, incorporando en ambos casos aspectos redistributivos en su definición, si bien en el caso específico del seguro de desempleo su cobertura ha sido históricamente baja (Curcio, 2011). Además, estas reformas fueron acompañadas por modificaciones en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Fomentadas por el debate de nivel mundial acerca de la necesidad de flexibilizar el mercado laboral para acompañar reformas en otras áreas (como la liberalización comercial) y debido al creciente desempleo, durante la década de 1990, las reformas laborales ocuparon un lugar central en la política económica. Estas reformas se dieron en temas vinculados con la legislación de protección al empleo y el uso de contratos temporarios, pero también alcanzaron otros aspectos relacionados, por ejemplo, con los costos laborales (como es el caso de las contribuciones patronales a la seguridad social) o con el rol desempeñado por los sindicatos en las decisiones de las empresas sobre el uso de la fuerza de trabajo (Marshall, 2004; Hopenhayn, 2005).

Durante este período, las políticas de mercado de trabajo operaron aplicando programas de empleo transitorio cuyo objetivo era abordar el desempleo considerándolo como un fenómeno pasajero, solo provocado por las reformas estructurales, dado que esos trabajadores más tarde se insertarían en el mercado de trabajo a partir del crecimiento económico. Los programas de empleo implantados durante la década de 1990 se caracterizaron por su corta duración y por su baja cobertura, con excepción del Programa Trabajar, que

adquirió mayor dimensión y fue implementado entre 1996 y 2001 (OIT, 2012; Vezza, 2014). Durante este período, las provincias tuvieron una participación activa, tanto en la ejecución de políticas de mercado de trabajo propias como por su involucramiento con las iniciativas nacionales. Así, proliferaron programas de empleo financiados por las provincias que tenían diseños similares al del Programa Trabajar, debido a la insuficiente cobertura de los programas nacionales frente a las acuciantes necesidades locales (Vezza, 2014).

Como se verá en el siguiente capítulo, fue solo después de la crisis de la Convertibilidad, en un contexto internacional favorable y con una macroeconomía más ordenada (al menos hasta la crisis internacional de 2009), cuando la creación de empleo de calidad fue colocada entre los principales objetivos de política económica. Entonces, en un contexto de mejor espacio fiscal, pasaron a ponderarse otros objetivos de la protección social, en especial, aquellos vinculados con el aumento en la cobertura de las diferentes prestaciones. Dos claros ejemplos de esta nueva orientación fueron la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones (2006-2007) y la implementación del programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (2009).

3. La configuración del gasto público social y la modificación en las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno

En Argentina, la evolución del Gasto Público Social Consolidado (GPSC) en relación con el PIB evidencia, desde 1990, diversas etapas que dan cuenta de las transformaciones que fueron mencionadas en la sección anterior. Lamentablemente, no existe una serie oficial de ese agregado que sea posterior a 2009, no obstante, se utilizarán datos no consolidados del Gobierno nacional y de los gobiernos provinciales para calificar lo sucedido después de ese momento.

En primer lugar, entre 1990 y 1995 se observa un crecimiento sostenido de casi 3 p.p. del PIB en el GPSC, lo que marca una recuperación desde los bajos niveles que caracterizaron al primer año, durante graves crisis macroeconómicas, que incluso incluyeron períodos de hiperinflación. Ello hace difícil considerar el primero de esos años como base de comparación, pero basta decir que hacia finales del quinquenio, contemporáneamente a la “crisis del tequila” y habiéndose introducido ya la reforma previsional, el nivel de GPSC alcanzó el 21,2% del PIB. En segundo lugar, durante el quinquenio siguiente, es posible

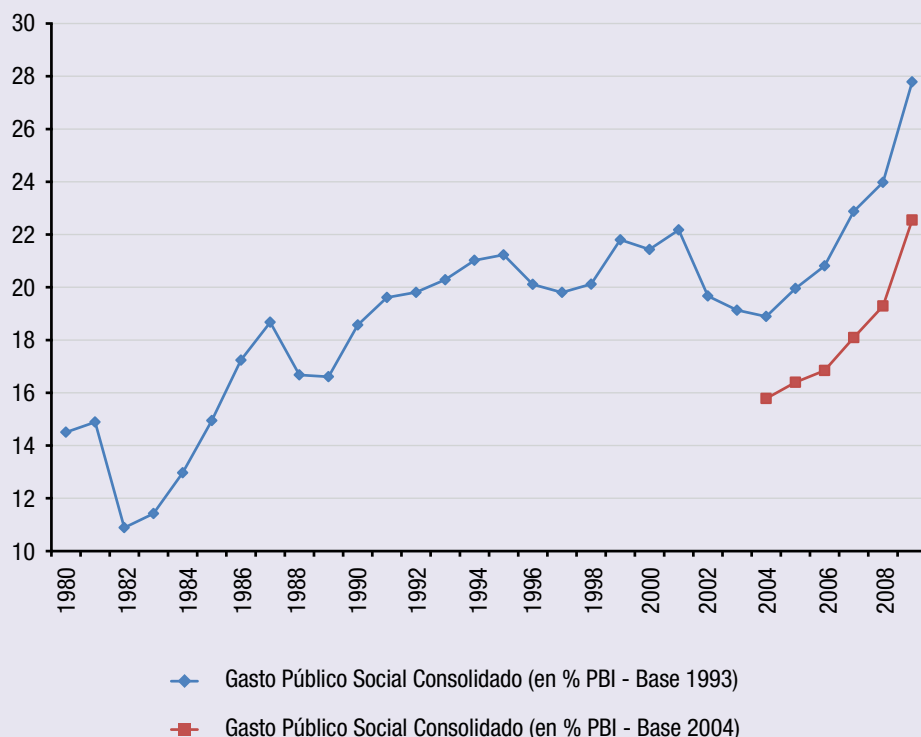
apreciar que este porcentaje decrece en tanto aumenta en 2000 y 2001, no por un incremento del gasto nominal sino por una reducción del producto. En tercer término, hay que señalar que con la crisis y el abandono de la Convertibilidad (en 2002) se produce una importante reducción del GPSC en términos reales, lo que lo lleva a alcanzar un nivel mínimo de 18,9% del PIB en 2004 (o de 15,8%, considerando la nueva estimación del producto).⁸

Luego, a partir de 2004, el gasto como porcentaje del producto comienza a ascender sostenidamente registrando un aumento de 9 p.p. del PIB entre ese año y 2009 (o de 7 p.p., si se toma en consideración la nueva serie del producto). Si bien el cambio en el año base del PIB genera ciertas complicaciones para analizar su evolución histórica, al considerar la serie con base en el año 1993, se puede mencionar que en 2009 el GPSC se ubica en torno a 6 p.p. por encima del máximo alcanzado en la década de 1990.

Detrás de estas tendencias generales, hay transformaciones en la dinámica de la actividad económica, en la asignación de recursos al área social y, además, hay importantes cambios en la estructura del GPSC. En una visión de mediano plazo, podría decirse que la tendencia es claramente creciente o moderadamente creciente, dependiendo de la metodología que se adopte para hacer el empalme entre las series de cuentas nacionales con base en 1993 y en 2004.

8. El INDEC dio a conocer recientemente una nueva estimación de las Cuentas nacionales, con base en 2004. Como no se ha elaborado una metodología oficial de empalme con la serie previa, base 1993, siempre que sea posible y relevante se presentará la información utilizando ambas mediciones.

Gráfico 2.2. Evolución del gasto público consolidado y gasto social público y seguridad social no gubernamental, período 1980-2009⁽¹⁾ (en porcentajes del PIB)



Nota: ⁽¹⁾ último dato disponible de esta serie de gasto consolidado.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En las últimas dos décadas, la configuración del GPSC se ha modificado, principalmente, a consecuencia de dos factores que están relacionados entre sí. Estos corresponden a las modificaciones en las prioridades de la protección social y a los cambios en la distribución de las responsabilidades respecto de la provisión de servicios públicos entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales (*federalismo fiscal*).

Respecto de esto último, es preciso apuntar que desde finales de la década de 1970 se registraron importantes procesos de reasignación de funciones y responsabilidades en materia de provisión de servicios públicos entre niveles de gobierno. A principios de la década de 1990, por ejemplo, la descentralización del gasto volvió a dominar las reformas en las áreas de salud y educación. Estas modificaciones habrían estado motivadas, principalmente, en la decisión del

Gobierno nacional de modificar (a su favor) las relaciones financieras con las provincias (Cetrángolo y Gatto, 2002; Cetrángolo y Jiménez, 2004).

En materia de educación, en 1978, el Gobierno nacional transfirió a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación. Pero esta acción no fue acompañada por una transferencia de recursos hacia las provincias que les permitiera atender sus mayores erogaciones, sino que recién en 1988 las provincias consiguieron un aumento en la coparticipación primaria para compensar el traspaso de las responsabilidades (Morduchowicz y Arango, 2009; Cetrángolo y Jiménez, 1996). Pocos años después, en 1992, se dispuso la transferencia de la administración y el financiamiento de los servicios educativos que aún estaban en poder del Gobierno nacional, nuevamente sin establecer un acompañamiento con transferencia de recursos (Cetrángolo y Gatto, 2002).

Luego, en 1993, mediante la Ley Federal de Educación N° 24.195, se estableció un conjunto de reformas en el sector, que apoyaron la redefinición de los roles administrativos y las responsabilidades respecto del financiamiento del sistema educativo, para cada nivel de gobierno. Las provincias fueron entonces designadas como las principales administradoras de la totalidad de la educación pública preuniversitaria y de la formación inicial docente en todo el país. En tanto, para el Gobierno central solo se reservó la coordinación del control y la asistencia técnica a todas las jurisdicciones, el establecimiento de los contenidos curriculares básicos, el control y evaluación de la calidad de la educación y el establecimiento de programas de fondos compensatorios (Curcio *et al.*, 2009). Hacia finales de la década de 1990, el Gobierno nacional volvió a comprometerse con el pago de la nómina salarial de los niveles de enseñanza transferidos a las provincias a través de la creación del Fondo de Incentivo Docente (FONID).

En 2005, se modificó una vez más el esquema de responsabilidades entre Nación y provincias respecto del financiamiento del sistema educativo cuando, por medio de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, se estableció una distribución del esfuerzo financiero para que el gasto público en educación, ciencia y tecnología alcanzara al 6,0% del PIB. Mediante esta ley se consolida la intervención del Estado en el financiamiento de la nómina salarial docente, dado que con ella no solo se prorroga el FONID sino que además se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el propósito de contribuir a la compensación de las desigualdades que presentaba el salario inicial docente.

Al igual que lo observado en educación, en materia de salud se registraron dos olas descentralizadoras. Si bien se habían desarrollado debates y avances

previos en materia de autonomía microeconómica (Bisang y Cetrángolo, 1997), el primer proceso de descentralización fiscal del sector salud se produjo hacia finales de la década de 1970 y, el segundo, a principios de la década de 1990. Nuevamente, la prioridad de las reformas fue fiscalista y este propósito superó al objetivo de mejorar la calidad de los servicios (Cetrángolo y Gatto, 2002).

Además de las modificaciones aplicadas en las responsabilidades de formulación, ejecución y financiamiento de los programas de salud y educación, durante la década de 1990 también se registró un proceso de descentralización en otras áreas de la política social, como la vivienda, los programas nutricionales y otros programas sociales. Por el contrario, se avanzó en un proceso de centralización en materia de política previsional, aunque con anterioridad a esto las provincias habían resignado parte de sus recursos por coparticipación para financiar el sistema de previsión nacional.

Respecto de la cuestión previsional, en 1993, la Nación y las provincias firmaron el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, mediante el cual, entre otras modificaciones, se estableció el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las Cajas de jubilaciones provinciales hacia el Sistema Nacional de Previsión Social. Como producto de esto, entre 1994 y 1996, la Ciudad de Buenos Aires y diez provincias transfirieron a la Nación sus Cajas previsionales.

Asimismo, a partir de 1999, se inició un período de negociación entre el Gobierno nacional y algunas provincias que no habían transferido sus Cajas previsionales, con el objeto de armonizar los parámetros en función de aquellos que habían sido adoptados para el Sistema Nacional de Previsión durante la reforma de mediados de la década de 1990. Frente al compromiso de las provincias de avanzar en tal equiparación de parámetros, la Nación acordó financiar los desequilibrios de sus Cajas previsionales. Sin embargo, en la práctica, los avances en torno a la armonización entre los sistemas provinciales y el sistema nacional no han sido sustantivos (Bertranou *et al.*, 2012).

Entre 2005 y 2008, el rol del Gobierno nacional en materia previsional aumentó como consecuencia de las políticas adoptadas para extender la cobertura previsional y debido a la reestatización del pilar de capitalización del sistema de pensiones y la creación de un sistema público de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el cual será analizado en el siguiente capítulo. Luego de esta última reforma, en un contexto donde los gobiernos provinciales enfrentan algunos problemas fiscales, los escasos avances logrados en materia de armonización y financiamiento de déficits previsionales

provinciales han generado reclamos por parte de algunos gobiernos, que solicitan el reintegro del 15% de la coparticipación de impuestos que asignaron al sistema nacional, para financiar los costos de transición durante la reforma de 1994 (Bertranou *et al.*, 2012).

Finalmente, en 1991 se transfirieron a las provincias los programas nutricionales, como el Programa Social Nutricional (PROSONU) y el programa Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y, un año después, se traspasaron los recursos financieros asociados con el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

En síntesis, como resultado de estos procesos de descentralización y reasignación de funciones entre nación y provincias, el Gobierno nacional progresivamente ha ido concentrando sus erogaciones en el área social, en la previsión social y la salud para la tercera edad. En tanto, las provincias han concentrado gran parte de su gasto público social en educación y salud (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Durante las últimas décadas, estas áreas de educación y salud han tenido un peso muy relevante en la estructura del gasto social consolidado y es por ello que luego de la descentralización de principios de la década de 1990 el peso de los gobiernos provinciales en la ejecución del gasto social aumentó en cerca de 9 p.p. (pasando de representar el 30,8% del GPSC, en 1990, a representar el 39,5%, en 1993).

Esta tendencia comienza a revertirse a partir de 2007, cuando el Gobierno nacional aumenta su peso en el GPSC principalmente por la extensión de la cobertura de los programas de seguridad de ingresos; en particular, con las jubilaciones y pensiones.⁹ No obstante, como producto de la transición demográfica se proyecta que la ponderación que tiene el Gobierno nacional sobre el GPSC aumente en las próximas décadas, debido al incremento del peso que tendrán las prestaciones asociadas con los adultos mayores (Rottenschweiler, 2013).

9. En el Anexo de este capítulo, se presenta la estructura del GPSC según nivel de gobierno (ejecutor) para el período 1990-2009.

RECUADRO 2

Estadísticas de gasto público

Un aspecto relevante para estudiar el nivel y la evolución del gasto público y del gasto en seguridad social es establecer la definición del *universo de análisis*.

El universo más amplio de análisis corresponde al sector público argentino, que incluye las erogaciones de los tres niveles de gobiernos y de las diferentes instituciones que integran cada nivel (Cuadro 2.1). Las cifras de gasto público se confeccionan a partir de un proceso técnico denominado “consolidación”, a partir del cual se eliminan las transacciones entre instituciones y niveles de gobierno, con el propósito de evitar la duplicación de las partidas.

Por otra parte, para realizar el estudio del gasto social, a este universo de análisis se le suelen incorporar otras instituciones no gubernamentales de la seguridad social, como son las Obras sociales nacionales.

Cuadro 2.1. Sector público argentino

Nacional	Administración Pública Nacional	Administración central Organismos descentralizados Instituciones de la Seguridad Social
	Fondos fiduciarios Empresas y sociedades del Estado Otros Entes (INSS, JyP, AFIP, otros) Universidades nacionales	
Provincial	Administración provincial Instituciones de la Seguridad Social (incluye Obras sociales estatales) Fondos fiduciarios Empresas y sociedades del Estado provincial	
Municipal	Administración municipal Instituciones de la Seguridad Social	

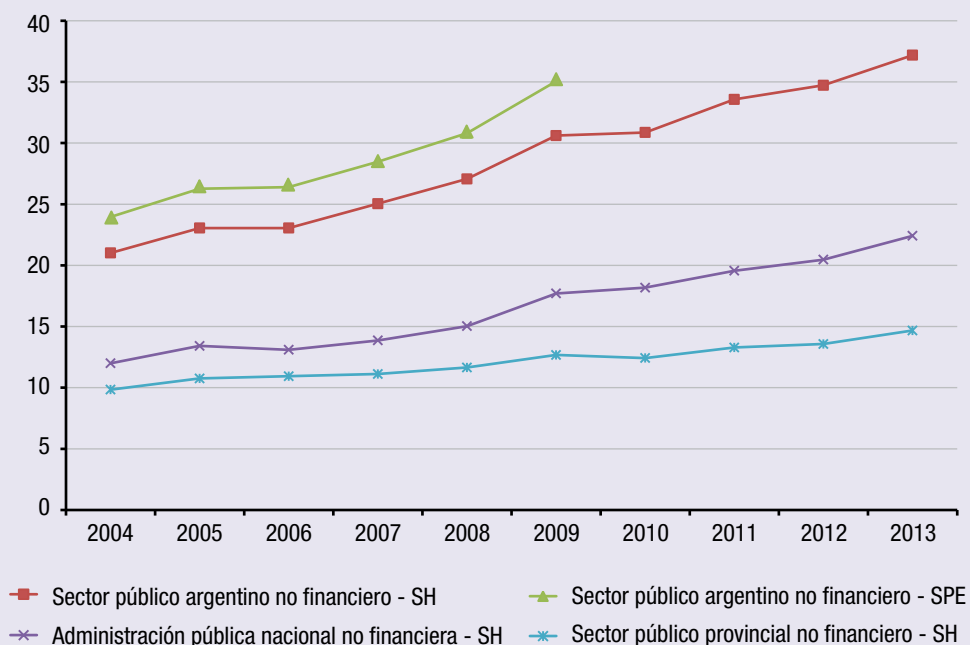
Fuente: elaboración propia.

Desde la Secretaría de Hacienda (SH), se elaboran cifras de gasto público para el sector público argentino no financiero, para el sector público nacional

no financiero, la Administración nacional y los gobiernos provinciales (entre otras cifras). Además, desde la Secretaría de Política Económica (SPE) también se elaboraban cifras para el sector público argentino no financiero “ampliado”, ya que se incluían instituciones no públicas, como las Obras sociales nacionales y las instituciones de seguridad social provinciales. En el Gráfico 2.3 se presenta la evolución de las principales series y en el Anexo de este capítulo se presentan estadísticas adicionales.

Gráfico 2.3. Evolución del gasto público según universo de análisis, período 2004-2013

(en porcentajes del PIB, base 2004)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON.

En el presente documento, las cifras de gasto utilizadas provienen de la Cuenta de Inversión, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional no Financiero; toda información que es elaborada por la Secretaría de Hacienda. También se utilizan datos de gasto social consolidado confeccionados por la Secretaría de Política Económica e información de la AFIP, para estimar los recursos administrados por las Obras sociales nacionales y por el Sistema de Riesgos del Trabajo.

4. Balance de problemas estructurales a fines del siglo XX

Sin tener la pretensión de realizar un análisis exhaustivo de la protección social, a continuación se intentará presentar un balance de las deficiencias que se percibían a fines del siglo pasado, justo antes de la crisis de 2002, lo que condujo a valores históricos dramáticos los parámetros referidos a las variables socioeconómicas. Entonces, la cantidad de pobres e indigentes aumentó considerablemente respecto de los registros previos y, en muchos casos, llegó a niveles similares a los alcanzados en momentos de caídas abruptas de la actividad económica, como lo fueron las hiperinflaciones de 1989 y de 1990. Evidentemente, la crisis de 2001-2002 impactó sobre una situación que ya era delicada. Desde hacía algunos años el mercado de trabajo se había visto severamente afectado y el desempleo (una de las causas principales de la pobreza) creció de manera inusitada, incluso en los momentos en que la actividad agregada aumentaba de manera considerable. En efecto, esta evolución contracíclica del desempleo (respecto del crecimiento del producto) ocurrida en la década de 1990 registró tasas superiores al 20%, un resultado que se originó, principalmente, en la destrucción del empleo y en la consiguiente carga sobre la tasa de actividad de los grupos familiares afectados,¹⁰ es decir que el incremento de la intención de las personas para desempeñarse en tareas económicas estuvo relacionado con la pérdida de ingresos de uno de sus miembros (en particular, del jefe de hogar).

De este modo, mientras que en 1990 la tasa de desocupación se ubicaba en torno al 7,3% (respecto de la PEA), en 2002, esa misma tasa trepaba a más del 20%. En tanto, al año siguiente, con una nueva metodología,¹¹ la medición arrojó una tasa del 18,5%. Por otra parte, la tasa de empleo (respecto de la población total) había sido del 37,7% en 1990, para reducirse al 35,7% en 2002, aunque estos valores (hacia la baja) se mantuvieron a lo largo de la década del noventa. Al mismo tiempo, el producto bruto había crecido fuertemente durante buena

10. Otras explicaciones de estos episodios, aunque de menor envergadura, se formularon en función del aumento de la tasa de actividad femenina y otras, con ningún sustento, apuntaron a que las mejores condiciones salariales implicaron aumentos en las tasas de actividad que al no ser cubiertas por nuevos puestos de trabajo se trasladaron directamente a incrementar el desempleo.

11. El INDEC, responsable de la elaboración primaria de estos indicadores, produjo un cambio metodológico en la captación y en el formulario de las encuestas sobre la situación socioeconómica de la población. El cambio se produjo en 2003, por ello, las estadísticas previas a esa fecha se denominan “puntuales” y aquellas establecidas con posterioridad, “continuas”. Las diferencias se relacionan con los momentos del relevamiento (antes eran dos veces por año: en mayo y octubre, y luego se realizaron con una frecuencia mayor, a lo largo de todo el año) y, también, con el plazo establecido para determinar si la persona estaba desocupada (antes era una semana de referencia y luego pasó a ser un mes).

parte de ese período hasta 1998 y, en 2002, luego de cuatro años consecutivos de recesión, el PIB per cápita resultó superior al registrado en 1990, medido en dólares constantes del año 2000, aunque este parámetro no indique efectos distributivos.

Es así como las políticas llevadas a cabo durante la década del noventa condujeron a un crecimiento de la tasa de actividad y, simultáneamente, a una caída del empleo y a un aumento persistente del desempleo. A pesar del crecimiento de la actividad económica durante buena parte de esta década, tal evolución no repercutió de igual manera sobre el entramado social, donde las tasas de pobreza y de indigencia crecieron vertiginosamente.

Más allá de los vaivenes de corto plazo, es claro que Argentina enfrenta serios problemas estructurales que demandan la persistencia en políticas públicas que logren revertir definitivamente el deterioro de los indicadores sociales. El país es un claro ejemplo de cómo las crisis tienen un costo mayor sobre los sectores más vulnerables (Heymann, 2008). La evolución de largo plazo de los indicadores de distribución del ingreso manifiesta un deterioro que ha sufrido saltos notables durante los episodios de crisis macroeconómica. No obstante, sería incorrecto adjudicarle todo el peso de la necesidad de desarrollar reformas en las políticas de protección social al impacto de alguna o de todas las crisis macroeconómicas.

Si bien hace medio siglo Argentina contaba, en comparación con el resto de América Latina, con un amplio desarrollo de políticas educativas, sanitarias y de seguridad social, y había logrado una razonable cobertura en esos sectores, también es cierto que desde entonces se había comenzado a discutir la necesaria modernización y el desarrollo de la política social si se querían alcanzar los niveles de resultados obtenidos por países más desarrollados (en especial, por los europeos) y, algo después, conseguir una reformulación que siguiera el camino que esos estados encararon después de la crisis de los años setenta.

En Argentina, como en muchos países de la región, el regreso a la democracia coincidió con una situación económica sumamente compleja. La crisis de la deuda a principios de los años ochenta implicó fuertes restricciones sobre la situación fiscal y ejerció una presión significativa sobre el nivel de gasto público, en momentos en que la sociedad albergaba la esperanza de resolver situaciones postergadas. Más tarde se encararon reformas que, mediante la privatización de parte de la provisión de bienestar y la descentralización de algunas áreas, produjeron la retracción del rol social del Estado (CEPAL, 2010).

Lamentablemente, esas reformas, pese a haber sido diseñadas para enfrentar los problemas estructurales que surgían del agotamiento de los esquemas de seguridad social tradicional, no obtuvieron los resultados esperados y, en muchos casos, resultaron en un agravamiento de los problemas ya existentes o en la aparición de nuevas dificultades. Al finalizar el siglo XX, y aun antes de la crisis de 2001-2002, resultaba claro que la protección social centrada exclusivamente en sistemas contributivos había perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos. En la mayoría de los casos, una imprescindible reformulación se demoraba o tomaba el camino de reformas de discutible resultado.

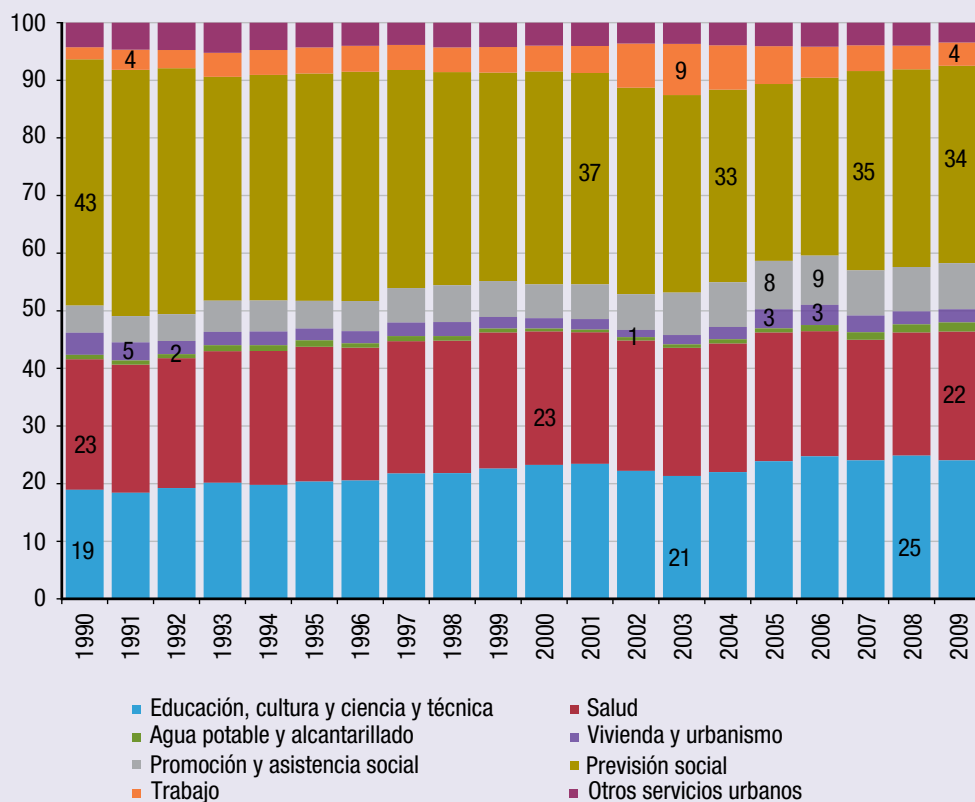
En síntesis, el sistema de protección para la población adulta mayor se presentaba incompleto, inequitativo y con tales problemas de sustentabilidad, que su actuación afectaba la solvencia del sector público en conjunto. El sistema de seguros de salud, además de presentar baja cobertura y ser decreciente en el tiempo, resultaba muy costoso y exhibía grados decrecientes de redistribución. La necesidad de contar con programas de asistencia a los hogares más necesitados formaba parte de reformas que no terminaban de madurar y, ante este panorama, solo después de la crisis de 2001-2002 surgiría una primera iniciativa nacional, con el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.

Por último, es importante destacar que la provisión pública descentralizada de educación y salud en un país, como Argentina, donde se habían generado grandes desigualdades, derivó en una oferta marcadamente diferenciada, según cual fuera el desarrollo económico alcanzado por cada una de las provincias. Como consecuencia, este comportamiento terminó presionando sobre los sistemas de reparto de los recursos tributarios entre los distintos niveles de gobierno y agrega nuevos grados de conflicto a la puja política.

Anexo - Capítulo 2

Gráfico A.1. Composición del gasto público social consolidado según función, período 1990-2009⁽¹⁾

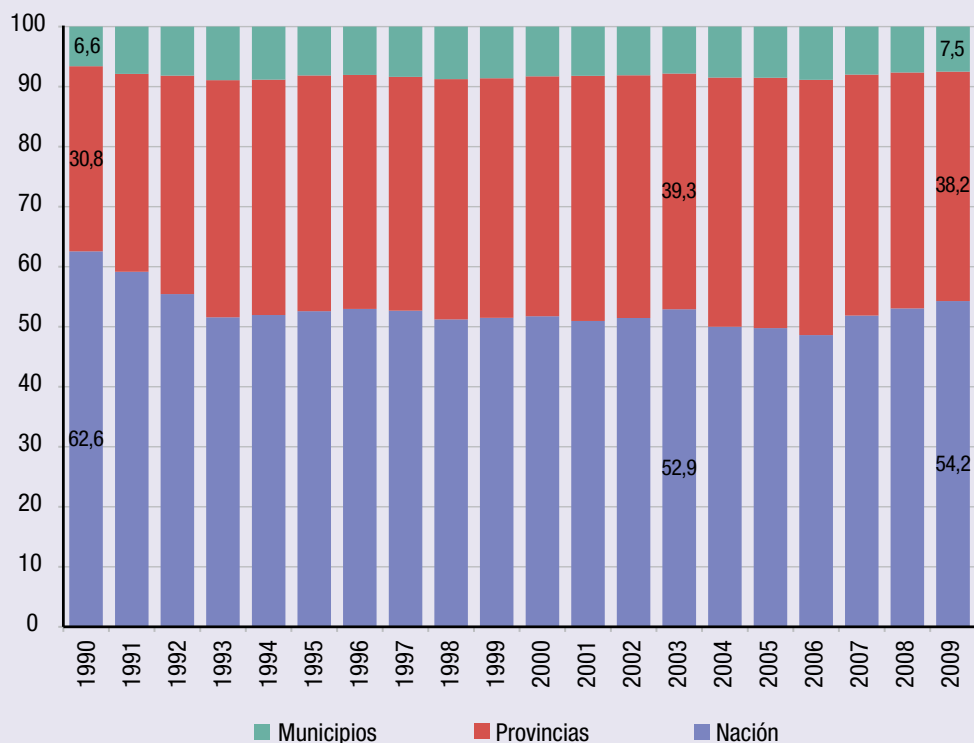
(en porcentajes)



Nota: ⁽¹⁾ último dato disponible de esta serie de gasto consolidado.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráfico A.2. Composición del gasto público social consolidado, según nivel de gobierno (ejecutor), período 1990-2009⁽¹⁾ (en porcentajes)



Nota: ⁽¹⁾ último dato disponible de esta serie de gasto consolidado.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Cuadro A.1. Evolución del gasto del sector público argentino no financiero, según clasificación económica, período 2004-2013 (en porcentajes del PIB - base 2004)

PARTIDA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gastos de consumo y operación	8,0	8,4	8,5	8,8	9,5	10,9	10,8	11,6	12,3	13,2
Rentas de la propiedad	1,4	1,9	1,7	1,9	2,0	2,2	1,6	2,0	2,0	1,5
Prestaciones de la seguridad social	4,0	3,7	3,9	4,9	5,0	5,9	5,8	6,4	7,4	8,1
Transferencias corrientes	5,2	5,8	5,3	5,9	6,8	7,5	8,2	8,9	8,7	9,2
Otros gastos corrientes	0,0	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,5	0,8	1,0	1,1
Gastos de capital	2,3	2,9	3,4	3,4	3,4	3,8	4,0	4,0	3,3	4,0
Gasto total	21,0	23,0	23,1	25,0	27,1	30,6	30,9	33,6	34,7	37,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda.

Cuadro A.2. Evolución del gasto del sector público argentino no financiero “ampliado”, según finalidad y función, período 2004-2009⁽¹⁾ (en porcentajes del PIB - base 2004. Incluye Obras sociales nacionales y otras instituciones de la seguridad social de los gobiernos provinciales)

FINALIDAD / FUNCIÓN	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	4,6	4,8	4,8	4,9%	5,1	5,9
II. Gasto público social	15,8	16,4	16,8	18,1%	19,3	22,5
Salud	3,5	3,7	3,7	3,8	4,1	5,0
Promoción y asistencia social	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,8
Previsión social	5,3	5,0	5,2	6,3	6,6	7,7
Educación, cultura y ciencia y técnica	3,5	3,9	4,2	4,4	4,8	5,4
Trabajo	1,2	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9
Vivienda y urbanismo	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4
Agua potable y alcantarillado	0,3	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5
Otros servicios urbanos	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
III. Gasto público en servicios económicos	2,1	2,9	3,0	3,6	4,5	4,6
IV. Servicios de la deuda pública	1,4	2,2	1,8	1,9	1,9	2,1
Gasto total	24,0	26,3	26,4	28,5	30,8	35,0

Nota: ⁽¹⁾ último dato disponible de esta serie de gasto consolidado.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica.

Cuadro A.3. Evolución del gasto de la Administración pública nacional, según finalidad y función, período 2004-2013 *(en porcentajes del PIB - base 2004)*

FINALIDAD / FUNCIÓN	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración gubernamental	0,9	0,9	0,8	0,6	0,7	1,2	1,4	1,3	1,2	1,4
Servicios de defensa y seguridad	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2
Servicios económicos	1,1	1,9	1,9	2,4	3,2	3,2	3,8	4,4	4,4	5,1
Deuda pública-intereses	1,1	1,9	1,5	1,7	1,7	1,8	1,3	1,8	1,7	1,3
Servicios sociales	7,9	7,9	8,0	8,3	8,6	10,4	10,5	11,0	12,0	13,4
Salud	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	0,9
Promoción y asistencia social	0,8	0,9	0,9	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Seguridad social	4,6	4,5	4,5	5,5	5,8	7,0	7,3	7,6	8,6	9,4
Educación y cultura	0,8	0,8	1,0	1,1	1,0	1,2	1,2	1,4	1,4	1,6
Ciencia y técnica	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Trabajo	0,7	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y urbanismo	0,2	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4
Agua potable y alcantarillado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Otros servicios urbanos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	12,0	13,4	13,1	13,9	15,0	17,7	18,2	19,6	20,5	22,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda.

Cuadro A.4. Evolución del gasto de los gobiernos provinciales, según finalidad y función, período 2004-2013 *(en porcentajes del PIB - base 2004)*

FINALIDAD / FUNCIÓN	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración gubernamental	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8	3,0	3,1	3,3	3,3	3,7
Servicios de seguridad	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	1,3
Servicios económicos	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,1	1,3
Deuda pública	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Servicios sociales	5,2	5,9	6,1	6,2	6,7	7,3	7,0	7,5	7,6	8,1
Salud	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7
Promoción y asistencia social	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Seguridad social	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Educación y cultura	2,7	3,1	3,2	3,4	3,7	4,1	3,9	4,2	4,4	4,6
Ciencia y técnica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trabajo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y urbanismo	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
Agua potable y alcantarillado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Otros servicios urbanos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Total	9,8	10,8	10,9	11,1	11,6	12,7	12,4	13,3	13,6	14,7

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda.

Capítulo 3

Aspectos relevantes del nuevo contexto de principios del siglo XXI

El nuevo siglo comenzó con una de las más profundas crisis sociales y económicas de la historia argentina, que coincidió con la consolidación de una visión más amplia de la protección social en el mundo y, en especial, en América Latina. En efecto, en nuestro país, esta crisis significó un punto de inflexión respecto de los modos de abordar la denominada “cuestión social”. En este contexto, la nueva estrategia adoptada colocaría en el centro de la escena al Estado y, como se desarrolla en los siguientes capítulos, el “trabajo” adquiriría de manera progresiva un rol articulador dentro del conjunto de las políticas de protección social.

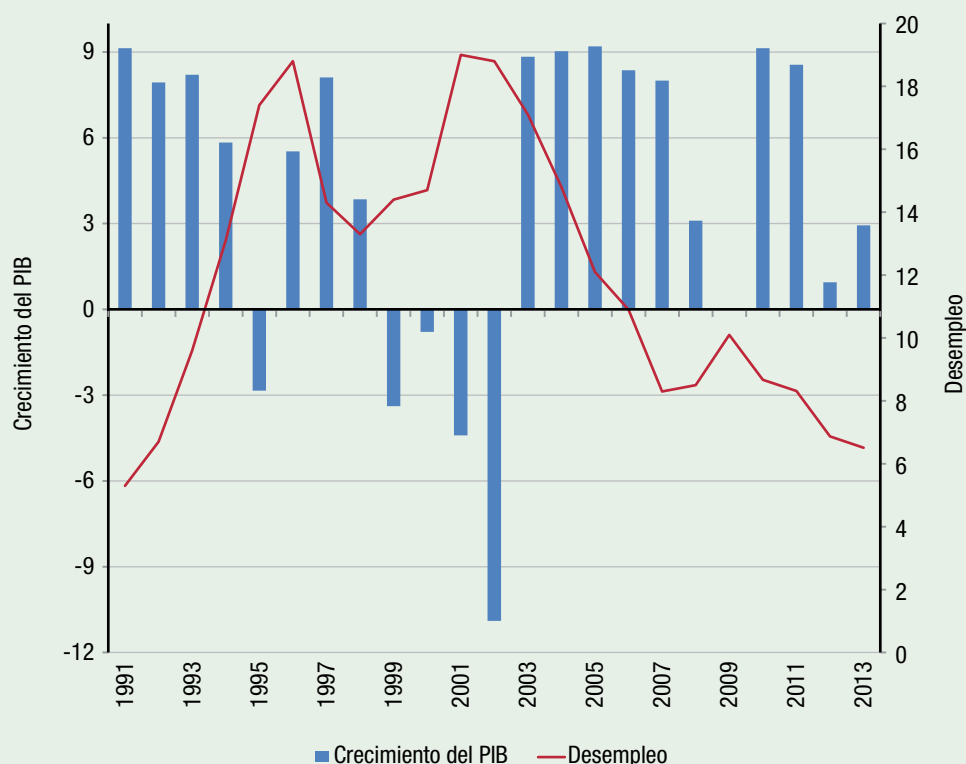
A continuación, antes de abordar el análisis de las recientes reformas que fueron aplicadas en el ámbito de la protección social, se presentará una breve caracterización de los elementos más relevantes del nuevo contexto económico.

1. Política macroeconómica poscrisis de la Convertibilidad

Con el abandono de la Convertibilidad, y luego de una debacle de gran intensidad, dominada por la recesión, el *default* de la deuda pública, la ruptura de contratos, el cambio brusco de precios relativos, la elevada incertidumbre y un importante deterioro de las condiciones de vida, se consolidó un nuevo esquema macroeconómico. El escenario se caracterizó entonces por el establecimiento de un tipo de cambio real elevado, que permitió mejorar la competitividad de los sectores productores de bienes comerciables y, por lo tanto, favoreció el incremento del producto, el cual logró recuperarse rápidamente desde los bajos niveles experimentados durante la crisis.

A partir de 2003, la economía comenzó a registrar elevadas tasas de crecimiento que se mantuvieron hasta 2009. Pero ese año se produjo una fuerte desaceleración, determinada, fundamentalmente, por la crisis internacional y por la sequía que afectó al sector agropecuario. Anteriormente, entre 2003 y 2008, se registró una fuerte creación de empleo que posibilitó revertir los elevados índices de desempleo. Luego sobrevino un período de recuperación en 2010-2011 y se registró un menor crecimiento en 2012 y 2013. Por lo tanto, en promedio, es posible decir que entre 2003 y 2013 se observó un crecimiento promedio del 6,2%.

Gráfico 3.1. Crecimiento del Producto Interno Bruto y evolución del desempleo,⁽¹⁾ período 1991-2013
(en porcentajes)



Nota: ⁽¹⁾ Aglomerado del Gran Buenos Aires. En relación con los datos del PIB, para el período 2004 en adelante se consideran las nuevas estimaciones con año base 2004.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y la EPH-INDEC.

La reversión de la tendencia contractiva del Producto Interno Bruto (PIB) a partir de mediados de 2002 y su posterior crecimiento resultó de una combinación de factores, tanto domésticos como externos. Por un lado, se produjo el cambio en los precios relativos debido a la devaluación, conjuntamente con la aplicación de políticas que permitieron estabilizar los precios domésticos y la paridad cambiaria, y el logro de equilibrios macroeconómicos (Damill *et al.*, 2011; OIT, 2009). A esto se agrega la implementación de políticas de empleo y de protección social que permitieron fomentar la deprimida demanda agregada. Asimismo, durante este período, las condiciones externas fueron muy favorables (aumento de precios de las exportaciones y disminución de la tasa de interés internacional), lo que contribuyó a consolidar la expansión de la actividad económica (OIT, 2009). Al menos hasta la crisis financiera internacional de 2007-2009, los pilares domésticos del nuevo esquema macroeconómico fueron complementados por un contexto internacional favorable para Argentina, a partir del crecimiento de la demanda externa de India y China (lo que explica gran parte de la mejora de los términos de intercambio y la tendencia al alza sostenida en el precio internacional de los *commodities*, que habían sido transitoriamente interrumpidos durante 2009) y la existencia de abundante liquidez en los mercados financieros internacionales, por lo menos hasta 2007 (MTEySS y OIT, 2012).

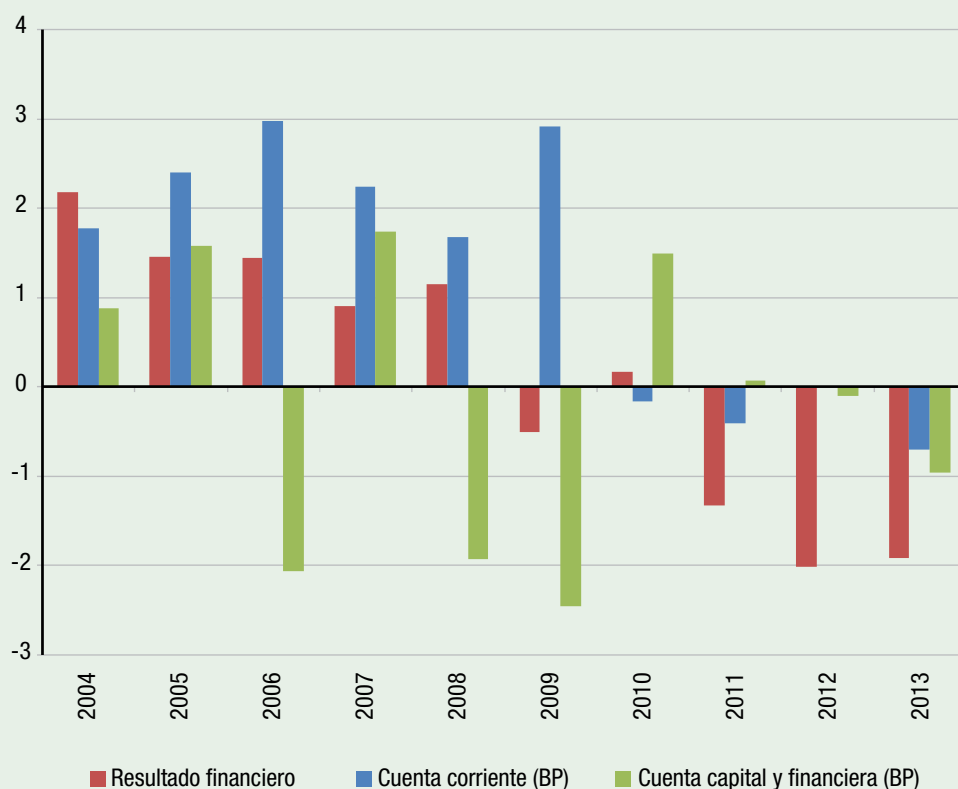
En este escenario, la estabilización de los precios domésticos fue clave para conservar un tipo de cambio competitivo. La inflación que se registró en 2002, como consecuencia del abandono de la paridad cambiaria, alcanzó al 37,8% (aunque el aumento de precios mayorista fue sustancialmente mayor). El *pass through* del aumento del tipo de cambio nominal (que creció más del 200%) fue bajo, debido a una serie de factores, entre los que se destaca el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, el exceso de oferta en el mercado de trabajo y de bienes y la imposición de los derechos de exportaciones (Damill *et al.*, 2011). Además, la inflación del período 2003-2006 se ubicó entre el 2% y el 11%. En tanto, el aumento del nivel de precios que se registra desde finales de 2006 es un fenómeno que se atribuye, en parte, a la conjunción del alza en los precios internacionales de los principales *commodities* agropecuarios y energéticos (lo que afectó al nivel del precio internacional de los alimentos), las pujas distributivas y las presiones que impuso sobre la oferta el aumento sostenido de la demanda agregada (OIT, 2011; MTEySS y OIT, 2012).

El fuerte ajuste dado en el resultado de la cuenta corriente del balance de pagos y en las cuentas fiscales derivó en la existencia de superávits gemelos, considerados como uno de los principales pilares que propiciarían la recuperación económica, luego de la crisis de la Convertibilidad, según se

muestra en el Gráfico 3.2 (Damill *et al.*, 2011; MTEySS y OIT, 2012). Al observar el balance de pagos, es posible determinar que el cambio obedeció, en gran medida, a la mejora en el intercambio comercial. Paralelamente, respecto del resultado fiscal, puede decirse que a partir de 2002 se logró una rápida recuperación de los resultados primario y financiero. Si bien el incremento de la presión tributaria ha sido un factor clave para explicar el mejor desempeño fiscal, no obstante, desde el lado del gasto, jugaron un papel preponderante en la consolidación de las cuentas fiscales tras la crisis de 2002 tanto la relativa constancia del gasto nominal, durante los primeros años posteriores a la crisis, como la reestructuración parcial de la deuda pública (OIT, 2007).

Gráfico 3.2. Evolución del superávit fiscal y de cuenta corriente, período 2004-2013

(en porcentajes del PIB - base 2004)



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

Más allá del rasgo excepcional de los superávits gemelos en la historia económica argentina, debe reconocerse una serie de características de la situación macroeconómica del período, que definen el tipo de recuperación experimentada. De acuerdo con Cetrángolo *et al.* (2007) es posible identificar una serie de atributos que la diferencian de otras fases similares:¹²

- a. fluctuación comparativamente intensa, aun si se piensa en la experiencia argentina caracterizada por una aguda volatilidad macroeconómica;
- b. devaluación real y tipo de cambio comparativamente alto;
- c. mayor peso del comercio exterior sobre la oferta y la demanda agregada. De manera especial, las exportaciones alcanzaron valores que como porcentaje del producto fueron más altos que los registros históricos;
- d. superávit comercial, derivado del mayor dinamismo de las exportaciones por sobre las importaciones;
- e. mayores términos de intercambio, lo que permitió el mantenimiento del saldo comercial, a pesar de la disminución del saldo físico positivo;
- f. inflexión y superávit en la cuenta corriente del balance de pagos;
- g. tasas de ahorro comparativamente altas y recuperación de la inversión;
- h. cambios en la posición patrimonial externa;
- i. revaluaciones de activos, bajo condiciones de liquidez fluidas;
- j. superávits fiscales y reestructuración de la deuda pública;
- k. mayor recaudación impositiva;
- l. reacción de oferta comparativamente elástica;
- m. incremento apreciable de la demanda de trabajo;
- n. recuperación de indicadores sociales.

Luego de la crisis financiera internacional, la economía volvió a desacelerarse como consecuencia de factores tanto de carácter interno como externo. Entre los primeros, se encuentra la sequía que afectó al sector agropecuario y el efecto que algunas medidas destinadas a mantener el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos (como las restricciones a las importaciones) tuvieron sobre la actividad económica en algunos sectores. Entre los factores externos, en cambio, se destaca el menor crecimiento de los países desarrollados (como producto del recrudescimiento de la crisis de la Eurozona) y de Brasil (uno de los principales socios comerciales). A diferencia de lo acontecido en el bienio 2008-

12. Damill *et al.* (2014) identifican cinco pilares de la nueva orientación de política económica: a) el tipo de cambio elevado y estable; b) los superávits gemelos –fiscal y de la cuenta corriente de balance de pagos–; c) el creciente *stock* de reservas en el BCRA; d) el exitoso proceso de reestructuración de la deuda en 2005, y e) la incorporación de programas sociales para hacer frente a los efectos de la crisis.

2009, los grados de libertad para implementar políticas fiscales y monetarias expansivas son ahora un poco más restringidos; sin embargo, si bien la fortaleza fiscal y externa no es la misma de años atrás, las condiciones sociales y laborales no se han deteriorado (OIT, 2013).

2. La dinámica del mercado de trabajo en los años dos mil

Los cambios en el desempeño macroeconómico, en los años señalados en el apartado anterior se trasladaron al mercado de trabajo. Este último recuperó su dinamismo y la tasa de empleo, que había caído como consecuencia de la crisis de 2001-2002, comenzó a crecer, en una primera instancia, por la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y, luego, por el crecimiento del empleo asalariado formal.

La formalización del empleo y el crecimiento del empleo asalariado formal se presentan entre las características más importantes de este período. Así, se puede constatar que la tasa de empleo asalariado no registrado descendió desde el 49%, en 2003, hasta el 33%, en 2013, lo que implica que el porcentaje de la población en edad de trabajar con un empleo formal llegó a representar al 41,8%.

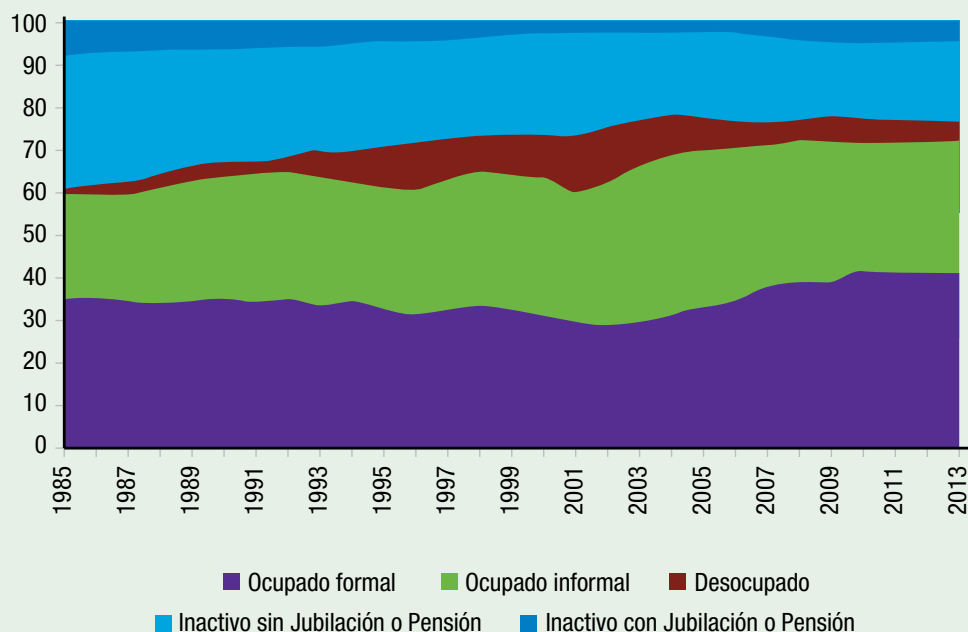
Como se comenta en Bertranou y Casanova (2013), además del papel que representa el crecimiento económico en la generación de empleo formal, las políticas laborales y de mercado de trabajo también han desempeñado un rol importante en la reducción del empleo asalariado no registrado (una de las principales manifestaciones de la informalidad laboral).

No obstante, se debe señalar que, en los últimos años, tanto el porcentaje de personas con empleo formal como con empleo informal se han mantenido relativamente estables. Lo mismo ha ocurrido con la población en edad de trabajar desocupada; aunque en este caso descendió ligeramente en 2013 pero como consecuencia de un leve aumento en la población inactiva. De hecho, los datos evidencian que desde 2010 la estructura de la población está prácticamente

13. Durante los primeros años de la poscrisis de 2002, el crecimiento del empleo respondió no solo al nuevo esquema macroeconómico sino también a la utilización de la elevada capacidad ociosa (Kostzer, 2007).

intacta, presentando solo variaciones no mayores al 1%. A continuación, se presenta un gráfico con la evolución de largo plazo de la composición de la población en edad de trabajar, para el Gran Buenos Aires.

Gráfico 3.3. Evolución de la composición de la población en edad de trabajar, según la inserción en el mercado de trabajo, período 1985-2013. Gran Buenos Aires (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

Con el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la proporción de la población en edad de trabajar que no forma parte de la PEA descendió considerablemente, principalmente desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la década de 1990 (en el Gran Buenos Aires, por ejemplo, esta cae entre 1985 y 1995 del 39% al 28%). Luego, durante los años dos mil, superada la crisis de la Convertibilidad, tanto la población inactiva como la activa (PEA) se han mantenido relativamente estables.

Actualmente, como se discute en Bertranou *et al.* (2014), el fenómeno más extendido que afecta a la calidad del empleo en Argentina lo constituye la informalidad laboral, mientras que otras manifestaciones de la precariedad

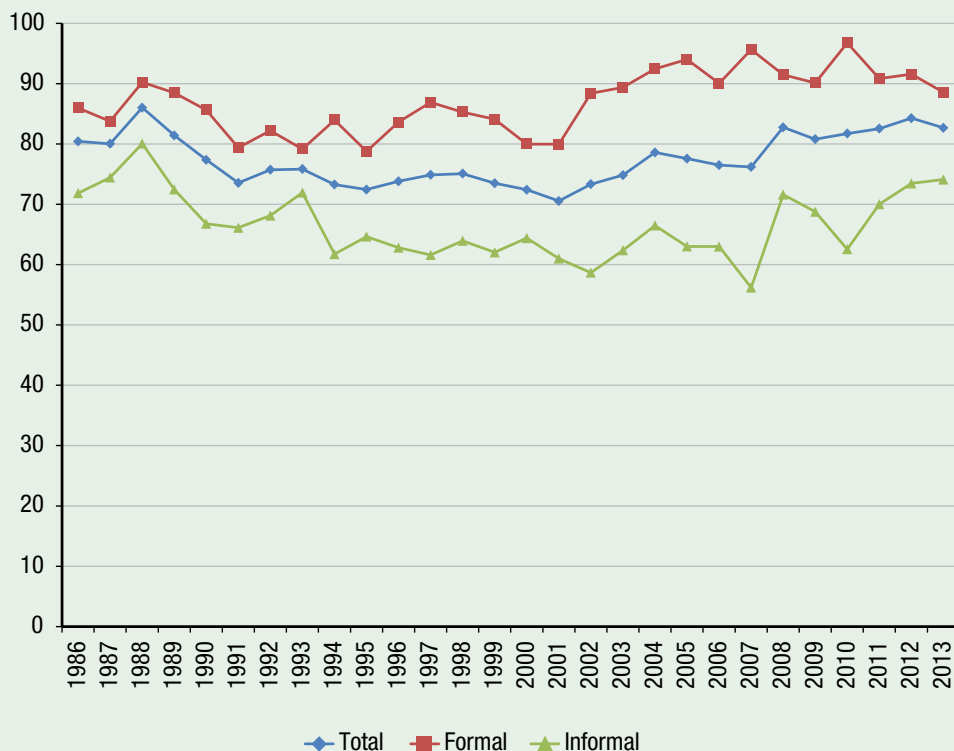
laboral, como los empleos atípicos (el trabajo a término, el empleo a tiempo parcial involuntario o el empleo de agencia), poseen un peso considerablemente inferior si se las compara con la informalidad laboral.

Las características que reviste este fenómeno son, por un lado, la elevada heterogeneidad, la concentración en segmentos del mercado de trabajo en los cuales las políticas públicas, como la inspección laboral, tienen menor alcance y una elevada movilidad laboral (Bertranou y Casanova, 2013). En relación con esto último, los indicadores laborales perfilan un mercado de trabajo donde las inserciones laborales presentan intensa movilidad, la que es mayor cuando la alternancia se verifica en las ocupaciones de mayor precariedad, como en los casos de los trabajadores asalariados informales y los trabajadores por cuenta propia no calificados (Benítez *et al.*, 2011; Bertranou y Casanova, 2013).

Durante los años dos mil la tasa de retención de puestos de trabajo se ubicó en torno del 90% entre los trabajadores formales, mientras que se ubicó entre el 60% y el 70% entre los trabajadores informales (Gráfico 3.4). Estos datos, sumados a la incidencia de la informalidad, implican una baja cobertura para las prestaciones de la seguridad social, como podrían ser el seguro de desempleo, el seguro de salud y el seguro de riesgos del trabajo, pero también afectan a la cobertura de las prestaciones de largo plazo, como es el caso de las pensiones. Sobre este último punto es importante apuntar que solo un 33% de la población en edad de trabajar (de 18 a 65 años) ha desarrollado una trayectoria únicamente a través de empleos formales, en tanto el resto se divide casi en partes iguales entre trabajadores que han alternado entre puestos formales e informales o trabajadores que siempre se han desempeñado en puestos informales (MTEySS, 2014).

Por otra parte, como fue presentado en los Gráficos 3.1 y 3.3, el desempleo mostró una tendencia decreciente durante los años dos mil, hasta ubicarse en tasas cercanas al 7% de la PEA. La anatomía del desempleo de estos últimos años manifiesta que una de las características más marcadas del fenómeno es la presencia de cortos períodos de desempleo pero con frecuente reincidencia (Bertranou y Paz, 2007; OIT, 2012). Una vez más, este último rasgo, sumado al hecho de que solo un porcentaje muy bajo de los nuevos desocupados proviene del empleo asalariado formal, determina como resultado una baja cobertura del seguro de desempleo.

Gráfico 3.4. Tasas de retención de puestos de trabajo,⁽¹⁾ población en edad de trabajar, período 1986-2013. Gran Buenos Aires (en porcentajes)



Nota: ⁽¹⁾ calculada con el cociente entre los trabajadores que en el año “t” tienen una antigüedad laboral superior al año y el total de los trabajadores ocupados en “t-1”.

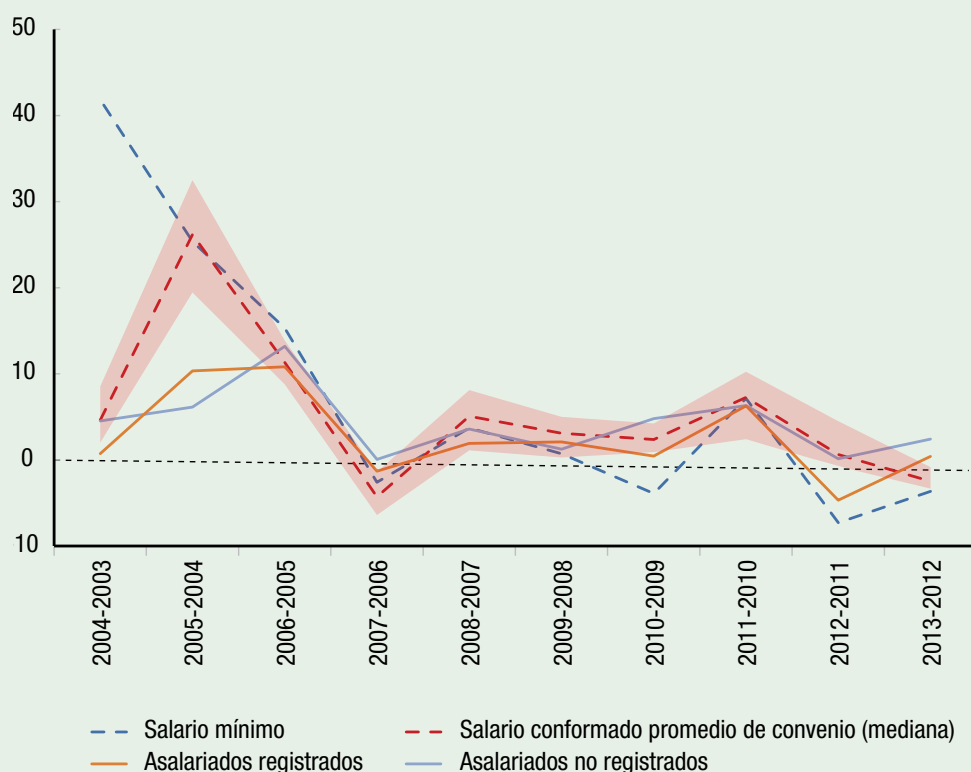
Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

Respecto de otras dimensiones que se refieren a la calidad del empleo, tanto como la formalización laboral, también se destaca la mejora registrada en los salarios. En este caso, con la revitalización de las instituciones laborales del salario mínimo y la negociación colectiva, es posible apreciar que los salarios recuperaron su poder de compra e incluso que superaron, en términos reales, los niveles previos a la crisis de comienzos del siglo XXI (MTEySS, 2010; Bertranou y Casanova, 2013).

La recuperación de los ingresos laborales, poscrisis de la Convertibilidad, se observó en todas las categorías ocupacionales. Si bien en un principio es cierto que aumentaron más rápidamente los ingresos de los asalariados formales, luego también comenzaron a crecer los salarios de los trabajadores informales.

En el período 2003-2006, tanto el salario mínimo como el salario conformado promedio de convenio aumentaron por encima de los salarios promedio de los trabajadores formales e informales. Sin embargo, tal como se observa en el Gráfico 3.5, desde 2007 las tasas de crecimiento tendieron a mostrar un comportamiento similar.

Gráfico 3.5. Evolución del salario mínimo, el salario de convenio y los ingresos laborales de los asalariados registrados y no registrados,⁽¹⁾ período 2003-2013⁽²⁾ (*Variación real. Sector privado, que no incluye servicio doméstico ni agricultura, ganadería y pesca - en porcentajes*)



Notas: se presenta junto con la mediana del aumento acumulado en el salario conformado promedio de convenio un intervalo que va desde el percentil 25 al percentil 75. ⁽¹⁾ La evolución de los salarios de los asalariados registrados y no registrados proviene de la EPH-INDEC. ⁽²⁾ Los datos son a diciembre de cada año, con excepción de los ingresos laborales de los asalariados registrados y no registrados que corresponden al cuarto trimestre.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Bertranou y Casanova (2013).

Como consecuencia de estos incrementos en los salarios, junto con el aumento del empleo, se recuperó la participación del empleo asalariado en el producto, mejoró la distribución salarial (y la distribución del ingreso) y un conjunto amplio de la población abandonó las situaciones de pobreza. No obstante, como se muestra en Bertranou y Casanova (2013), gran parte de esta recuperación de los salarios reales se registró entre 2004 y 2007, mientras que, entre 2008 y 2012, el crecimiento real fue muy cercano a cero o solo levemente positivo, para la mayoría de los años.

3. Desarrollo del nuevo enfoque de la protección social en Argentina: avances en la extensión de la cobertura y paulatina consolidación de los derechos

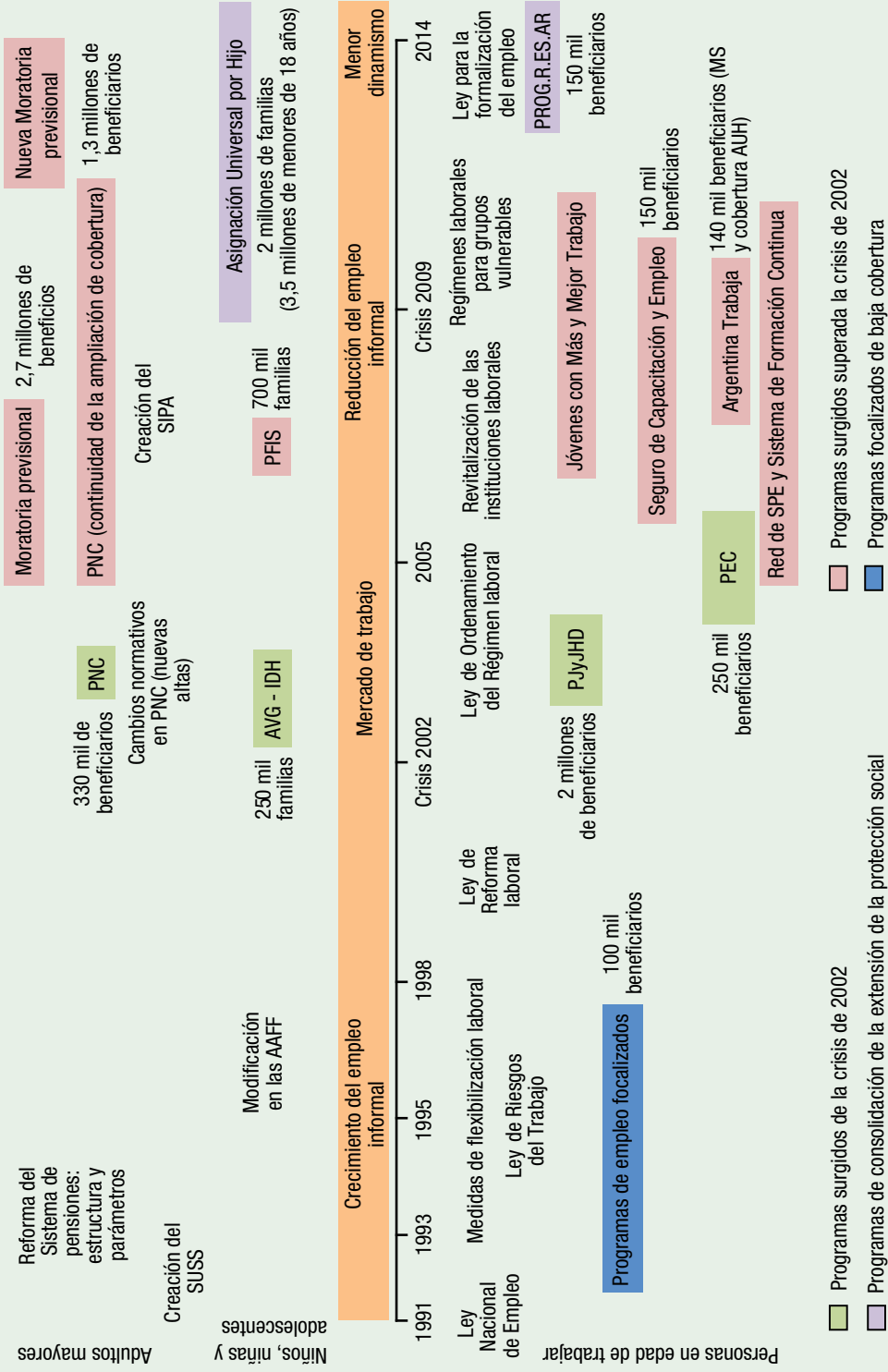
Lo sucedido con la protección social en Argentina debe ser considerado como la conjunción de dos movimientos que se combinaron a lo largo de las dos últimas décadas. Por un lado, los cambios ocurridos correspondieron con respuestas a situaciones de emergencia. En este sentido, cobró especial importancia la creación de programas de seguridad económica que se orientaron a administrar las consecuencias sociales ocasionadas por la pérdida de ingresos de parte de las familias. Durante los años noventa, estos programas de emergencia tuvieron muy baja cobertura, dado que se implementaron en un contexto donde las principales reformas en el mercado de trabajo tenían por objeto su flexibilización, al obedecer al diagnóstico imperante es ese entonces, que sostenía la idea de que el creciente desempleo y la informalidad respondían al exceso de regulaciones y a las elevadas cargas que imponía la seguridad social. En cambio, desde principios de los años dos mil, con la eclosión de la crisis de la Convertibilidad, los programas para atender la emergencia adquirieron gran cobertura y se orientaron a dar alivio a los hogares que habían caído en la pobreza (entre ellos, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue el programa de mayor cobertura). Además, como se mencionó en el segundo capítulo de esta publicación, los cambios en la seguridad social buscaron individualizar la protección social, reduciendo su potencial redistributivo e intentando (sin mayor éxito) mejorar la sostenibilidad de largo plazo del sistema, a costa de resignar cobertura. Por otra parte, también se comentó cómo poco a poco se fueron consolidando nuevas visiones acerca de la necesidad de ampliar los horizontes de la protección social.

Así fue cómo, en Argentina, esas visiones cobraron especial relevancia debido a la necesidad de atender los graves efectos desatados por la crisis de 2002. En consonancia con lo que ocurría en otras partes de la región y a partir del propio aprendizaje que surgió de lo acontecido durante la crisis de la Convertibilidad, se inauguraron nuevos espacios de reflexión que propiciaron enfoques de la protección social basados en ampliaciones de la cobertura frente a determinados riesgos sociales y en la atención de los impactos macroeconómicos sobre el mercado de trabajo.

La creación de trabajo decente pasó a ser el principal eje de la política pública en el mercado de trabajo, considerándose el núcleo central de las políticas de inclusión y acceso a los derechos y a la protección social (MTEySS, 2010; MTEySS, 2014). En este escenario, no solo se revierten muchas de las reformas laborales flexibilizadoras de la década de 1990, sino que además se establecen nuevos marcos normativos para grupos vulnerables y se adopta un conjunto de acciones para mejorar la calidad del empleo (Bertranou y Casanova, 2013, Bertranou *et al.*, 2013). Las políticas de mercado de trabajo de tipo más bien “pasivas” fueron reestructuradas para fomentar la empleabilidad de los trabajadores desocupados o de la economía informal y para atender las necesidades de los grupos más vulnerables. Por otra parte, con la estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones (mediante la creación del SIPA) y la extensión de las prestaciones del sistema de asignaciones familiares (con la creación de la AUH), se extendió sustancialmente la cobertura de la protección social desde un enfoque asociado con la lógica de los derechos de los ciudadanos.

El Gráfico 3.6 que se presenta a continuación intenta servir de “hoja de ruta” sobre las modificaciones ocurridas en los programas de protección social y en el funcionamiento del mercado de trabajo, desde 1991, cuando se estableció el programa de Convertibilidad, pasando por la crisis del bienio 2001-2002, hasta 2014. Se trata de una primera aproximación a los temas que se presentarán en el siguiente capítulo, donde serán tratadas las reformas ocurridas en las diferentes áreas de la protección social específicamente durante la última década.

Gráfico 3.6. Evolución de los programas de protección social y del funcionamiento del mercado de trabajo, período 1991-2014



Notas: P.JyJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; AVG-IDH: Componente Ingreso para el Desarrollo Humano del Programa Atención a Grupos Vulnerables; PEC: Programa de Empleo Comunitario; PNC: Pensiones No contributivas; SPE: Servicios Públicos de Empleo.
Fuente: elaboración propia.

Capítulo 4

Cambios recientes en el diseño y en la cobertura de la protección social en Argentina

Argentina cuenta con una larga y amplia historia en materia de protección social, que se refleja en sus indicadores sociales, los cuales ubican al país entre aquellos con alto desarrollo humano en el contexto de América Latina. En efecto, ha sido considerado un país pionero en el desarrollo de la seguridad social y ha llegado a alcanzar un elevado grado de cobertura y madurez en sus programas (Bertranou y Bonari, 2005). Sin embargo, el irregular desempeño económico del último cuarto de siglo, sumado a factores político-institucionales y el surgimiento de nuevas demandas, ha imposibilitado consolidar plenamente un sistema de protección social moderno, que permita eliminar las brechas de cobertura y evitar diversas dimensiones de la exclusión social.

Las particularmente complejas condiciones del entorno macroeconómico surgidas desde la crisis de la deuda de los años ochenta han determinado una creciente demanda de cambios y también la ampliación de los esquemas de protección social, al tiempo que se redujo el espacio para aplicar las reformas necesarias. Adicionalmente, la crisis que acompañó a la transición de siglo aumentó la vulnerabilidad de los grupos que no gozaban de cobertura y de aquellos que han sido cubiertos pero de manera insuficiente.

En este capítulo se desarrollarán los cambios ocurridos durante la primera década posterior a la crisis 2001-2002, en materia de diseño y cobertura de un grupo de prestaciones de la seguridad social especialmente importante respecto de las situaciones de vulnerabilidad de la población. Para completar lo que a continuación será presentado, en el quinto capítulo se describirán los cambios ocurridos en el financiamiento de la protección social. En consecuencia, las siguientes páginas estarán dedicadas al análisis de cuatro aspectos que resultan de especial interés y que han sido alcanzados por un número importante de reformas. Nos referimos a aquellos cambios destinados a consolidar esquemas de seguridad básica de ingresos para personas en edad de trabajar, personas menores de edad; y adultos mayores, junto con la cobertura de riesgos de salud.

1. Seguridad de ingresos para personas en edad de trabajar y políticas activas de mercado de trabajo

La identificación de las acciones que brindan seguridad económica a las personas en edad de trabajar es compleja, teniendo en cuenta que este grupo busca alcanzar la seguridad de ingresos a través del mercado de trabajo con el fin de acceder, también a través de este, a la cobertura frente a determinados riesgos sociales. Por otra parte, un aspecto que complejiza la clasificación de las acciones destinadas a garantizar ingresos a las personas en edad de trabajar se refiere al hecho de que en una economía con pleno empleo formal, el acceso a la mayoría de los derechos económicos y sociales se podría lograr mediante una combinación de mecanismos de seguridad social y normas laborales protectoras (Beccaria y Maurizio, 2010). Por último, debe considerarse que algunas políticas destinadas a brindar protección social a esta franja etaria (como los programas de garantía de ingresos) constituyen acciones que también están destinadas a cubrir ciertas necesidades de las personas dependientes (particularmente, de los niños, niñas y adolescentes). En este sentido, para el caso de algunas prestaciones no existe una clara línea divisoria entre las acciones de la protección social destinadas a personas en edad de trabajar y las acciones de la protección social orientadas a niños, niñas y adolescentes.

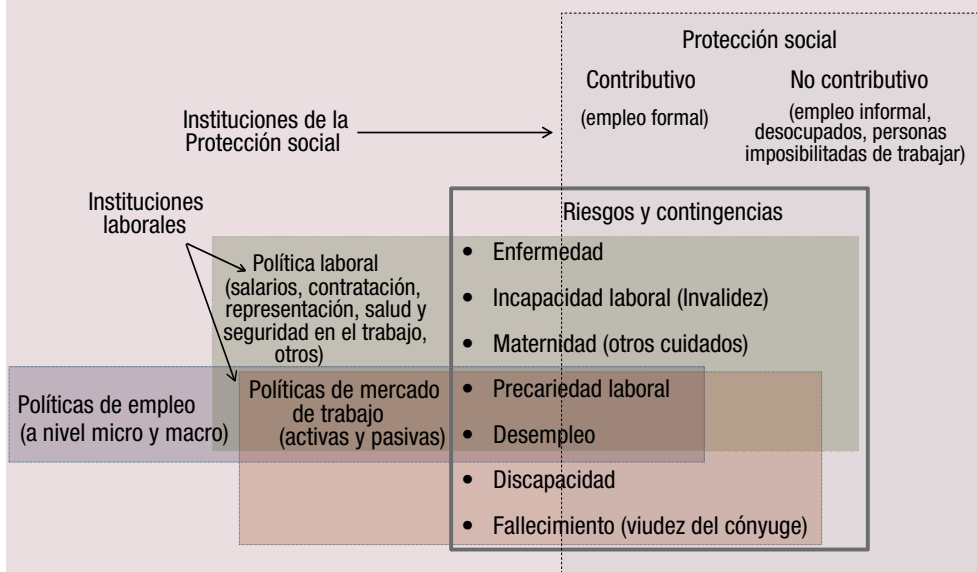
Siguiendo el esquema que se presenta en el Recuadro 3, en este capítulo se incluirán como políticas de protección social aquellas acciones destinadas a: i) reemplazar una pérdida de ingresos laborales temporaria o permanente como resultado del desempleo, los accidentes laborales, la invalidez, la enfermedad o la maternidad; ii) evitar condiciones de pobreza o de exclusión social, a veces vinculadas con la precariedad laboral (en este caso, son necesarias garantías de ingresos así como otras prestaciones, por ejemplo, los servicios de empleo); iii) (re)insertar a las personas en el mercado laboral luego de haber enfrentado alguna de las contingencias anteriormente mencionadas (o favorecer la inserción laboral de los ingresantes al mercado de trabajo). De modo particular, se incluirán aquellas políticas vinculadas con el empleo (como las políticas activas de mercado de trabajo) y otras políticas de protección social destinadas a atender las contingencias listadas en el Gráfico 4.1. Respecto de acciones como el Plan Jefes de Hogar y la AUH, en este capítulo se analizará con mayor detalle el primero debido a que esa medida fue diseñada como una auténtica política de empleo. No obstante, también se presenta información acerca de la relevancia que adquiere la AUH en aquellos hogares cuyos adultos se desempeñan en la economía informal.

RECUADRO 3
Alcances de la protección social para personas en edad activa
Los lineamientos de la Recomendación núm. 202

Las personas en edad de trabajar buscan alcanzar cierta seguridad de ingresos a través de la participación en el mercado de trabajo (OIT, 2014a). En este sentido, la garantía de las personas de contar con un nivel de ingresos adecuado está estrechamente vinculada con el desempeño del mercado de trabajo, en dimensiones como el nivel y la calidad de los empleos. Por este motivo, las políticas para fomentar el empleo de calidad con las que cuenta el Estado adquieren gran relevancia.

Si se analizan las acciones destinadas a brindar cobertura frente a determinados riesgos sociales, se observa que las políticas asociadas con el mundo laboral y las políticas de protección social se encuentran estrechamente vinculadas entre sí (Bertranou y Paz, 2007; OIT, 2014b).

Gráfico 4.1. Riesgos que enfrentan las personas en edad de trabajar y áreas de política para mitigarlos



Fuente: elaboración propia sobre la base de Bertranou y Paz (2007) y OIT (2014b).

Un subconjunto de las políticas para el empleo forma parte del concepto tradicional de la *protección social*, en particular, las políticas de mercado de trabajo, en tanto tienen como principal objetivo prevenir y mitigar los efectos que ciertos riesgos (o contingencias) imponen a los individuos y a sus hogares (ya sea a través de brindar garantías de ingresos o mediante la provisión de servicios). Asimismo, el otro subconjunto de políticas vinculadas con el empleo forma parte de una definición más amplia de la protección social, que incluye como propósito general promover la generación de oportunidades para el desarrollo de los individuos para que esto, a la vez, redunde en una menor vulnerabilidad frente a los riesgos sociales (Bonilla García y Gruat, 2003).

Para que las instituciones laborales y de mercado de trabajo puedan cumplir con sus objetivos resulta relevante que dentro de las características de diseño e implementación se contemple la estructura del mercado de trabajo y, en particular, la existencia de empleo formal e informal o de empleos atípicos, para que todos los trabajadores estén alcanzados por la protección y los beneficios de estas instituciones. En el caso de la protección social, ello debería ocurrir ya sea a través de esquemas contributivos o ligados al empleo formal o a través de esquemas no contributivos. De este modo, considerando la multiplicidad de instituciones y de riesgos a cubrir y la segmentación del mercado de trabajo, la coherencia institucional (coordinación de la interacción entre las diferentes instituciones) constituye, junto con el diseño e implementación, otro de los factores de relevancia para asegurar el buen desempeño de las políticas laborales y de protección social (OIT, 2014b).

En línea con los aspectos comentados, la Recomendación núm. 202 relativa a los pisos nacionales de protección social de la OIT (2012) hace referencia a la necesidad de garantizar, al menos, un nivel mínimo de seguridad básica de ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular, si estas atraviesan situaciones de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez. Esta Recomendación no establece un corte de política *pasiva* de mercado de trabajo para esta clase de prestación sino que, por el contrario, menciona que los Estados, al implementar estos *pisos* deben promover la actividad económica productiva y el empleo formal, reduciendo el empleo precario e inestable, a partir de políticas activas de mercado de trabajo (como la formación profesional), políticas laborales (como la inspección) y políticas de empleo (como la concesión de créditos). Por otra parte, esta norma busca promover la cobertura universal de ciertas

garantías básicas de protección social, como la seguridad de ingresos y ciertas prestaciones de salud, pero también promueve establecer sistemas integrales de seguridad social, con el objeto de alcanzar los niveles de protección establecidos en normas más avanzadas. Asimismo, fomenta la coordinación de las políticas de protección social con otras políticas que fomentan el empleo formal, la generación de ingresos, la formación profesional y las empresas sostenibles; también considerando como punto de referencia otras normas internacionales del trabajo.

En Argentina, durante los años dos mil, el enfoque de las políticas laborales se modificó sustancialmente, acompañando también un cambio en las visiones respecto del enfoque de las políticas de empleo. En el nivel internacional, se revisaron los postulados del enfoque promercado promovido en la década de 1990, a la luz de los resultados obtenidos por las reformas laborales. En este sentido, aspectos vinculados con la necesidad de garantizar un nivel de seguridad económica a las personas desocupadas y las implicancias macroeconómicas de las políticas de mercado de trabajo, comenzaron a ser reponderados. Por otra parte, a nivel nacional, la creación de empleo de calidad fue colocada como uno de los principales objetivos de la política económica (MTEySS, 2010).

En términos de regulaciones laborales, en 2004 se sanciona la Ley N° 25.877 de Ordenamiento Laboral, que establece, entre otros aspectos, nuevas condiciones sobre la legislación de protección al empleo, vinculadas con el período de prueba y con la indemnización por despido, junto con nuevas reglas para fomentar la negociación colectiva. También brinda instrumentos para que el Ministerio de Trabajo de la Nación tenga mayor injerencia al momento de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social, mediante la inspección.

Luego, en 2011 y 2013, se sancionan dos nuevos regímenes laborales, destinados a los trabajadores rurales (mediante la Ley N° 26.727) y al personal de casas particulares (Ley N° 26.844), respectivamente, con el objeto de reivindicar los derechos de estos grupos específicos de trabajadores.

Por otra parte, en 2012 se reformaron algunos aspectos del sistema de riesgos. La Ley N° 24.557 de Riesgos de Trabajo de 1996 principalmente decretaba la obligatoriedad del empleador de contratar un seguro a través de las nuevas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART); bajo este marco, en caso de

infortunio, las ART eran responsables de prestar al trabajador los servicios correspondientes en tiempo y forma. En tanto, el papel desempeñado por el Estado se centraba en cuestiones regulatorias, de fiscalización y control. Si bien este sistema permitió resolver algunos puntos, como el tema de la cobertura de esta clase de riesgos, otra cuestión que fue especial objeto de debate la constituyó lo que trascendió como “la doble vía”, que consistía en el reclamo por vía judicial y por vía administrativa, además del incremento de la litigiosidad (FIEL, 2001).

Frente a estos inconvenientes, la reforma de 2012 implicó la sanción de una nueva ley cuyo objetivo se centró en mejorar las falencias de la ley de los años noventa. De este modo, la Ley N° 26.773 de Régimen de reordenamiento de reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 2012 establece como principales modificaciones: i) el fin de la doble vía: es decir que las víctimas deberán optar por uno de los dos caminos alternativos de modo excluyente: o bien se reciben las indemnizaciones tarifadas del sistema o aquellas derivadas de avanzar sobre la vía judicial; ii) actualizaciones de las prestaciones dinerarias: los montos de indemnización por incapacidad laboral pasan a ser indexados y ajustados semestralmente, según la variación del RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables); iii) la prestación adicional: se decidió otorgar un pago del 20% adicional a la indemnización que corresponda para compensar cualquier daño ocurrido; iv) la limitación de comisiones y gastos de la ART: deberán limitar su presupuesto en gastos administrativos y otros gastos no prestacionales al 20% de sus ingresos, y dentro de este solo podrán asignar a gastos de comercialización o intermediación hasta el 5% del total; v) respecto de la base imponible y alícuota: la determinación de la prima se establece sobre el monto total de las remuneraciones que declare el trabajador (Provincia ART, 2012). Por otra parte, la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), junto con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), fijarán los indicadores que las ART deberán considerar para establecer su régimen de alícuotas.

Luego de superada la crisis de la Convertibilidad, durante la cual el principal programa de empleo tuvo como objetivo brindar una garantía de ingresos a los hogares cuyos miembros carecían de empleo, las políticas de mercado de trabajo se orientaron a fortalecer las condiciones de empleabilidad de los trabajadores desocupados o que se desempeñaban en la economía informal. Asimismo, desde 2009 en adelante, frente a un contexto económico de menor crecimiento, las acciones también se dirigieron a proteger el empleo registrado y a favorecer la creación de nuevos puestos formales. En esta línea, se destacan

especialmente el Régimen de Promoción del Empleo Registrado (2009) y la Ley N° 26.940 de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral de 2014.

Como parte del conjunto de reformas, también se fortalecieron las intervenciones destinadas a la problemática de los jóvenes y el mercado de trabajo. En consecuencia, en 2014 se puso en marcha el programa PROG.R.ES.AR, que implicaría un incremento de la cobertura de las políticas activas de mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes, como así también una reformulación respecto de los servicios que estas deben brindar y sobre la administración de la política.

La evolución histórica de las políticas de mercado de trabajo podría dividirse en tres periodos. El primero, anterior a la Ley N° 24.013 Nacional de Empleo (LNE) de 1991, momento en que se registran pocas acciones en la materia (Bertranou y Paz, 2007), más allá del establecimiento del Fondo de Desempleo destinado a los trabajadores de la construcción¹⁴ o algunos subsidios puntuales para personas desocupadas, en la década de 1980¹⁵ (Chevez y Salvia, 2001).

El segundo período, que se desarrolla en la década de 1990, se caracteriza por la implementación de un gran conjunto de programas de empleo –aunque de baja cobertura–, que pretendían cumplir un rol compensador respecto de la crisis del mercado laboral (caracterizada por un nivel de desempleo y una precariedad laboral crecientes). Las características salientes de estas acciones –algunas de las cuales aún se mantienen– fueron la primacía de los programas de empleo transitorio, la inserción directa, la contraprestación en obras de infraestructura económica y social, y la focalización de las acciones (OIT, 2012). Finalmente, con la crisis de la Convertibilidad y con el objeto de contener los elevados niveles de desempleo y pobreza, en 2002 se implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), el cual marcó un punto de inflexión respecto de las intervenciones previas, ya que su alto nivel de cobertura alcanzó a cerca de dos millones de personas.

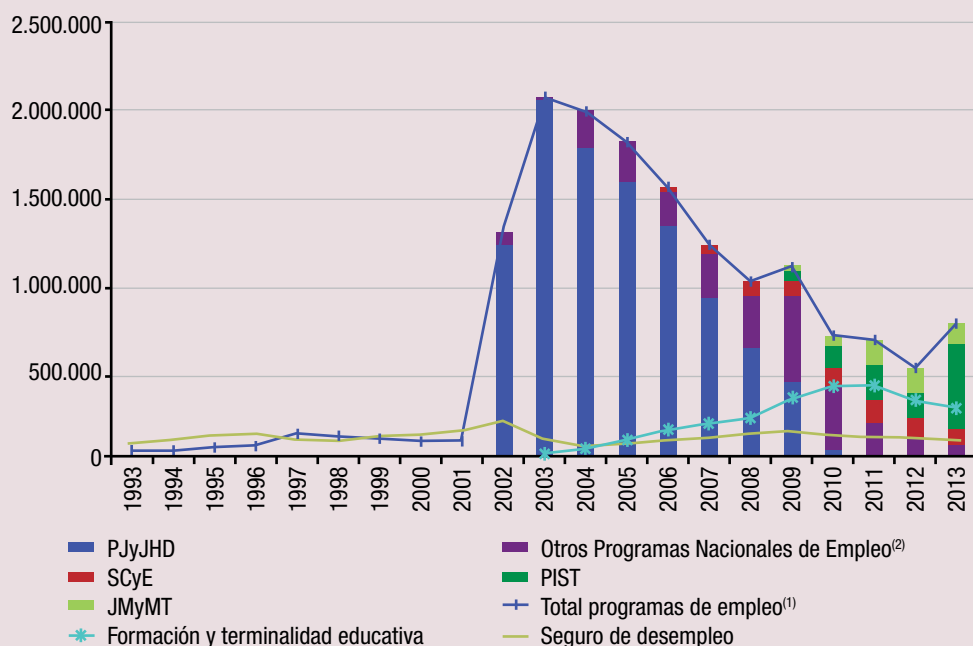
14. Este Fondo se creó en 1980, por medio de la Ley N° 22.250.

15. Por medio del Decreto N° 2485/1985, se creó un subsidio por desempleo que alcanzaba a los trabajadores comprendidos en el régimen de las Cajas de Asignaciones y Subsidios familiares, cuya antigüedad alcanzara como mínimo los 9 meses. La duración del subsidio era de 4 meses, con un monto del 70% del salario mínimo vigente al momento del pago, junto con asignaciones familiares y prestaciones médico-asistenciales. La mayor cantidad de beneficios se registró en 1989, año en que finalizó su aplicación.

En este contexto, se inicia lo que podría identificarse como un tercer período, cuando el MTEySS recupera un gran protagonismo y, hacia fines de 2003, al tiempo que la economía comenzaba a recuperarse, modificó la estrategia de las políticas de empleo con el propósito de mejorar la empleabilidad de los trabajadores desocupados o que se desempeñaban en la economía informal. Así, se puso en marcha el Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo, que fue acompañado por dos iniciativas complementarias: la Red de Servicios Públicos del Empleo y la Red de Formación Continua.

Ya en un contexto de alta creación de empleo, se avanzó en la reformulación del PJyJHD: aquellos beneficiarios que no se insertaban en el empleo formal fueron incorporados al Plan Familias (una acción de promoción social) o al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE, en este caso, una política activa de mercado de trabajo). De este modo, el número de beneficiarios del PJyJHD comenzó a descender, mientras se incrementaba el de otras políticas activas de mercado de trabajo que también brindaban garantías de ingresos (además de ciertas prestaciones para la mejora de la empleabilidad). En este contexto de cambios, se observa de qué manera, desde 2009, comenzaron a ganar relevancia programas específicamente destinados a grupos de alta vulnerabilidad, como los jóvenes, a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, o los trabajadores de la economía social, a través del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PIST), administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (Gráfico 4.2). Por otra parte, luego de la crisis financiera internacional, se incrementó la cobertura de las acciones de mantenimiento del empleo privado a través del Programa de Recuperación Productiva - REPRO (véase el Cuadro A.5 en el Anexo de este capítulo).

Gráfico 4.2. Evolución del número de beneficios asociados con políticas de mercado de trabajo.⁽¹⁾
Prestaciones promedio anuales, período 1993-2013 (número de prestaciones promedio anual)



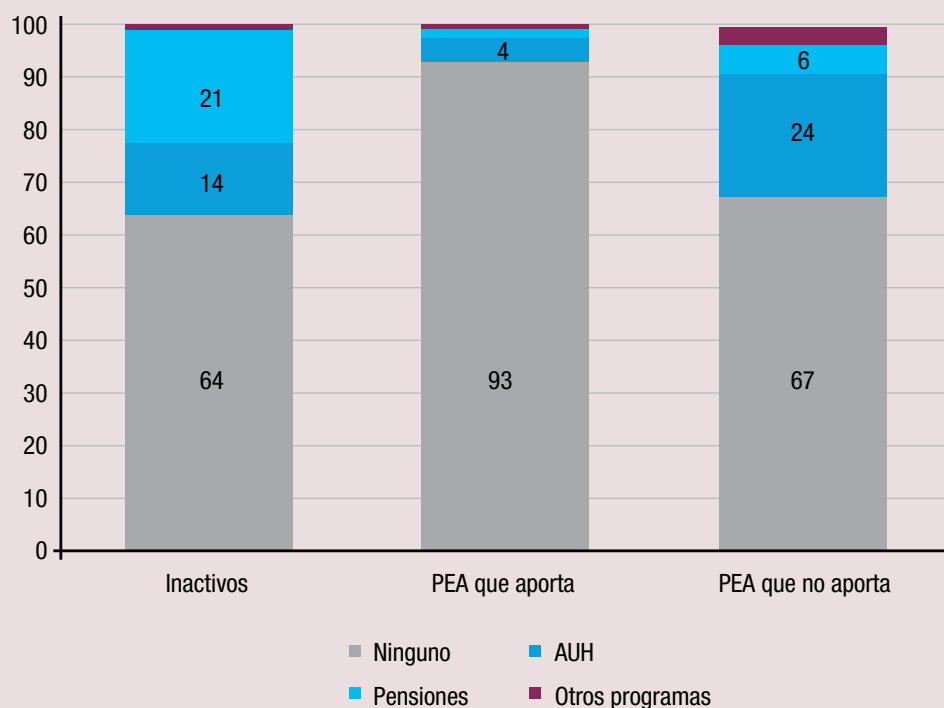
Notas: ⁽¹⁾ no incluye otras acciones como servicios de orientación laboral y la política de reducción temporal de aportes patronales; ⁽²⁾ incluye acciones de empleo transitorio (Interzafra, PEC y Jefes de Hogar II) y mantenimiento del empleo privado (REPRO y Trabajo autogestionado).
 Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y el MTEySS.

Asimismo, se modificó la política de reducciones de cargas patronales, primero con la Ley N° 25.877 de Reordenamiento Laboral y luego con los Regímenes de Promoción del Empleo Registrado de la Ley 26.476 y de la Ley N° 26.940 de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude laboral (de 2014). Esta última medida, en particular, acompañó la política de inserción laboral y promoción del empleo formal, siendo muy relevante como acción destinada a sostener y fomentar el empleo durante la crisis financiera internacional (MTEySS y OIT, 2012).

Al indagar en los diversos mecanismos de cobertura a los que accede la población en edades activas, se aprecia que una proporción importante se encuentra en hogares que perciben la Asignación Universal por Hijo para

Protección Social - AUH. Luego, si se profundiza el análisis según la condición de actividad de esta población, es posible identificar que aproximadamente un cuarto de la población activa que no aporta a la seguridad social se encuentra en hogares que reciben transferencias de ingresos por medio de la AUH, que un 6% percibe algún tipo de pensión, en tanto un 3% percibe “otros programas”. En el caso de las personas que se encuentran en situación de inactividad, se destaca el peso de las pensiones (21%), mientras que la presencia de “otros programas” es mínima (1%). Este análisis pone en evidencia que un segmento significativo de la población de 18 a 65 años accede a la seguridad de ingresos a través de la AUH y de las pensiones no contributivas.

Gráfico 4.3 Cobertura de prestaciones sociales de la población de 18 a 65 años, según condición de ocupación, 2011 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ENAPROSS 2011.

Tomando en cuenta esta situación, es posible establecer un indicador de cobertura aproximado de las políticas activas de empleo sobre la población en edad de trabajar, tanto desocupada como ocupada con un empleo informal, excluyendo a quienes perciben la AUH. De este modo, para el año 2011, se obtiene una tasa del 19%, cifra que permitiría acercarse a una noción de piso de cobertura, en relación con las contingencias vinculadas con el desempleo y la precariedad laboral.

Respecto de la cobertura frente a riesgos por invalidez, se destaca, por un lado, un incremento en el número de beneficiarios de prestaciones no contributivas, quienes pasaron de 0,1 a 0,9 millón entre 2004 y 2013 (véase el Cuadro A.6 del Anexo), en tanto, por otro lado, se estima que la cobertura de la población en edad de trabajar que tiene algún tipo de discapacidad alcanza al 57% de esta población (ENAPROSS, 2011). Esta proporción de cobertura corresponde a un 46%, que accede a pensiones por invalidez (PNC), y a un 11% de jubilaciones que también son otorgadas por cuestiones de invalidez (protección contributiva).¹⁶

Según datos del Censo 2010, la cobertura de salud (por seguro social o privado) de la población con limitación o incapacidad permanente es del 69% (superior al total país, que es del 63,9%).¹⁷ En relación con la previsión social, puede decirse que 2,3 millones de personas con dificultad o limitación permanente (es decir, un 45,3% del total de esta población) perciben algún tipo de beneficio del sistema de jubilaciones o pensiones nacional (CENSO 2010).

Al observar el alcance de la cobertura por viudez, se destaca que un 44% de las personas en edad de trabajar viudas perciben una pensión por fallecimiento del titular. En su gran mayoría, quienes acceden a este beneficio son mujeres (un 88%). En este caso, la protección a la viudez forma parte de los beneficios contributivos, pues se trata de una pensión debida al fallecimiento del titular.¹⁸

16. La estimación de la cobertura fue realizada a partir de los datos de la ENAPROSS 2011 y se refieren a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Córdoba, Tucumán y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El cálculo de la población con discapacidad hace referencia a aquellas personas que poseen Certificado de discapacidad.

17. Del total cubierto (3,5 millones de personas), el 91,5% de la población tiene obra social, de los cuales el 10,5% deriva sus aportes hacia una prepaga, un 4,5% tiene cobertura de medicina prepaga por contratación voluntaria y un 4% tiene cobertura por programas estatales de salud.

18. Estas estimaciones fueron realizadas a partir de la ENAPROSS 2011.

Respecto de la cobertura brindada por los seguros, se constata que esta ha estado muy relacionada con el desempeño del mercado de trabajo, principalmente, con el empleo formal. En efecto, la caída en la informalidad laboral constituye el fenómeno que más ha condicionado al conjunto de los seguros analizados en este documento. La cobertura del seguro de desempleo, por ejemplo, es muy baja entre los desocupados, debido a que solo un pequeño porcentaje de los nuevos desocupados proviene del empleo asalariado formal (véase el Gráfico A.3 del Anexo). Adicionalmente, debido a que el monto se encuentra desactualizado, también podría pensarse que esa situación desalienta su tramitación.

Por otro lado, en relación con las asignaciones por maternidad, una aproximación a los datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, si se restringe el universo a las mujeres de 18 a 65 años que han tenido un hijo en el último año de referencia, muestra una cobertura del 21%. Luego, otro mecanismo, en este caso, no contributivo, por medio del cual también se brinda protección a las mujeres en edades activas, lo constituye la Asignación Universal por Embarazo - AUE. En este contexto, si se suma a las beneficiarias de esta medida a aquellas mujeres que son alcanzadas por la asignación de tipo contributivo, se obtiene una cobertura total del 34%. En todo caso, lo que se debe aclarar es que la baja cobertura obedece a los niveles de desempleo, informalidad e inactividad de las mujeres.

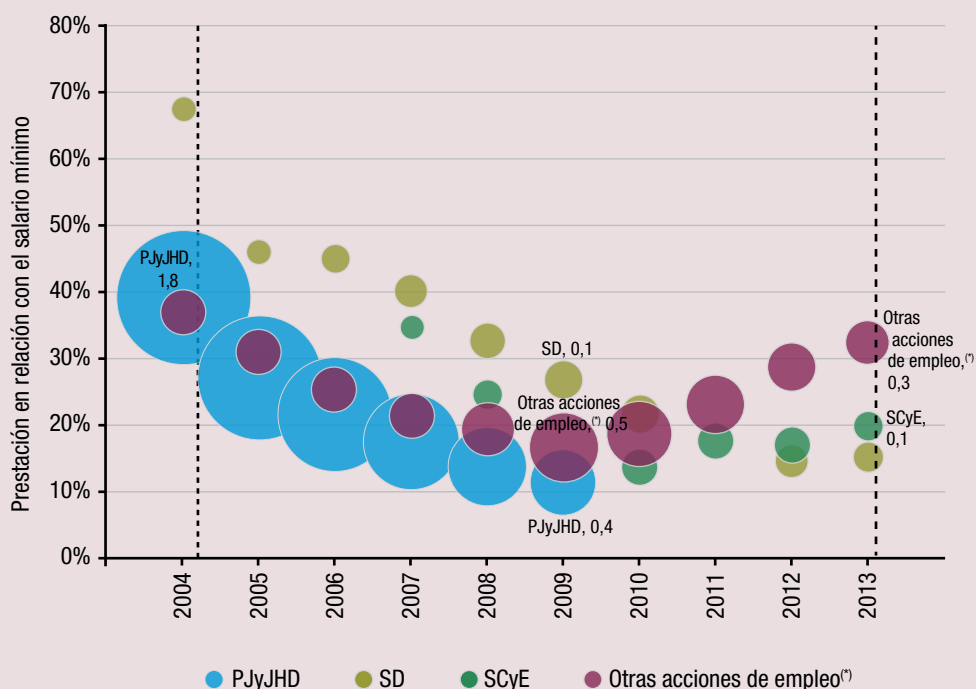
Los trabajadores asalariados formales gozan de una cobertura de riesgos de trabajo. Este indicador presenta una tendencia creciente como producto de la formalización del empleo. Así puede observarse que mientras en 2004 había 5,3 millones de trabajadores cubiertos, la cifra asciende a 8,8 millones, en 2013 (véase el Cuadro A.6 del Anexo). También se destaca que desde noviembre de 2014 se hizo efectiva la obligatoriedad de la inscripción y el pago de la ART para el caso de los trabajadores domésticos que se encuentran registrados en la seguridad social, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 26.844.

Respecto de la cobertura vertical de los programas de empleo, se debe apuntar que esta ha variado bastante y que, en la actualidad, se ha vuelto muy heterogénea, según de qué tipo de política se trate. Por ejemplo, en sus inicios, en 2002, la prestación del PJyJHD representaba al 75% del salario mínimo, pero al mantenerse congelada en términos nominales, llegó a representar menos del 10% de ese valor, en 2009. Y, en términos generales, lo mismo ocurre con varios programas. Entre 2004 y 2013, expresada como porcentaje del salario mínimo, la prestación promedio del seguro de desempleo pasó de representar el 67% al

15%; la prestación promedio del Seguro de Capacitación y Empleo (incluyendo suplementos y asignaciones estímulo) pasó del 35% al 20% y la prestación del promedio de otras acciones de empleo, del 37% al 32%. Pero también hay que destacar que, a partir de 2009, estas últimas acciones evidencian una reversión de la tendencia descendente y que algo similar ocurre con el Seguro de Capacitación y Empleo, durante el último año (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. Cobertura horizontal y vertical de los programas de empleo, período 2004-2013

(el tamaño de cada burbuja indica la cobertura horizontal en millones de beneficiarios)



Nota: (¹) Otras acciones de empleo incluye: Interzafra, PEC, REPRO, Trabajo autogestionado y PJMyMT, entre otros.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y el MTEySS.

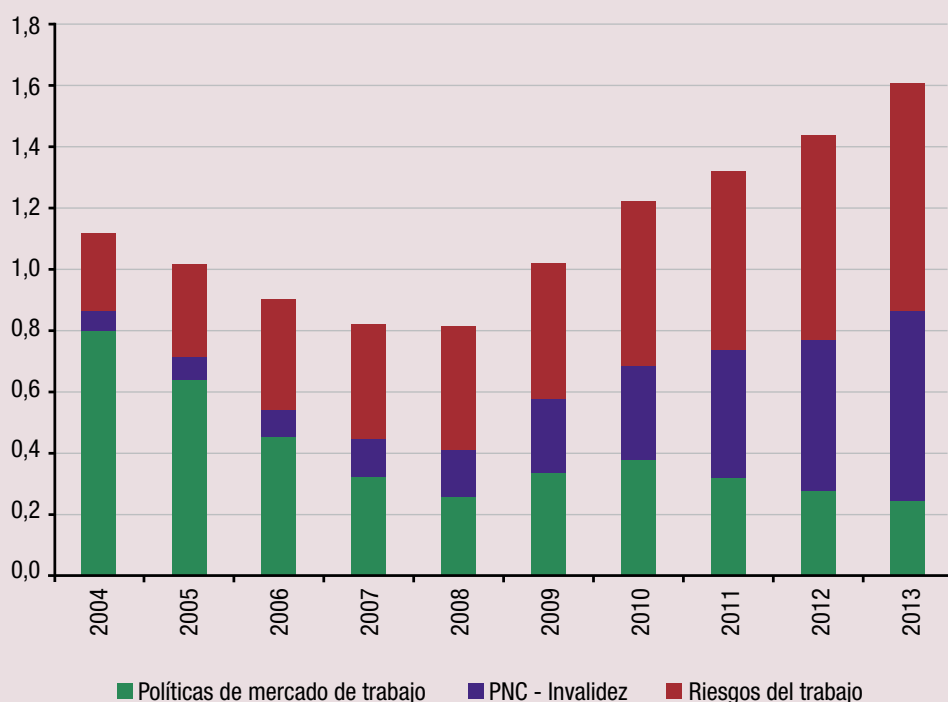
Los programas de empleo presentan gran heterogeneidad en los servicios que brindan, ya que además de una prestación básica, se incorporan distintas asignaciones adicionales (por ejemplo, participación en talleres de orientación o cursos de formación profesional) y asignaciones de estímulo (por ejemplo, para la terminalidad educativa). Por otra parte, también existe cierta heterogeneidad en relación con otras prestaciones de la protección social. Así, los beneficiarios del PIST se encuentran inscriptos en el Monotributo social y por ello tienen cobertura de seguro de salud (a cargo de una Obra social nacional) y del Sistema Integrado Previsional Argentino, además de que pueden percibir la AUH. En el caso de los beneficiarios del PJMyMT y del SCyE, solo obtienen cobertura de seguro de salud y del sistema previsional quienes se incorporan a empleos formales a través de su participación en programas como el PIL (Programa de Inserción Laboral). No obstante, a partir de marzo de 2014, los beneficiarios de estos programas pueden percibir la AUH. Por otro lado, el programa PROG.R.ES.AR articula un conjunto de prestaciones con el Ministerio de Trabajo de la Nación, con el Ministerio de Desarrollo Social (por el tema de los servicios de cuidado) y con diferentes áreas de educación. En el Cuadro 4.1 se presenta un panorama acerca de la cobertura vertical de este conjunto de políticas activas de mercado de trabajo.

La evolución de los recursos destinados a mitigar los efectos de los riesgos que enfrentan las personas en edad de trabajar (listados en el Cuadro 4.1) determina que, en el período 2004-2013, se registra un cambio tanto de composición como de tendencia. Por un lado, entre 2004 y 2008, se aprecia una tendencia decreciente, pues estos recursos pasaron de representar el 1,12% del PIB a solo el 0,81%. Esta caída obedece principalmente a la menor incidencia del PJyJHD, debido, por un lado, a la reestructuración del programa y, por otro, a la inclusión de sus beneficiarios en empleos formales conforme la economía se recuperaba de la crisis de la Convertibilidad. Luego, a partir de 2008 el monto total de estos recursos comienza a crecer hasta alcanzar, en 2013, el 1,60% del PIB. Esta circunstancia obedece, en gran medida, a la extensión de las pensiones no contributivas por invalidez y a la formalización del empleo, con la consecuente extensión de la cobertura del Sistema de riesgos del trabajo.

Por otra parte, la composición de estos recursos también se modificó sustancialmente. Así, en 2004 y 2005 el principal componente fue el PJyJHD, que era una política de mercado de trabajo destinada a combatir los efectos de la crisis de 2002 sobre la pobreza. Luego, a partir de 2005, a partir de la formalización del empleo, comienzan a ganar relevancia los recursos del Sistema de riesgos del trabajo, en tanto, paralelamente, comienza a crecer de manera sostenida la cobertura de las pensiones no contributivas por invalidez.

También, dentro del conjunto de las políticas de mercado de trabajo, con la menor relevancia del PJyJHD, comienzan a ganar espacio las políticas activas, como las acciones de mantenimiento del empleo privado, los servicios de empleo y las políticas de fomento del empleo registrado, por ejemplo, mediante la reducción de los aportes patronales, entre otras. Un poco más adelante, desde 2009, comienza a delinearse una tendencia que aún continúa vigente y que consiste en la gran relevancia que adquirió el Ministerio de Desarrollo Social en la ejecución de las políticas de empleo. Básicamente, esta presencia se materializa por intermedio del Programa Ingreso Social con Trabajo - PIST y sus diferentes líneas, por ejemplo, a través del Programa Ellas Hacen.¹⁹

Gráfico 4.5. Recursos destinados a las políticas asociadas con las contingencias que enfrentan las personas en edad de trabajar, período 2004-2013 (en porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON, el MTEySS y la SRT.

19. El Programa Ellas Hacen entró en vigencia en marzo de 2013.

Cuadro 4.1. Características generales de las políticas de mercado de trabajo (según la información disponible y más cercana a 2013)

Características		Programa			Población objetivo más amplia	
		Específico para jóvenes		JMyMT	SCyE	PIST - Argentina Trabaja
Población objetivo	PROG.R.E.SAR	Condición de vulnerabilidad: mercado de trabajo e ingresos. Edad: 18 a 24 años.	Condición de vulnerabilidad: jóvenes que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados. Edad: 18 a 24 años.	Condición de vulnerabilidad: mercado de trabajo. Edad: 18 años o más (en caso de ser mayor de 25, tener estudios secundarios finalizados).	Condición de vulnerabilidad: ingresos. Edad: 18 años o más.	
	Prestación monetaria	\$600 acciones de formación o terminalidad educativa, \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo, \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$450 (MyT, For. Prof., terminalidad educativa, otros) - 2 a 4 meses, \$225 apoyo para la búsqueda de empleo - hasta 6 meses, \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo, \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$225 durante los primeros 18 meses y de \$200 durante los últimos 6 meses, \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo, \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$1200	
Complemento (ej: incentivos)			Finalización de estudios formales: \$2000. Cursos de formación profesional: hasta \$900.	Suplemento de \$225 por participación en formación y terminalidad y otras asignaciones estímulo.	\$300 por productividad, \$250 por concurrencia diaria a las actividades del programa.	
	Empleo	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).		Empleo directo.	
Prestaciones	Terminalidad educativa	Sí	Sí	Sí	Sí	
	Formación profesional	Sí	Sí	Sí	Sí	

Otras prestaciones del sistema de protección social				
Asignaciones familiares	AUH	AUH (desde marzo de 2014).	AUH (desde marzo de 2014).	AUH
Obra social	No, salvo beneficiarios de acciones de entrenamiento para el trabajo o PIL.	No, salvo beneficiarios de: Entrenamiento para el Trabajo: Sí (12,6% del total de prestaciones en 2013), PIL: Sí (0,6% del total de prestaciones en 2013).	No, salvo beneficiarios de: Entrenamiento para el Trabajo: Sí (60,4% del total de prestaciones en 2013), PIL: Sí (3,6% del total de prestaciones en 2013).	Sí (Monotributo social).
Previsión social	No, salvo beneficiarios del PIL o de acciones de entrenamiento para el trabajo.	No, salvo beneficiarios del PIL o de acciones de entrenamiento para el trabajo.	Período de participación considerado para el cómputo de años de aportes, (PIL o entrenamiento para el trabajo aportan sobre el salario).	Sí (Monotributo social).
ART (para ocupados)	Entrenamiento para el Trabajo: Sí, PIL: Sí.	Entrenamiento para el Trabajo: Sí (12,6% del total de prestaciones en 2013), PIL: Sí (0,6% del total de prestaciones en 2013).	Entrenamiento para el Trabajo: Sí (60,4% del total de prestaciones en 2013), PIL: Sí (3,6% del total de prestaciones en 2013).	LRT: trabajadores en relación de dependencia. Resolución N° 4664/13 del INAES (seguro a cargo de la cooperativa).
Cuidados	Centros de desarrollo infantil (MDS).			

Fuente: elaboración propia.

Por último, es importante señalar que el Ministerio de Trabajo de la Nación tiene como fondos específicos asignados al financiamiento de la política de empleo los recursos del Fondo Nacional de Empleo; una parte de este Fondo es administrada por la ANSES, para financiar las erogaciones del seguro de desempleo, en tanto que el resto es administrado por el Ministerio de Trabajo. No obstante, el grueso de los recursos que financian la política de empleo proviene de la asignación que realiza el Tesoro Nacional a partir de los recursos obtenidos de las rentas generales. También se destaca que el crédito externo, como los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, obtuvo especial relevancia durante la crisis de 2001-2002 y durante el proceso de transición del Plan Jefas y Jefes (Bertranou, 2013).

2. Seguridad básica de ingresos para niños, niñas y adolescentes

Como se comentó previamente, las políticas destinadas a brindar seguridad económica a los hogares con niños, niñas y adolescentes han sufrido importantes cambios en los años posteriores a la crisis de 2001-2002, sobre todo, durante la segunda mitad de la última década. En la actualidad, se pueden definir tres pilares fundamentales en este esquema: las asignaciones no contributivas (AUH y Asignaciones familiares para la población pasiva), las asignaciones familiares contributivas (AFC) y la deducción fiscal por hijo expresada en la declaración del impuesto a las ganancias (ACF) (Bertranou, 2010). Este último pilar presenta importantes diferencias con los otros, que resultan más explícitos. En efecto, forma parte de los denominados “gastos tributarios”, ya que se origina en la exención del pago de impuestos y beneficia a las familias que son contribuyentes del impuesto a las ganancias, en general, caracterizadas por la percepción de mayores niveles de ingresos.

Originalmente, el mecanismo tradicional para brindar seguridad económica a esta población objetivo ha sido la AFC, creada en la década del cincuenta. Pero en noviembre de 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), mediante un Decreto del Poder ejecutivo, se extendió la cobertura de la prestación por hijo (e hijo discapacitado) menor de 18 años, del sistema de Asignaciones familiares, a los trabajadores desempleados, los trabajadores informales, las trabajadoras domésticas, los monotributistas sociales y las

mujeres embarazadas.²⁰ De este modo, la AUH se suma como parte del pilar no contributivo, junto con las ya existentes asignaciones familiares no contributivas destinadas a la población pasiva (Bertranou, 2010). Es condición necesaria para formar parte de este universo de potenciales beneficiarios poseer ingresos inferiores al salario mínimo. Asimismo, la transferencia monetaria es semicondicionada, ya que se otorga un 80% mediante el sistema usual de pagos de la seguridad social, mientras el 20% restante se deposita en una Caja de Ahorro del Banco de la Nación Argentina a nombre del beneficiario, luego de que este acredite el cumplimiento de los controles sanitarios, el plan de vacunación y la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar de los niños o adolescentes, según corresponda.

Dados los requisitos de la AUH, se hizo inevitable el cruce de beneficiarios con otros programas de existencia previa –por ejemplo con el Plan Familias o el PJyJHD–, algunos de los cuales se cerraron (es el caso del PJyJHD), se reformularon (así ocurrió con el PF) o transfirieron gran parte de sus beneficiarios (así aconteció con quienes percibían los beneficios del Programa Empleo Comunitario, el JMyMT y el SCyE). En la práctica, esto redundó en una unificación del total de los hogares con niños y niñas menores de 18 años, discapacitados o madres embarazadas, que cumplieran con las condiciones anteriores, dentro de un solo programa de asignaciones no contributivas (Bertranou, 2010).

En cuanto al pilar contributivo, la principal modificación en el sistema de Asignaciones familiares contributivas (AFC) se registró en setiembre de 2012 (por el Decreto N° 1667/2012), cuando se modificó la forma de computar los ingresos para determinar la prestación, al pasar de considerar los ingresos individuales a tomar en cuenta los ingresos del grupo familiar (IGF). Según la norma, se consideran ingresos del grupo familiar las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia registrados, las rentas de referencia para el caso de trabajadores autónomos y monotributistas, y las sumas originadas en prestaciones contributivas y/o contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte, también se estableció que las asignaciones familiares del Sector público nacional pasaran a ser liquidadas por la ANSES.

20. Es importante señalar que desde fines de la década de 1990 se presentaron diversas iniciativas para implementar un ingreso ciudadano a la niñez. Durante los años dos mil, los programas de asistencia social tomaron como referencia para focalizar prestaciones la presencia de niños y niñas en los hogares e, incluso, algunas jurisdicciones subnacionales avanzaron con sus propios programas de protección social para la niñez.

Cuadro 4.2. Esquema del Sistema de asignaciones familiares

Institución	Sector	Prestación por hijo	Características (2014)
ANSES	Sector público nacional	Asignaciones familiares contributivas	Cobertura: aquellas cuyo ingreso mensual del grupo familiar (IGF) ⁽¹⁾ se ubique entre \$200 y \$30.000 (quedan excluidas las familias que tienen un integrante cuyo ingreso mensual supera los \$15.000). Monto: \$644 si el IGF se ubica entre \$200 y \$5300; \$432 si el IGF se ubica entre \$5300,1 y \$6600; \$260 si el IGF se ubica entre \$6000,1 y \$8600; \$132 si el IGF se ubica entre \$8600,1 y \$30.000.
	Sector privado	Asignaciones familiares no contributivas	Cobertura: beneficiarios del SIPA y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Monto: rige escala IGF.
		Asignación universal por hijo	Cobertura: grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. También incluye a monotributistas sociales y trabajadoras domésticas. Quedan excluidos los monotributistas, los autónomos y aquellos trabajadores con ingreso superior al salario mínimo. Monto (2014): \$644.
Gobiernos provinciales	Sector público provincial	Asignaciones financiadas por el Estado provincial	Cobertura: gran heterogeneidad. Hay casos donde el sistema es similar al de Nación (como Buenos Aires y Misiones) y luego se presentan diferencias en cuando a los topes de ingresos para recibir la asignación familiar. Monto: gran heterogeneidad (hay cosas donde las prestaciones varían según nivel de ingresos y casos en los que no).
	Jubilados y pensionados - Cajas no transferidas a la nación	Asignaciones financiadas por las Cajas previsionales provinciales	Heterogeneidad de las prestaciones.
AFIP	Ocupados formales de altos ingresos ⁽¹⁾	Crédito fiscal	Cobertura: personas de elevados ingresos que tributan el impuesto a las ganancias (personas físicas). Monto: deducción anual de \$10.368 (en 2013), cuyo impacto final depende de la alícuota que se aplique, la que a su vez depende del nivel de los ingresos.

Notas: ⁽¹⁾ Se contempla como ingresos del grupo familiar: las remuneraciones de los trabajadores registrados en relación de dependencia, las rentas de referencia para trabajadores autónomos y monotributistas, las sumas originadas en prestaciones contributivas y/o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ⁽²⁾ También incluye a jubilados y pensionados de altos ingresos.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la normativa vigente.

Por otra parte, durante los años dos mil se implementó el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), por medio del cual actualmente la ANSES realiza de manera directa todos los pagos de asignaciones familiares, luego de que fuera eliminado el Fondo Compensador.²¹

Poco después, en 2011, la ANSES avanzó en la integración de los componentes del sistema de asignaciones familiares, centralizando la información de las asignaciones familiares liquidadas a los trabajadores de los organismos del Sector público nacional (por el Decreto N° 1316/2011).

Los tres esquemas de seguridad de ingresos orientados a los hogares con niños, niñas y adolescentes, junto con las asignaciones familiares destinadas a los empleados públicos, permiten brindar una cobertura cercana al 80%. En efecto, estos niveles de alcance se ubican por encima de los que se registraban en la década de 1990. Tal incremento obedeció a la implementación de la AUH, prestación que cubre al 28% de los niños y niñas menores de 18 años, y también gracias al crecimiento del empleo formal (Bertranou y Casanova, 2012; MTEySS, 2010).²²

Lo cierto es que la participación relativa de cada componente del sistema está asociada, fundamentalmente, con dos aspectos del mercado de trabajo: i) la composición del empleo, el desempleo y la inactividad, y ii) la distribución salarial. Así, durante el período 2004-2008, la cobertura creció fundamentalmente debido al incremento del empleo asalariado registrado. Pero luego de la implementación de la AUH, los tramos de ingreso para definir las AFC no han acompañado en igual magnitud la evolución de los salarios, lo que ha derivado en una caída de la cobertura del sistema de las AFC.²³ Sin embargo, esto fue corregido con la modificación de setiembre de 2012 (Bertranou y Casanova, 2012) y, tanto en 2013 como en 2014, el número de casos del componente AFC ha crecido desde entonces de manera sostenida (ANSES, 2014). Por último, el incremento de los

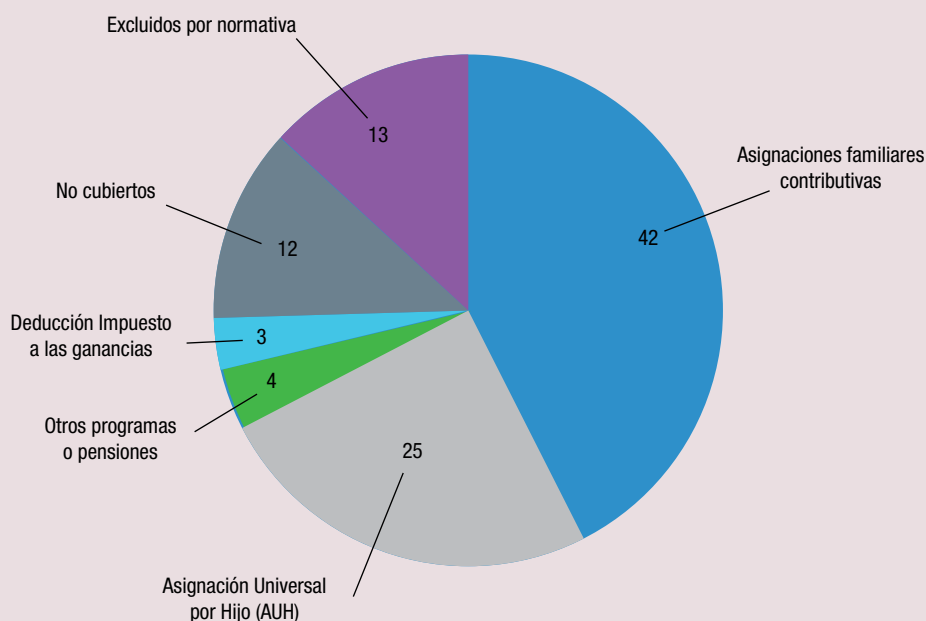
21. Hasta principios de los años noventa, las asignaciones familiares eran gestionadas en forma directa por Cajas de compensaciones. Este mecanismo implicaba que cada empleador calculaba el monto de contribución que le correspondía, en función de la masa salarial pagada y, al mismo tiempo, pagaba los beneficios correspondientes a sus empleados, compensando luego las diferencias (fueran en su favor o en contra) con la Caja correspondiente (Rofman y Oliveri, 2011).

22. En el Anexo de este capítulo se presenta información sobre las prestaciones asociadas con garantías de ingresos a familias vulnerables y a familias con niños, niñas y adolescentes.

23. Véase el Anexo, para obtener más detalles sobre la evolución de los beneficios del componente AFC.

salarios por encima de la evolución del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias a las personas físicas implicó un aumento del número de trabajadores alcanzados por este tributo y, en consecuencia, creció el conjunto de personas que deducen de este impuesto el crédito fiscal por hijo.

Gráfico 4.6. Estimación de la cobertura de la garantía de seguridad de ingresos para niños, niñas y adolescentes, 2011 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ENAPROSS 2011 - MTEySS.

Actualmente, la diferencia con la cobertura universal radica en que hay niños y adolescentes cuyos padres: i) están incluidos en el sistema pero debido a sus altos ingresos no les corresponde una asignación familiar por hijo; ii) no están incluidos en el sistema (por ejemplo, los monotributistas); iii) reciben otros subsidios incompatibles con la AUH (como es el caso de la percepción de

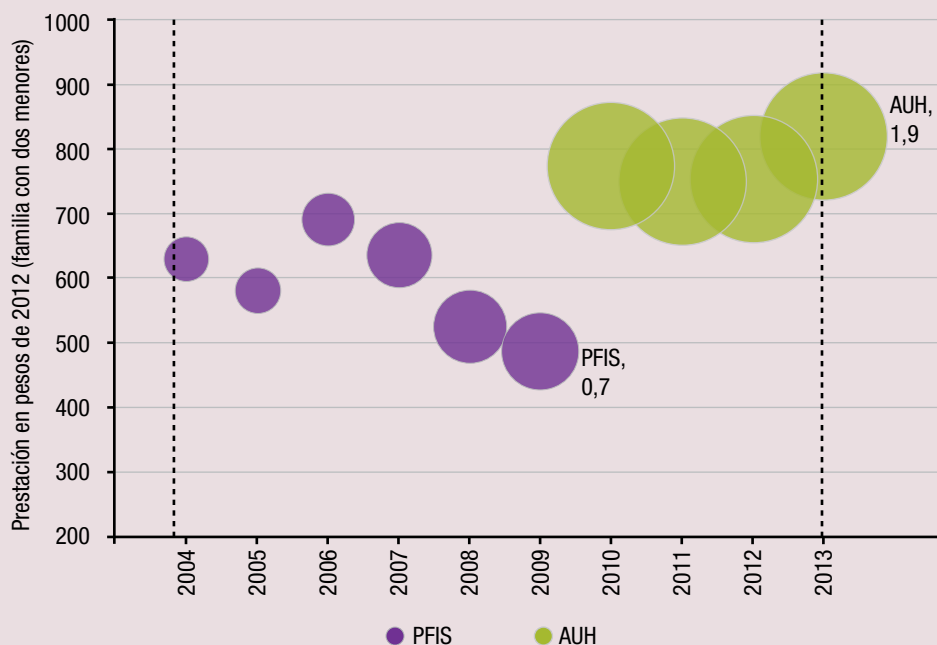
Ciudadanía Porteña de la CABA); o iv) se encuentran entre el resto de los niños y adolescentes que no han accedido a la AUH aun estando en condiciones de hacerlo (OIT, 2014). Como se observa en el Gráfico 4.6, para 2011, los grupos i), ii) y iii), denominados grupos excluidos por normativa, representan al 13% de los niños, niñas y adolescentes, mientras que el grupo no cubierto (grupo iv) pero que reúne las condiciones para serlo representa al 12%, en tanto constituyen la principal limitación para acceder a la AUH ciertos problemas asociados con los trámites y la documentación (MTEySS, 2014).

Además de la extensión de la cobertura horizontal, con la implementación de la AUH también se incrementó la cobertura vertical de las prestaciones para hogares con miembros desocupados u ocupados en la economía informal. La AUH implica un aumento de más del 33% en la prestación real que recibe un hogar tipo (con dos hijos menores de 18 años), en relación con la prestación del Plan Familias para la Inclusión Social - PFIS, que ya venía deteriorándose en términos reales desde 2006 (Gráfico 4.7). Por otra parte, si se focaliza el análisis sobre la cobertura vertical de la prestación contributiva, es posible apreciar que, en los últimos años, el valor de la prestación se ha ajustado para mantener cierta estabilidad en su valor real (Rofman y Oliveri, 2011). No obstante, las variaciones diferenciales entre los tramos de referencia y los salarios no solo han afectado al número total de prestaciones sino que, además, pueden haber incrementado la concentración de trabajadores que perciben el valor más bajo de la AFC²⁴ (Bertranou y Casanova, 2012). Sobre este inconveniente, se debe destacar que recientemente el Congreso de la Nación aprobó un Proyecto de Ley que establece una movilidad anual automática para esta política.

24. Si se compara 2008 con mediados de 2012, se observa lo siguiente: i) la concentración de las prestaciones en el primer tramo de remuneraciones (100% de la prestación) eran de 71% y 37%, respectivamente; y ii) la concentración de las prestaciones en el tercer tramo de remuneraciones (67% de la prestación) eran de 8% y 34%, respectivamente. El complemento corresponde al segundo tramo de remuneraciones (75% de la prestación) (Bertranou y Casanova, 2012).

Gráfico 4.7. Cobertura horizontal y vertical de la garantía de ingresos para niños, niñas y adolescentes en los hogares con miembros desocupados o en la economía informal, período 2004-2012

(el tamaño de las burbujas indica la cobertura horizontal en millones de beneficiarios)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la información del INDEC, el MECON, el MTEySS y el Congreso de la Nación.

El financiamiento de la AUH proviene de los recursos del sistema previsional, más específicamente, de los ingresos corrientes del SIPA más los recursos generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), mientras que las AFC son financiadas con aportes patronales. Por otro lado, las asignaciones familiares destinadas a los beneficiarios del SIPA y las pensiones por invalidez también se financian con recursos del SIPA.

En sintonía con la extensión de la cobertura destinada a los niños, niñas y adolescentes, también se incrementaron los recursos destinados al esquema de asignaciones familiares. De hecho, en 2013, el monto destinado a la protección social de niños y adolescentes se ubicó en el 0,99% del PIB, donde los

principales componentes son la AUH, con el 0,47%, y las AFC, con un 0,44% (véase el Cuadro 4.3). Téngase en cuenta que estos valores no incluyen las asignaciones familiares de los gobiernos provinciales ni el crédito fiscal.²⁵

Cuadro 4.3. Gasto público nacional en protección social asociado con garantías de ingresos para niños, niñas y adolescentes, período 2004-2013 (en porcentajes del PIB - base 2004)

AÑO	Prestaciones	Prestaciones no contributivas			
	AAFF para activos	AAFF para pasivos	AUH	PFIS ^(*)	Total
2004	0,36	0,07		0,10	0,43
2005	0,42	0,08		0,08	0,50
2006	0,40	0,06		0,08	0,46
2007	0,45	0,07		0,11	0,52
2008	0,50	0,08		0,15	0,58
2009	0,57	0,09	s/d	0,13	0,66
2010	0,52	0,09	0,35		0,96
2011	0,46	0,08	0,39		0,93
2012	0,41	0,08	0,41		0,89
2013	0,44	0,08	0,47		0,99

Nota: (*) PFIS: es el Plan Familias por la Inclusión Social.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON.

Finalmente, cabe mencionar que, además del régimen nacional de asignaciones familiares (que abarca a los trabajadores formales del sector privado, los trabajadores de la economía informal y los desocupados a través de la AUH y a los empleados públicos nacionales), existe un conjunto de sistemas provinciales similares que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y municipales, así como a los jubilados y pensionados de las provincias que no transfirieron sus Cajas previsionales a la Nación.²⁶ En el caso del régimen nacional para empleados públicos, los montos y escalas de ingresos son equivalentes a

25. El gasto tributario del componente ACF para 2010 rondaría el 0,05% del PIB (Bertranou y Casanova, 2012).

26. Adicionalmente, las provincias y los municipios introdujeron otros programas que atienden diferentes aspectos de la problemática de la infancia.

los del sistema para trabajadores del sector privado. No obstante, en el ámbito provincial, las prestaciones por hijo muestran gran heterogeneidad en las escalas de ingresos que definen la cobertura, así como en los montos.

Evidentemente, la implementación de la AUH no solo implicó una reformulación en la política de programas de transferencias de ingresos no contributivos en el ámbito del Sector público nacional en Argentina, en particular, respecto de los programas administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social, sino también en el Sector público provincial. Para la implementación de la AUH, la totalidad de las provincias (excepto San Luis) firmó un convenio marco con el Gobierno nacional mediante el cual, entre otras cosas, se estableció la cesión de la base de datos de los planes y programas sociales de sus jurisdicciones, por parte de cada autoridad provincial, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las incompatibilidades establecidas en la normativa de la AUH. Esta medida implicó que muchas provincias tuvieran que desarticular algunos de sus programas de protección social (Díaz Langou, 2012).

Por otra parte, la AUH constituye un elemento adicional que se debe tomar en consideración en el debate sobre el federalismo fiscal en Argentina, en tanto el Gobierno nacional, a través de esta política, ha asumido una responsabilidad que es parcialmente financiada con recursos que las provincias cedieron, al sistema previsional, a principios de la década de 1990. A partir de ese movimiento, la AUH ingresa en el debate sobre la asignación de recursos de la coparticipación al sistema nacional de previsión social. También es importante aclarar que debido a la demora en poner en práctica esta política, algunas provincias ya habían avanzado con programas financiados desde su propio presupuesto, lo que finalmente produjo cierta superposición de acciones. Este desajuste fue resuelto de manera diferente en cada jurisdicción.

RECUADRO 4**Impactos de primer y segundo orden de la Asignación Universal por Hijo**

La Asignación Universal por Hijo fue creada con el objetivo de expandir la cobertura del sistema de asignaciones familiares hacia los trabajadores desempleados, que se desempeñaran en la economía informal, y hacia otros trabajadores no cubiertos (como es el caso de los monotributistas sociales y las trabajadoras domésticas), lo que determinó que se convirtiera en una de las principales políticas de inclusión social.

Acerca del objetivo de brindar seguridad de ingresos, es evidente que esta política ha tenido un importante impacto sobre la pobreza, particularmente sobre la indigencia (Bertranou, 2010). Cerca del 75% de las personas menores de 18 años cubiertas por esta medida pertenecen al primero y al segundo quintil y paralelamente se constata que ella representa un 12% del ingreso total de los grupos familiares que se ubican en el primer quintil (MTEySS, 2014).

Los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de este programa deben cumplir con ciertos controles sanitarios y asistir a la educación formal. En relación al primer aspecto, se destaca que luego de la implementación de la AUH se incrementó en un 50% el número de niños y niñas inscriptos en el Plan SUMAR y en un 14% el número de embarazadas (MSAL, 2012). Respecto del segundo aspecto, Jiménez y Jiménez (2014) encontraron evidencia de que la AUH reduce la tasa de deserción escolar entre los adolescentes de 16 y 17 años (grupo en el cual los niveles de abandono escolar son los más elevados). En estos resultados se pueden identificar impactos positivos vinculados con evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por otra parte, acerca de los potenciales impactos que pueda tener la AUH sobre el mercado de trabajo, los estudios de Maurizio (2011) y Bustos y Villafañe (2011) manifiestan que la AUH no genera incentivos adversos sobre la participación laboral. Por otro lado, Garganta y Gasparini (2012) señalan que podría existir algún efecto negativo sobre las transiciones desde la informalidad (y del empleo por cuenta propia) hacia el empleo registrado. Si bien este comportamiento no es el principal obstáculo para la formalización, en algunos segmentos, como el del trabajo rural temporario y el trabajo doméstico, se ha identificado que no es menor el porcentaje de trabajadores que debido al desconocimiento de la normativa teme perder la asignación en caso de formalizar su vínculo laboral. No obstante, es de esperar que con la difusión que ha tenido el programa este tipo de situaciones poco a poco desaparezca.

3. Seguridad de ingresos para adultos mayores

Durante el período posterior a la crisis de 2001-2002 los cambios políticos así como en el funcionamiento de la economía generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones. En términos generales, estos debates destacaban que el sistema previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: la sostenibilidad financiera, la cobertura y el nivel de las prestaciones previsionales. Frente a esto, el esquema de capitalización era objeto de numerosas críticas (Bertranou *et al.*, 2011).

A partir de 2005, el Gobierno nacional tomó una serie de medidas que fueron acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional. Estas medidas modificaron el sistema que estaba en vigencia desde 1994 y lo llevaron a una considerable reformulación. En primer lugar, hacia comienzos de ese año se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales, principalmente, por medio del establecimiento de una Moratoria previsional, que permitió a los trabajadores que no cumplían con los años de aportes acceder a beneficios previsionales. En segundo término, en diciembre de 2008, se eliminó el régimen de capitalización individual, y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto, mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En tercer lugar, también en 2008, por medio de la sanción de la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, se fijó un esquema de actualización de las prestaciones basado en la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales. Hasta ese entonces, los aumentos de las prestaciones se habían realizado de manera diferenciada por tramos de haberes y esta dinámica había sido una de las fuentes de la creciente litigiosidad en el sistema. Finalmente, también se realizaron modificaciones en las normas que regulan los denominados regímenes especiales y se restableció la vigencia de varios de ellos (Bertranou *et al.*, 2011).

De acuerdo con el diseño actual del sistema y la realidad del mercado de trabajo, lo cierto es que hoy el SIPA enfrenta dificultades para alcanzar la cobertura universal. Incluso los elevados niveles de cobertura alcanzados en los últimos años no son sostenibles en este contexto ni en el largo ni en el mediano plazo.²⁷

27. De acuerdo con estimaciones presentadas en Grushka (2014) y en Rofman y Apella (2014), la cobertura previsional podría caer a niveles cercanos al 50% en el 2040, en caso de que no se modifique la política previsional, pero a partir de 2050 la cobertura podría aumentar si se sostiene la formalización del mercado de trabajo.

Esto obedece a que la principal medida adoptada para incrementar la cobertura es una medida de emergencia (la Moratoria previsional), que actualmente permite que las personas que cumplan con el requisito de edad para acceder a las prestaciones (65 años, los varones y 60, las mujeres) puedan cancelar deudas de contribuciones con el sistema hasta setiembre de 1993. Esto implica indefectiblemente que el número de adultos mayores que pueden beneficiarse de esta medida es decreciente con el tiempo y que las cohortes nacidas después de principios de la década de 1970 (que posiblemente ingresaron en el mercado de trabajo a comienzos de los años noventa) no serán alcanzadas por esta Moratoria. De hecho, en 2012 y 2013, comenzaron a observarse los impactos de la pérdida gradual de cobertura. Para abordar este problema, en agosto de 2014 fue aprobada la nueva Ley N° 26.970 de Moratoria previsional, la que, con una vigencia de dos años, permite reconocer deuda previsional hasta diciembre de 2003. Esta nueva medida contempla algunos aspectos no tomados en cuenta en la anterior moratoria (como la identificación de las condiciones socioeconómicas de quienes adhieran a la moratoria, la movilidad de las cuotas y un interés por el financiamiento y por la posible incompatibilidad con otra prestación previsional), pero mantiene como característica la de constituirse como una acción de emergencia de corto plazo.

La configuración del sistema actual de prestaciones expone un alto grado de fragmentación; de hecho, es posible distinguir que lo conforman cerca de 120 Cajas. A continuación, en el Cuadro 4.4, se presenta la cobertura del régimen nacional.

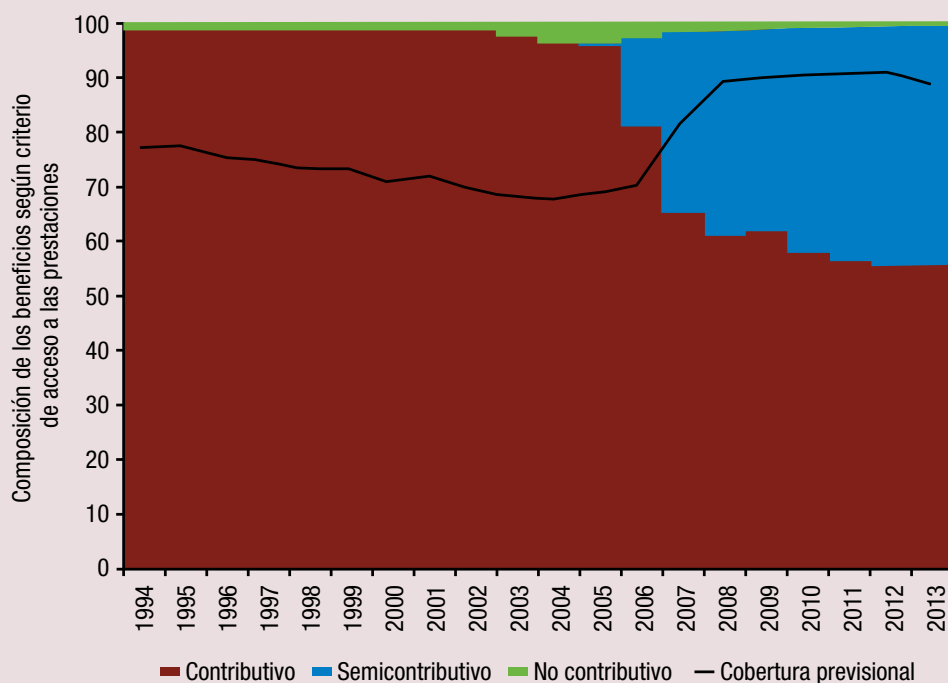
Cuadro 4.4. Régimen nacional (SIPA y MDS) de prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia

Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
Contributivo (SIPA)	Jubilación	Retiro por invalidez	Pensión por fallecimiento
	30 años de aportes	Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad.	Regularidad en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez).
	Edad de retiro: 60 años mujeres y 65 varones	Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio.	
Semi contributivo (SIPA)	Moratoria		
	Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter transitorio ya que los períodos a incluir deben ser previos al 30 de setiembre de 1993.		
	Prestación por edad avanzada		Genera pensión por fallecimiento.
	10 años de aportes (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad).		
	Edad de retiro: 65 años por invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales).		
No contributivo (MDS)	PNC		Solo generan bajo ciertas condiciones especiales.
	No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro.		
	No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos.		
	Los extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país.		
	Edad para vejez: 70 años.		

Fuente: elaboración propia sobre la base de Bertranou *et al.* (2011).

En relación con la cobertura horizontal, como consecuencia de las mayores dificultades que enfrentaron los trabajadores al momento de cumplir con los requisitos de elegibilidad para acceder a las prestaciones contributivas (debido al aumento de años de aportes y por el peor desempeño del mercado laboral), la cobertura cayó y solo se recuperó y aumentó hasta alcanzar el 90%, a partir de la implementación de la Moratoria previsional. En efecto, con la implementación de la Moratoria el número de beneficiarios del SIPA aumentó un 60% (véase el Cuadro A.7 del Anexo) y la cobertura pasó de cerca del 70% al 90% (Gráfico 4.8). Evidentemente, el número de beneficios creció más debido a que un porcentaje no menor de quienes accedieron a una prestación a través de la Moratoria eran pensionados (Bertranou *et al.*, 2011). Actualmente, es posible identificar que los beneficios de la Moratoria representan a cerca del 44% del total de beneficios que brinda el Sistema previsional nacional.

Gráfico.4.8. Evolución de la cobertura previsional y composición de los beneficios previsionales del régimen general, período 1990-2013 (en porcentajes)

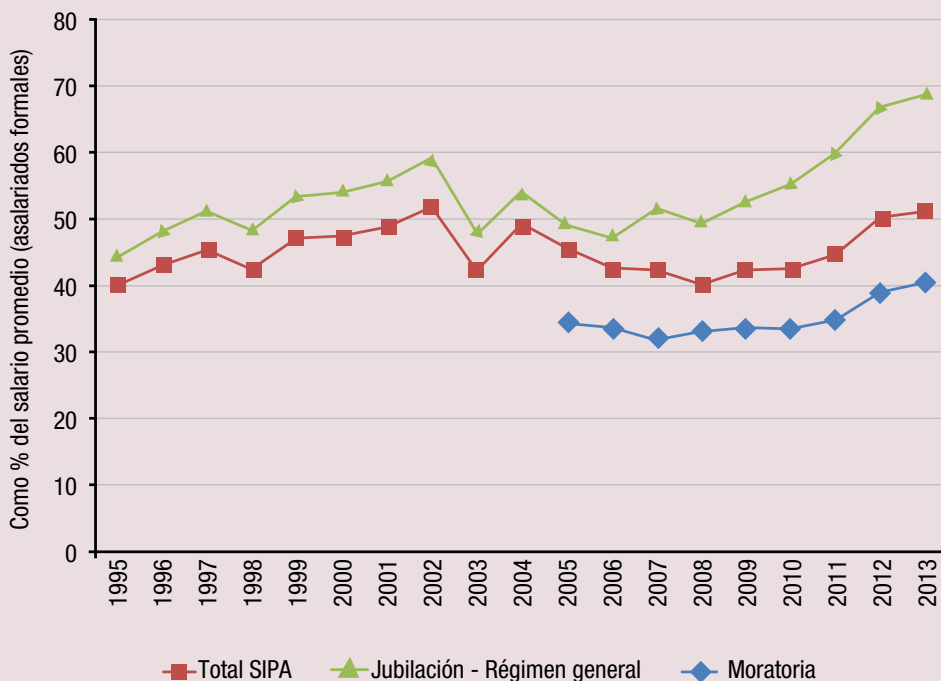


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y el MECON.

La política de moratoria a menudo ha sido denominada como “semicontributiva”, porque mantiene al trabajador como sujeto beneficiario. Sin embargo, del total de los beneficiarios de la Moratoria previsional, el 79% participó del mercado laboral si bien no logró conseguir una densidad de aportes que le permitiera acceder a una prestación contributiva (jubilación ordinaria o retiro por edad avanzada). Luego, de ese subtotal, un 52,8% de los beneficios no se nutrió de aportes; un 23,8% registró entre 1 y 10 años de aportes; un 17,1%, entre 11 y 25 años, y un 6,4%, más de 25 años (MTEySS, 2014).

Al analizar el alcance de la cobertura vertical del SIPA, es posible apreciar que la pseudotasa de reemplazo, medida como el cociente entre la prestación promedio y el salario promedio de los asalariados formales, mostró un aumento durante la década de 1990, como consecuencia de la estabilidad del salario promedio y de un ligero incremento de las prestaciones previsionales promedio (Gráfico 4.9). Esto último obedece, como señala Bertranou *et al.* (2011), a cierta “selectividad” de los nuevos beneficiarios, dado que en un contexto de cobertura decreciente quienes accedían a las prestaciones registraban salarios promedio elevados. Luego, con la crisis de la Convertibilidad y hasta 2005, las prestaciones reales cayeron, la concentración de prestaciones en el mínimo se ubicó en el 60% del total en 2005 (Bertranou *et al.*, 2011), en tanto la pseudotasa de sustitución cayó como producto de los aumentos salariales (en especial, del mínimo) frente a la recomposición parcial de las prestaciones. Unos años después, a partir de 2009, con la sanción de la Ley de Movilidad, las jubilaciones del régimen general comenzaron a recuperar no solo su valor real sino que también aumentaron en relación con los salarios. En efecto, hacia 2012, se observa que la prestación contributiva se ubica en un 67% del salario promedio de los asalariados formales. Por otra parte, se constata que la prestación de la Moratoria previsional ha mantenido cierta estabilidad, representando en 2012 un 40% del salario promedio de los asalariados formales, si bien constituye un 78% del salario mínimo y un 47% del salario promedio de la economía (véanse Gráficos A.4 y A.5 del Anexo).

Gráfico 4.9. Evolución de la cobertura previsional vertical, según tipo de prestación, período 1995-2013 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y el MTEySS.

En sintonía con la extensión de la cobertura previsional y la recomposición de las prestaciones a partir de 2005, para los beneficiarios de menores ingresos previsionales, y para todo el conjunto de beneficiarios desde 2009, el gasto previsional se incrementó. En efecto, el Cuadro 4.4 expone de qué manera el peso de las erogaciones en materia de jubilaciones y pensiones (contributivas, semicontributivas y no contributivas), en términos del PIB, pasó del 3,7% al 7,3%, entre 2004 y 2013. Luego, de los tres componentes señalados anteriormente, el que explica en mayor medida este incremento es la Moratoria previsional (considerada aquí como componente semicontributivo).

Cuadro 4.5. Gasto público en prestaciones de seguridad económica asociadas con la vejez, la invalidez y la supervivencia, período 2004-2013 *(en porcentajes del PIB - base 2004)*

AÑO	SIPA Régimen general	SIPA Moratoria	No contributivo ^(*)	Total
2004	3,43	0,00	0,24	3,67
2005	3,13	0,00	0,19	3,33
2006	3,18	0,13	0,24	3,55
2007	3,07	1,19	0,22	4,48
2008	3,04	1,40	0,31	4,75
2009	3,26	1,69	0,43	5,38
2010	3,29	1,77	0,50	5,56
2011	3,42	1,86	0,50	5,78
2012	4,00	2,12	0,58	6,70
2013	4,36	2,27	0,71	7,35

Nota: ^(*) estimación que incluye Veteranos de Malvinas, Plan Mayores, PNC Vejez y PNC Invalidez.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON.

Otro dato fundamental que completa el cuadro de prestaciones previsionales destinadas a los adultos mayores es que el financiamiento del sistema de pensiones depende fundamentalmente de dos pilares: los recursos tributarios (provenientes de las rentas generales) y los aportes y contribuciones que pertenecen a la nómina salarial. A la vez, dentro de los primeros, entre los principales tributos afectados se encuentra el 20% del Impuesto a las ganancias, el 11% del IVA y el 15% de la masa coparticipable.²⁸

4. Acceso a servicios de atención de la salud

De acuerdo con lo que establece la Organización Mundial de la Salud, una cobertura universal en salud significa que toda la población tiene acceso apropiado y a un costo asequible a las prestaciones de salud vinculadas con

28. Como la recaudación de los impuestos a las Ganancias e IVA forma parte de la masa coparticipable, se destina al sistema previsional algo menos del 30% del primero y del 25% del IVA.

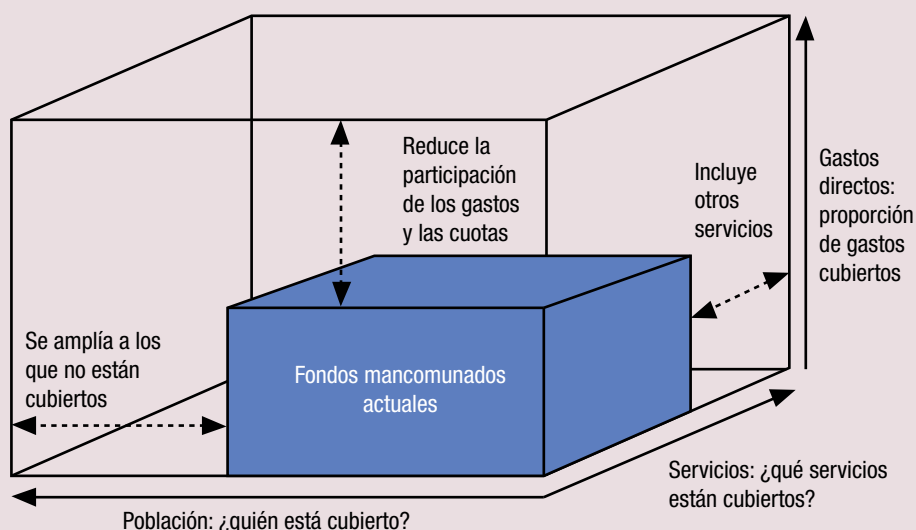
la promoción, prevención, cura y rehabilitación. De este modo, la noción de *cobertura universal* implica equidad de acceso y protección financiera (OMS, 2005), algo que, actualmente, supone la aplicación de políticas de reforma que no solo son imprescindibles para alcanzar esa meta si no que, además, resultan diversas y sumamente complejas (Recuadro 5).

RECUADRO 5

Visión de la OMS acerca del camino hacia la cobertura universal en salud

En el camino de alcanzar la provisión de un aseguramiento universal en salud, los países enfrentan tres obstáculos, que están relacionados entre sí: i) la disponibilidad de recursos, ii) el peso de los pagos directos (gastos de bolsillo), y iii) el uso ineficiente y no equitativo de los recursos (OMS, 2010; OMS, 2005). Según desde dónde y cómo empiecen, según las concesiones que los responsables políticos estén dispuestos a realizar, los países tomarán distintos caminos hacia la cobertura universal, en las siguientes tres áreas: el porcentaje de población que se debe cubrir, la oferta de servicios que se ha de conseguir y el porcentaje de gastos totales que se debe alcanzar.

Gráfico 4.10. Tres dimensiones a tener en cuenta en el avance hacia la cobertura universal



Fuente: OMS (2010).

La experiencia internacional revela algunas grandes lecciones que se deben tomar en cuenta para encaminarse hacia la cobertura universal (OMS, 2010). En primer lugar, cuando se avanza hacia la extensión de la cobertura, se debe considerar que una parte de la población es demasiado pobre para contribuir a través de los impuestos sobre la renta o de primas de seguro. Por lo tanto, será necesario subvencionarlos con fondos mancomunados (generalmente, con rentas públicas). Esta ayuda puede ofrecerse en forma de acceso directo a los servicios financiados por el Gobierno o mediante subvenciones en sus primas de seguro. Lo cierto es que sea cual fuere el sistema de financiamiento que se adopte, se necesitarán ciertos ingresos de la Administración pública para garantizar que las personas que no puedan pagar las contribuciones accedan igualmente a los servicios sanitarios (OMS, 2010; OMS, 2005).

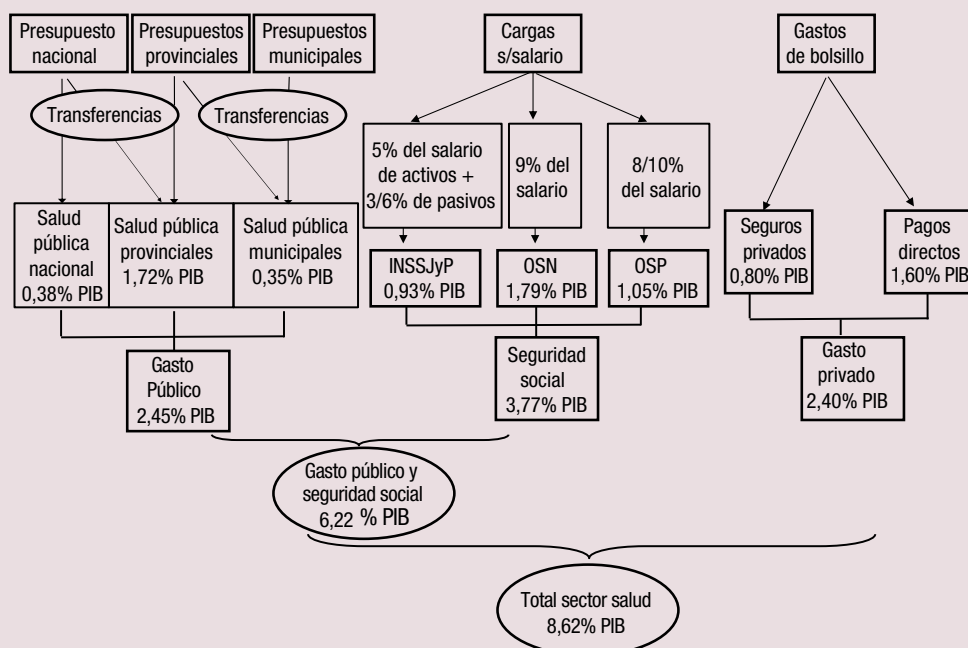
Por otra parte, como segundo punto fundamental, se deberá establecer que las contribuciones sean obligatorias; de lo contrario, los ricos y las personas sanas se desentenderían del tema y la financiación no sería suficiente para cubrir las necesidades de los pobres y los enfermos. Asimismo, para aumentar no solo la equidad sino también la eficiencia del sistema, será necesario reducir su fragmentación (OMS, 2010).

En tercer lugar, la existencia de múltiples fondos mancomunados, donde cada uno cuenta con su propio sistema de administración e información, está probado que no resulta eficiente y que, además, dificulta la consecución de la equidad. Por lo general, en los sistemas de mancomunación fragmentada sin compensación de riesgos, uno de los fondos proporcionará grandes beneficios a la gente bastante adinerada y esta no querrá subvencionar de manera cruzada los costos de la población más pobre o en peor estado de salud. Cabe destacar que la compensación de riesgos también tiene lugar cuando los gobiernos centrales asignan fondos para la salud a niveles inferiores de gobierno o a centros sanitarios de diferentes zonas geográficas. Las personas y las empresas en las regiones más ricas y con menos problemas de salud suelen contribuir más al fondo mancomunado en impuestos y cargos de lo que reciben, mientras que quienes viven en regiones más pobres y con mayores problemas de salud reciben más de lo que aportan (OMS, 2010).

Alcanzar la cobertura universal en salud no es un proceso sencillo y existe un número de factores que afecta la transición hacia la cobertura universal por la vía del seguro social (Carrin y James, 2004; OMS, 2005). Un factor particularmente relevante en el caso de Argentina es la estructura del empleo, dado que el tamaño del empleo informal constituye un determinante de la capacidad del seguro social, para brindar cobertura y recaudar contribuciones.

Fuente: elaborado sobre la base de OMS (2005) y OMS (2010).

Respecto de la garantía de acceso a los servicios de atención médica, es importante mencionar que el sistema de salud argentino está asentado sobre la provisión pública, es decir que todos los habitantes del país tienen derecho a gozar de sus prestaciones, independientemente de que cuenten con seguro social o privado. En este sentido, la cobertura de la garantía sería del ciento por ciento. Más allá de esta definición básica, el sector está estructurado en tres subsectores: público, seguridad social y privado. En el primer subsector, la salud es competencia de los gobiernos provinciales, quienes son responsables de elaborar el presupuesto y sus respectivas políticas de salud, si bien en algunas provincias el papel de los municipios como financiadores y prestadores ha crecido considerablemente. Tomando en cuenta que los lineamientos del Gobierno nacional solo proponen un valor indicativo, la diversidad de situaciones que se dan en el nivel jurisdiccional (y también en el nivel microeconómico) determina que no exista un único estamento básico de cobertura asegurada para la atención pública de la salud de todos los habitantes. Adicionalmente, la localidad que habita cada individuo dentro de una jurisdicción lo coloca en una posición diferencial respecto de sus conciudadanos frente al acceso a las unidades públicas que proveen servicios de salud.

Gráfico 4.11. Gasto y financiamiento del sector salud en Argentina, 2013 (en porcentajes del PIB)

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cetrángolo (2014) y datos de la Secretaría de Hacienda. La información de gastos de bolsillo es estimada por la OMS.

El nivel del gasto en salud realizado en Argentina es uno de los más elevados de América Latina pero su estructura da cuenta de que un porcentaje importante corresponde al gasto privado (cerca del 30%). Las cifras de gasto para el subsector público y de la seguridad social presentan una tendencia creciente luego de la crisis de 2002. En 2013, por ejemplo, el gasto del sector público se ubicaba en 2,5% del PIB y en 3,8%, el gasto de la seguridad social (a través de las Obras sociales y el PAMI). En efecto, estos niveles se ubican por encima de los observados a mediados de la década de 1990, cuando se registraba un 1,9% del PIB para el sector público y un 3% para la seguridad social.²⁹

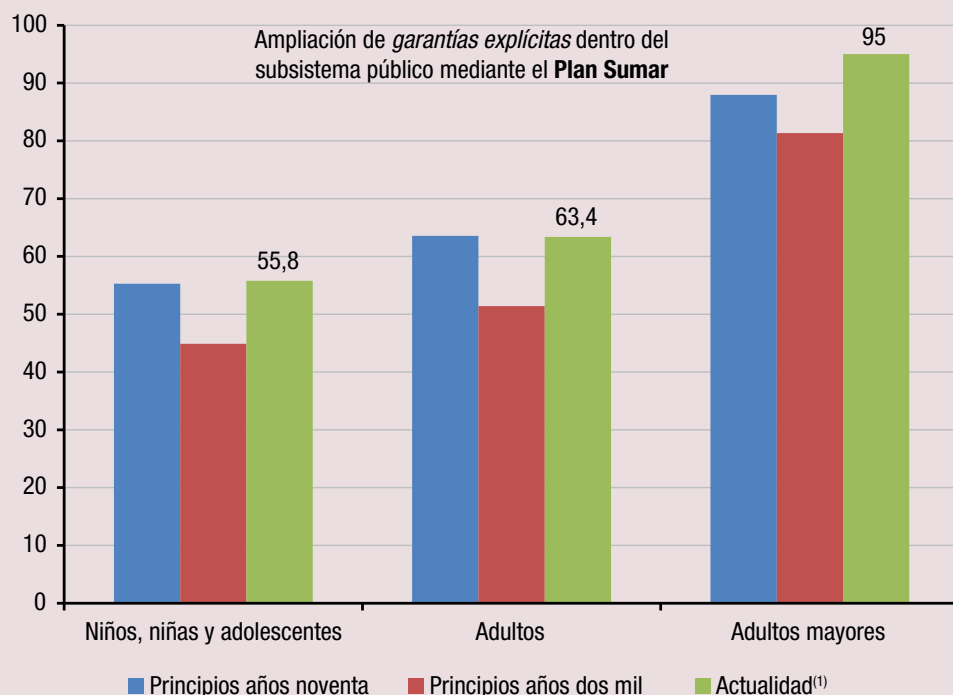
29. Véase el Anexo para mayores detalles.

A la vez, dentro del gasto privado se aprecia una baja incidencia del gasto en seguros. En este subsector, el concepto de mayor peso corresponde al gasto en medicamentos (Levcovich, 2002; Dirección de Economía de la Salud). No obstante, durante los años dos mil, debido a la implementación de un programa de provisión gratuita de remedios destinado a la población de menores recursos (más adelante se describe el Programa Remediar), como también debido a la extensión de la cobertura de los seguros sociales, la magnitud del gasto en medicamentos en relación con el ingreso de los hogares se redujo para todos los quintiles de ingreso, si bien esto ocurrió en mayor medida para los quintiles de menores recursos (Dirección de Economía de la Salud, véase el Cuadro A.9 del Anexo).

Al considerar la cobertura horizontal, es decir, la extensión de la población cubierta, es posible apreciar que en los últimos años el crecimiento del empleo formal ha permitido aumentar el nivel de cobertura del seguro social de salud. Asimismo, la mayor cobertura del sistema de pensiones ha redundado en una mayor cobertura del seguro de salud para el caso de los adultos mayores (a través del PAMI). De hecho, según los datos del Censo 2010, la población con cobertura de seguros de salud (mediante seguro social, es decir, la llamada “obra social”, o mediante seguro privado) alcanza al 63,9% de la población. No obstante, si se considera la cobertura por grupo etario, se observa que esta alcanza al 95% de los adultos mayores, se ubica en torno al promedio general entre los adultos en edad de trabajar y se encuentra por debajo del promedio en el caso de los niños, niñas y adolescentes (55,8%).

En Argentina, el sistema de salud se encuentra altamente fragmentado; no solo entre los tres subsistemas (seguro social, seguro privado y subsistema público) sino también en el interior de cada uno de ellos. En este sentido, la denominada cobertura “vertical”, respecto de la protección financiera y el tipo de prestaciones brindadas, es muy heterogénea dentro del conjunto de la población cubierta por seguros (PNUD, 2011). Esto último se suma a la falta de coordinación y articulación, lo que impide la conformación de un verdadero “sistema” de salud y atenta contra el uso eficiente de los recursos y el logro de niveles aceptables de equidad³⁰ en la cobertura.

30. En salud, los conceptos de *equidad horizontal* y *vertical* pueden plantearse tanto en relación con el financiamiento como con la provisión de salud. En la cuestión de la financiación, la equidad horizontal supone que todos los individuos que son iguales deben realizar pagos similares. La equidad vertical, en cambio, supone que el pago de la asistencia sanitaria debe ser proporcional a los recursos de cada individuo o familia. En el tema de la provisión, la equidad horizontal supone que los individuos en igual condición o con igual necesidad deben ser provistos de iguales servicios de salud. La equidad vertical supone que aquellos más enfermos o más necesitados deberían recibir mayor atención (Cetrángolo y Devoto, 2002).

Gráfico.4.12. Cobertura de seguros de salud según grupo etario, período 1990-2010 (en porcentajes)

Nota: ⁽¹⁾ último dato disponible (CENSO 2010).

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC (Censos de población).

Al analizar las prestaciones básicas que el Sistema de Salud de Argentina debe garantizar, se constata que tanto las Obras Sociales Nacionales (OSN), como el PAMI y las empresas de medicina prepaga, están obligados, desde 1999, a cubrir la Canasta Básica de Prestaciones Obligatoria (lo cual debería funcionar como piso prestacional),³¹ y que actualmente se denomina Programa Médico Obligatorio (PMO).

Es importante destacar que hasta 1994 los aportes de cada trabajador a las OSN eran destinados a financiar la Obra social particular del gremio de su actividad, sin que se pudiera elegir otra institución. De esta manera, se aseguraba una

31. La prestación del PAMI es diferente y más amplia.

cobertura homogénea dentro de cada Obra social pero diferente entre ellas, ya que todo servicio dependía del salario promedio de la actividad laboral correspondiente y de la cantidad de beneficiarios. Pero a partir de 1995, con la libre elección de Obras sociales, se consolidó un sistema todavía menos solidario, al propiciarse diferencias de prestaciones más profundas. Acompañando esta política, también se modificaron las funciones de redistribución del Fondo Solidario de Redistribución, al asignar automáticamente (por Subsidio Automático Nominativo - SANO) parte de la recaudación a los grupos familiares de menores ingresos, con el fin de garantizarles un valor mínimo de cotización mensual, con el que se debería financiar el Programa Médico Obligatorio (PMO). Pero de todas maneras, y debido a la baja proporción de los recursos que se destinan al SANO, aún subsisten diferencias importantes en el acceso y la calidad de los servicios que reciben los beneficiarios según cuál sea la Obra social a la que pertenezcan y, además, según cuál sea su lugar de residencia.

Finalmente, y debido tanto a la posibilidad de brindar planes suplementarios al PMO como a la utilización de los aportes obligatorios como parte de la cuota destinada a contratar una prepaga (desde las Obras sociales por elección de los beneficiarios), la cobertura efectiva a que accede cada grupo familiar depende, básicamente, de su nivel de ingresos. En consecuencia, el sistema, a diferencia de la mayoría de los sistemas de seguridad social en salud, sigue un principio de bien meritario en lugar de asegurar cobertura homogénea a los trabajadores formales y a sus familias.

Para dar cuenta de la asimetría en el uso de recursos del sistema de OSN, basta con mencionar que el 5% de las Obras sociales concentra la atención del 54% de los afiliados, a la vez que las Obras sociales que atienden al 30% de los afiliados cuentan con el 50% de los recursos del sistema (Decreto N° 1609/2012).

La medida más importante que se adoptó de manera inmediatamente posterior a la crisis fue el incremento de la participación de los aportes destinados al Fondo Solidario de Redistribución - FSR. Más recientemente, se implementaron algunas acciones de escaso alcance destinadas a reducir ciertas inequidades del subsistema de seguridad social. Entre estas, se puede mencionar la creación, en 2012, del Subsidio de Mitigación de Asimetrías (SUMA), orientado a complementar el financiamiento de las OSN, a través de una parte de los recursos del FSR. Asimismo, en 2013 se creó el Subsidio de Mitigación de Asimetrías para el Régimen de Trabajo Especial (SUMARTE), destinado a complementar la financiación de las OSN que tuvieran entre sus beneficiarios

a los trabajadores del Régimen para Trabajadores de Casas Particulares y del Régimen Simplificado Para Pequeños Contribuyentes (Monotributo, Monotributo social y Monotributo agropecuario) y el Subsidio SUMA 70, cuya función es complementar la financiación de las OSN que posean afiliados con 70 años o más.³²

En cambio, han sido mucho más importantes las acciones que fueron encaradas para asegurar niveles básicos de cobertura a los diferentes grupos poblacionales que no están cubiertos por el sistema de Obras sociales. Esto es particularmente importante si se considera que para el caso de la provisión de servicios del sector público no existe una norma que defina explícitamente que se debe garantizar una cobertura, incluso, pese a que en el Plan Federal de Salud se menciona que “Toda la población argentina tendrá cobertura explícita de un conjunto de prestaciones médicas adecuadas”.³³

Entre las medidas que se implementaron durante los primeros meses posteriores a la crisis, se deben señalar la obligación de prescribir medicamentos por su denominación genérica, lo que significó una reducción importante de costos, y la introducción del Programa Remediar. Este último está destinado a garantizar el acceso a medicamentos en los centros de atención primaria. Al considerar que estos puntos de servicios sanitarios forman parte del sistema de salud descentralizado, se constata que este programa significó además una importante asistencia de la Nación a los sistemas de salud provinciales y municipales.

Por último, otra medida que alcanzó un importante impacto durante los años posteriores a la crisis 2001-2002 fue la introducción de un sistema de incentivos que permitiera aumentar la cobertura de salud de las mujeres en edad reproductiva y de los niños. Este programa, denominado originalmente Nacer, determinó la transferencia de fondos a los gobiernos provinciales que aseguraran esa cobertura. La medida fue verdaderamente muy exitosa y se encuentra en un proceso de ampliación de sus prestaciones y de los grupos poblacionales cubiertos, ahora con el nombre de Programa Sumar.

32. En el Anexo se presentan los fondos destinados a redistribuir recursos en el interior del subsistema de OSN.

33. En el Anexo se expone un valor aproximado de los paquetes de prestaciones de los distintos subsectores del sistema, y se muestran las diferencias dentro de cada subsector y entre los diferentes subsectores.

Anexo - Capítulo 4

Cuadro A.5. Cobertura de las políticas asociadas con las contingencias que enfrentan las personas en edad de trabajar, período 2004-2013 (promedios anuales del número de prestaciones)

AÑO	Políticas de mercado de trabajo								
	Prestaciones contributivas	Prestaciones no contributivas						Servicios de empleo (formación y terminalidad educativa)	Reducciones temporales de aportes patronales
	Seguro de desempleo	PJyJHD	SCyE	Acciones de empleo transitorio ⁽¹⁾	Mantenimiento del empleo privado ⁽²⁾	PIST	PJMyMT		
2004	61.209	1.771.661		212.293	5.488			37.317	s/d
2005	67.224	1.576.015		233.488	4.265			51.950	s/d
2006	90.281	1.321.541	21.124	234.015	8.654			132.463	s/d
2007	100.869	923.896	58.619	218.896	11.284			171.258	s/d
2008	126.040	624.609	81.572	277.671	20.022		1.208	199.731	s/d
2009	143.543	427.667	88.293	417.007	73.873	60.000	31.454	303.530	408.000
2010	128.121	29.233	117.774	278.204	89.936	122.159	55.391	403.480	714.000
2011	104.318	497	137.508	116.985	70.414	194.456	148.793	431.022	s/d
2012	100.075	474	140.618	30.276	51.645	138.509	144.133	332.045	s/d
2013	91.326		90.059	33.001	33.181	492.046	121.031	306.066	s/d

AÑO	Prestaciones por invalidez y viudez		Cuidados	SyST ⁽⁵⁾
	Seguridad social ⁽³⁾	PNC - Invalidez	Prestaciones por maternidad ⁽⁴⁾	Seguros de riesgos del trabajo
2004		113.651	11.584	5.355.265
2005		132.532	41.383	6.000.749
2006	354.269	173.677	43.634	6.674.654
2007	351.004	230.847	46.736	7.248.484
2008	347.392	297.335	46.766	7.742.004
2009	370.870	452.596	67.741	7.848.698
2010	357.382	575.526	85.613	7.966.922
2011	355.180	716.058	84.012	8.311.694
2012	356.312	791.150	86.996	8.660.094
2013	334.506	898.544	81.486	8.770.932

Notas: ⁽¹⁾ incluye acciones de empleo transitorio como Interzafra y PEC; ⁽²⁾ incluye acciones de mantenimiento del empleo privado como el REPRO y Trabajo autogestionado; ⁽³⁾ estimación realizada a partir de prestaciones previsionales que reciben las personas de hasta 59 años; ⁽⁴⁾ para el período 2004-2010, se presentan datos de programación de ANSES, dado que la ejecución no incluye el Fondo Compensador; ⁽⁵⁾ Salud y Seguridad en el Trabajo.

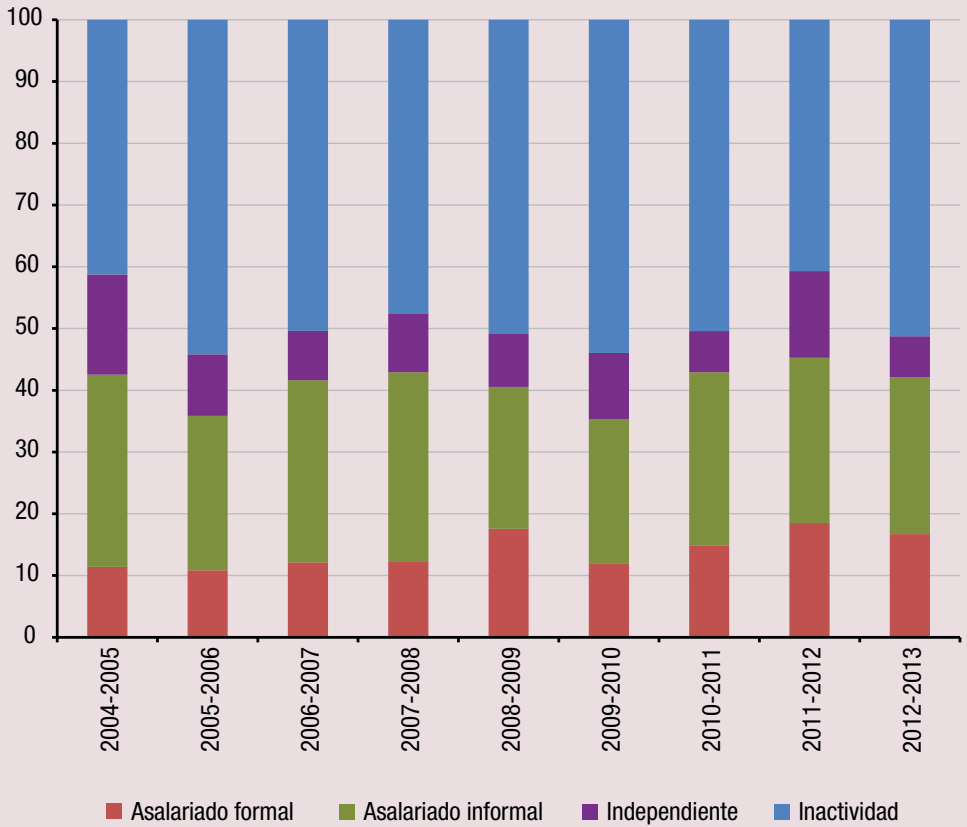
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON, el MTEySS y el SRT.

Cuadro A.6. Número de prestaciones de seguridad económica asociadas con la familia y los hijos, período 2004-2013

AÑO	AAFF para trabajadores activos		AAFF para población pasiva			AUH	PNC - madres de 7 o más hijos
	Hijo, hijo discap., prenatal	No periódicas	Hijo, hijo discap.	Cónyuge	No periódicas		
2004	s/d	s/d	156.947	691.408	62.823		79.465
2005	4.261.400	1.004.844	265.050	744.476	111.879		90.109
2006	4.018.700	1.290.231	261.957	721.261	120.318		118.277
2007	3.994.100	2.578.963	263.759	709.124	126.096		155.612
2008	3.871.500	2.639.908	277.442	710.180	141.202		202.788
2009	3.764.100	2.517.921	301.669	721.940	149.945	3.443.909	266.006
2010	3.384.700	2.496.713	368.844	716.383	145.644	3.527.627	295.698
2011	3.072.996	2.726.686	401.763	724.418	169.283	3.523.303	308.062
2012	3.068.712	2.734.417	275.701	658.954	156.510	3.407.035	317.685
2013	3.302.806	1.943.735	256.992	634.853	100.402	3.339.492	328.065

Fuente: elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Gráfico A.3. Situación ocupacional (anterior) de las personas que ingresaron al desempleo, período 2004-2013 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

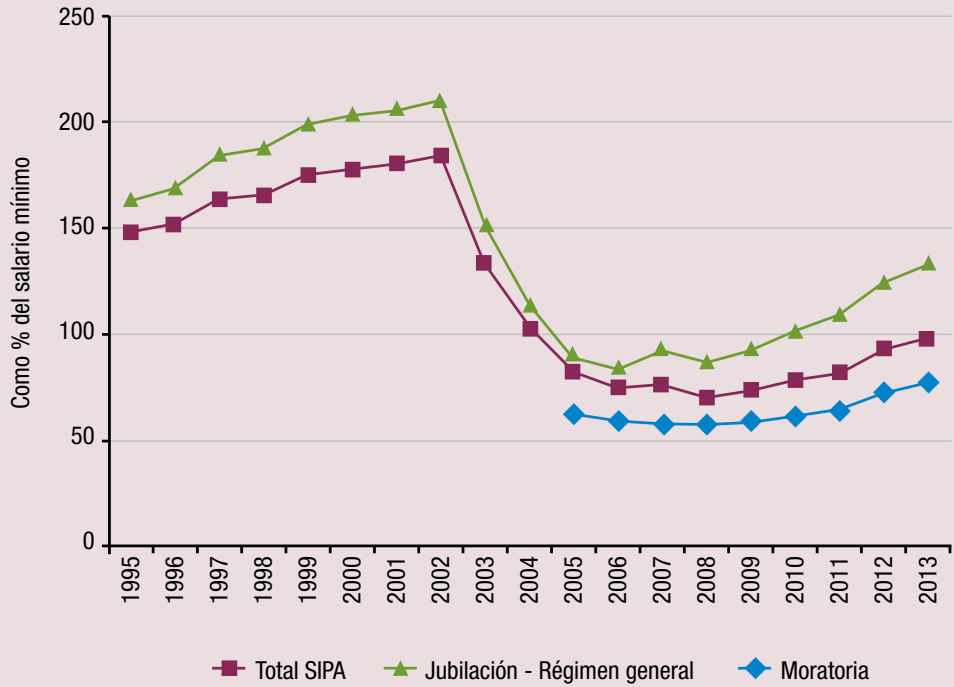
Cuadro A.7. Beneficiarios de prestaciones de seguridad económica asociadas con la vejez, la invalidez y la supervivencia, período 2004-2013

AÑO	Prestaciones contributivas	Prestaciones no contributivas			
	SIPA (jubilaciones y pensiones)	Invalidez	Vejez	Excombatientes de Malvinas	Plan Mayores ⁽¹⁾
2004	2.881.458	113.651	66.352	14.507	64.056
2005	2.880.177	132.532	77.165	17.206	55.499
2006	3.312.942	173.677	92.517	19.489	45.890
2007	4.106.924	230.847	87.987	20.108	15.016
2008	4.280.073	297.335	76.751	20.411	3.094
2009	4.497.027	452.596	65.925	20.749	1.287
2010	4.599.985	575.526	49.843	20.966	624
2011	4.621.184	716.058	41.385	21.206	441
2012	4.628.786	791.150	38.432	21.355	-
2013	4.665.841	898.544	27.335	22.079	-

Nota: ⁽¹⁾ componente del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

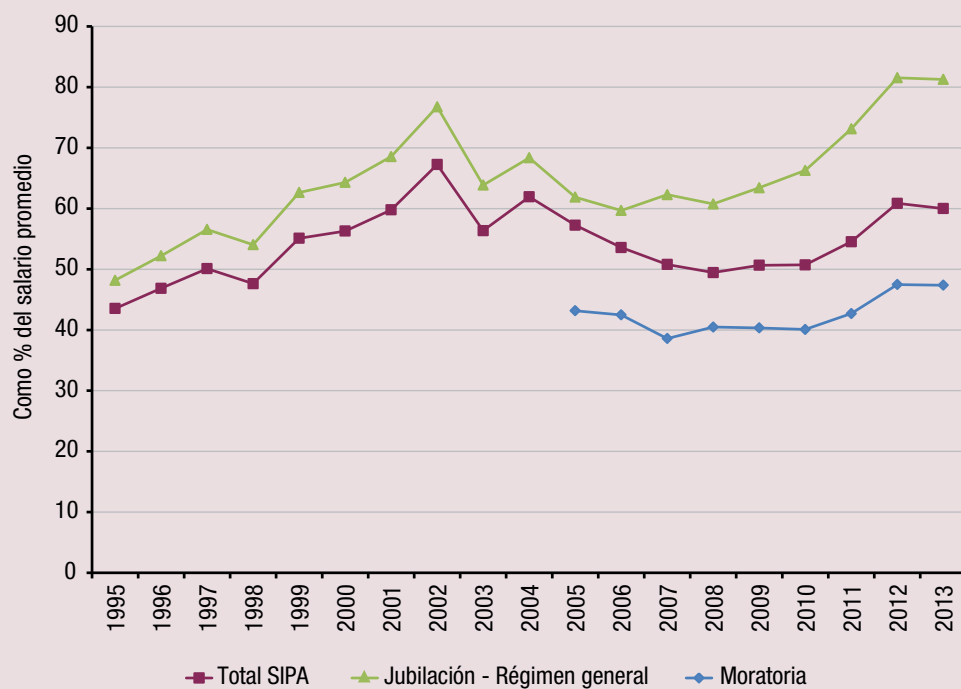
Fuente: elaboración propia sobre la base del MTEySS y el MECON.

Gráfico A.4. Evolución de la cobertura previsional vertical respecto del salario mínimo, período 1995-2013 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y el MTEySS.

Gráfico A.5. Evolución de la cobertura previsional vertical respecto del salario promedio, período 1995-2013 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y el MTEySS.

Cuadro A.8. Gasto en salud, subsector público y seguridad social, período 1990-2013^(*)*(en porcentajes del PIB)*

Subsector	1990	1995	2000	2005	2009	2012	2013
PBI base 1993							
Sector público	1,4	1,9	2,0	1,9	2,6	2,8	s/d
Obras sociales	2,1	2,0	2,2	2,0	2,7	3,2	s/d
INSSJyP	0,6	1,0	0,8	0,6	0,9	1,1	s/d
Total (sector público y seguro social)	4,2	5,0	5,0	4,5	6,2	7,2	s/d
PBI base 2004							
Sector público				1,6	2,1	2,2	2,5
Obras sociales				1,6	2,2	2,5	2,8
INSSJyP				0,5	0,7	0,9	0,9
Total (sector público y seguro social)				3,7	5,0	5,6	6,2

Nota: ^(*) estimación a partir de datos de la AFIP y del MECON. Para 2012, la estimación del gasto en Obras sociales nacionales se realizó sobre la base de información de la AFIP. En el caso de las Obras sociales nacionales, se realizó tomando como referencia la evolución del gasto del total de los seguros (OSN y PAMI). La estimación del gasto del subsector público y del INSSJyP se realizó a partir de la información disponible en la Secretaría de Hacienda (Cuenta de Inversión, DNCFP, Boletín Fiscal, Mensajes de Remisión del Proyecto de Presupuesto).

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y la AFIP.

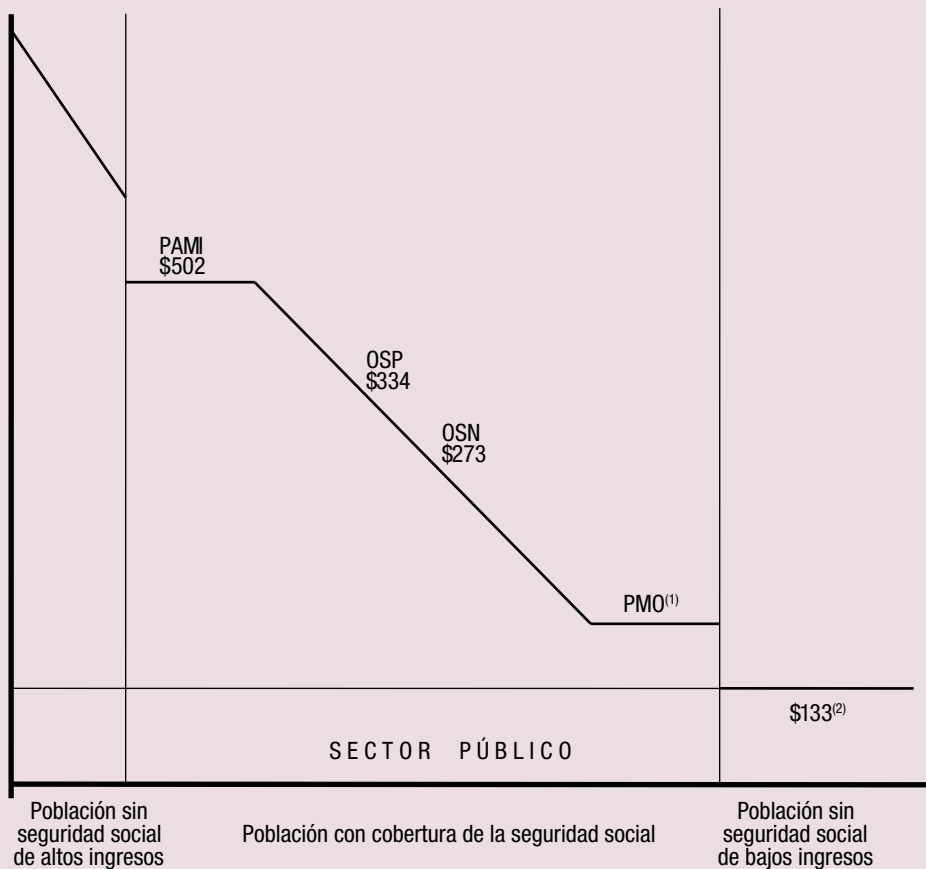
Cuadro A.9. Gasto de bolsillo (promedio) en salud, según rubro, como porcentaje del ingreso per cápita de los hogares, según quintiles del IPCF, 2003, 2005 y 2010 (en porcentajes)

Rubro de gasto	Quintil de ingreso per cápita familiar				
	1 (más pobre)	2	3	4	5 (más rico)
Año 2003					
Gasto en servicios de salud	8,2	3,8	8,5	5,4	5,4
Gasto en medicamentos	12,8	8,5	8,5	5,9	2,4
Gasto total en salud	18,1	10,6	15,9	10,5	7,6
Año 2005					
Gasto en servicios de salud	9,4	5,2	10,3	5,9	5,4
Gasto en medicamentos	9,9	11,1	5,5	4,9	2,1
Gasto total en salud	19,3	16,3	15,8	10,8	7,5
Año 2010					
Gasto en servicios de salud	5,6	4,5	4,7	4,6	4,2
Gasto en medicamentos	8,4	6,4	5,1	4,0	2,3
Gasto total en salud	13,6	10,5	9,7	8,4	6,4

Fuente: Dirección de Economía de la Salud (MSAL); elaborado sobre la base de las Encuestas de utilización y gastos en servicios de salud (2003, 2005 y 2010).

Gráfico A.6. Fragmentación en la cobertura del sistema de salud argentino

Nivel de cobertura
e ingresos (en \$)



Notas: ⁽¹⁾ el Plan Médico Obligatorio no tiene un valor establecido. Como referencia, se puede considerar que el SANO financia cápitas diferentes por riesgo, que van de \$47 a \$192. ⁽²⁾ El promedio de gasto mensual público por habitante es la suma del gasto nacional (\$27), municipal (\$17) y provincial (\$89). El provincial oscila entre un mínimo de \$49 en la provincia de Buenos Aires y un máximo de \$ 356 en la provincia de Santa Cruz.
Fuente: Cetrángolo (2014a).

Cuadro A.10. Recursos del Fondo Solidario de Redistribución y su asignación

Recursos de las OSN		
Aportes personales	3%	
Contribuciones patronales	6%	
Recursos del FSR		
Remuneración hasta \$2400: 10% de los recursos de las OSN (15% en el caso de las OS de Dirección de Empresas)		
Remuneración mayor a \$2400: 15% de los recursos de las OSN (20% en el caso de las OS de Dirección de Empresas)		
Distribución de los recursos del FSR		
Administración de Programas especiales	Financiar la cobertura de prestaciones de alto impacto económico originadas en la atención de enfermedades de baja incidencia y alto costo	
SANO	Distribución automática de un subsidio para garantizar un mínimo de aportes por afiliado (40% de titulares con menor aporte por grupo familiar)	
	Grupo de edad	Valores
	0-14	\$47
	15-49	\$74 varones / \$87 mujeres
	50-64	\$87
	65 o más	\$192
SUMA ⁽¹⁾	6% de la recaudación de aportes y contribuciones	
20% del SUMA	OSN con más de 5000 afiliados	
80% del SUMA	Proporcional al número de afiliados	
Compensación económica	OSN con menos de 5000 afiliados para alcanzar el ingreso promedio mensual del Sistema	
SUMARTE	1,5% de la recaudación de aportes y contribuciones	
SUMA 70	0,7% de la recaudación de aportes y contribuciones	

Nota: ⁽¹⁾ existen topes mínimos y máximos a distribuir, para evitar desproporciones en la asignación de los recursos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cetrángolo y Devoto (2002) y del PNUD (2011).

Capítulo 5

Financiamiento de la expansión de la cobertura de la protección social en los años dos mil

Los sistemas de protección social pueden obtener financiamiento a partir de diferentes fuentes de recursos. Entre los que tienen asignación específica a estos, se destacan las contribuciones pagadas por los empleadores y los aportes de los trabajadores (en algunos casos, complementados con aportes del Estado). Por otro lado, a veces cobra relevancia el rendimiento de las inversiones (en especial, bajo esquemas de capitalización) y también otro tipo de recursos que, por lo general, tienen muy escasa incidencia (por ejemplo, los cargos administrativos). Pero cuando las fuentes de recursos no generan los ingresos suficientes, adicionalmente, puede existir una asignación específica proveniente de impuestos diferentes de las cargas sobre los salarios o asistencia financiera, con recursos de las rentas generales. La mayoría de los sistemas de protección social se financian a partir de una combinación de estas fuentes y, si fuera necesario, también de la asistencia de recursos de las rentas generales. Estos provienen de los diversos tipos de tributos y además de otros recursos corrientes y de capital de menor importancia. El financiamiento de los desequilibrios fiscales, por otra parte, incluye el endeudamiento neto y la emisión monetaria.

Luego de haber revisado diferentes aspectos que explican los cambios ocurridos en el gasto social y en los esquemas de protección social en Argentina, entre fines del siglo pasado y principios del presente, el objetivo de este capítulo será profundizar en la evaluación del financiamiento de la protección social en sus diferentes manifestaciones, así como en los condicionantes que, sobre la magnitud y estructura de ese financiamiento, provienen de la dinámica del mercado de trabajo y de la organización federal del país, entre otros factores.

1. El financiamiento de la protección social en Argentina

En Argentina, el nivel y la estructura de financiamiento se ha modificado considerablemente durante la última década. En el caso de los esquemas de protección social, la composición del financiamiento está muy asociada con las características de los beneficios brindados y el nivel de fondeo (reservas acumuladas) del sistema, cuando este existiera. En otras palabras, lo que quiere afirmarse es que la elección del esquema de financiamiento no es independiente de las características de diseño del sistema de protección social (Cichon *et al.*, 2004).

Como se destacó en capítulos anteriores, este documento intenta desarrollar un análisis que continúa, en varios aspectos, al ya presentado en Bertranou y Bonari (2005). No obstante, aquí el estudio del desempeño de la protección social se realiza siguiendo la identificación de prestaciones básicas que han sido delimitadas en la Recomendación núm. 202 y en los Convenios de la OIT asociados con estas garantías. En consecuencia, el universo del gasto público considerado aquí es más acotado que el presentado en aquel documento (por ejemplo, no se incorporan dimensiones como educación, vivienda y saneamiento, entre otras) y, a la vez, las erogaciones contempladas no son exclusivamente aquellas a cargo del sector público sino que también se suman aquellas que, siendo ejecutadas por instituciones no gubernamentales, tienen a su cargo funciones de protección social mediante el financiamiento compulsivo, aunque no público. Un ejemplo de ello son las Obras sociales que, en manos de los sindicatos, ofrecen cobertura de salud a los trabajadores y a sus familias. Esto significa que no es posible considerar este universo como parte de lo usualmente definido como erogaciones del sector público.³⁴ Con el objeto de hacer explícito el verdadero alcance de este estudio, en el Cuadro 5.1 se presenta un breve detalle del universo de análisis y cuáles son las principales fuentes de financiamiento de cada componente de la protección social.

34. Una discusión de estos aspectos se puede consultar en Cetrángolo (2009).

Cuadro 5.1. Configuración de la protección social

(Garantías de ingresos, salud y políticas de mercado de trabajo)

Conformación de la Protección social			Financiamiento
Sistema de seguridad social nacional	Sistema Único de Seguridad Social	Subsistema Previsional	Administrados por la ANSES. Esta institución se financia con aportes y contribuciones, impuestos con asignación específica (IVA, Ganacias, otros internos), 15% de la masa coparticipable y rentas de la propiedad.
		Subsistema de Asignaciones Familiares	
		Subsistema de Seguro de desempleo	
		Subsistema de Riesgos del Trabajo	Aportes de empleadores.
	Sistema Nacional del Seguro de Salud	Obras Sociales Nacionales	Aportes de trabajadores y empleadores.
INSSJyP (PAMI)		Aportes de trabajadores, empleadores y jubilados.	
Seguridad social provincial	Previsión social (Cajas no transferidas) ^(*)		Aportes de los Estados provinciales y de trabajadores, asignación específica del IVA, transferencias del Estado nacional por armonización, transferencias del Estado provincial para cubrir déficits.
	Obras sociales provinciales		Aportes de los Estados provinciales y de trabajadores.
	Asignaciones familiares (empleados públicos) ^(*)		Recursos de los Estados subnacionales.
Otras acciones de protección social a nivel nacional	Ministerio de Trabajo	Políticas de mercado de trabajo	Recursos del FNE (aportes patronales y de jubilados en actividad) y recursos de rentas generales del Estado nacional.
	Ministerio de Desarrollo Social	Políticas de protección social	Recursos de rentas generales del Estado nacional. Transferencias internas de ANSES para financiar las PNC.
	Ministerio de Salud	Políticas de protección social	Recursos de rentas generales del Estado nacional.
Otras acciones de protección social a nivel subnacional ^(**)	Áreas de trabajo ^(*)	Políticas de mercado de trabajo	Recursos de rentas generales de los Estados subnacionales. Apoyo del Estado nacional en algunas líneas específicas (como la red de Oficinas de empleo).
	Áreas de Salud	Políticas de protección social	Recursos de rentas generales de los Estados subnacionales. Apoyo del Estado nacional en algunas líneas específicas (como el Plan Sumar).

Notas: ^(*) no incluido en el análisis de gasto y financiamiento. ^(**) Si bien los municipios implementan algunas acciones en materia de protección social, en el nivel subnacional son los gobiernos provinciales los que tienen mayores responsabilidades en esta área (para mayores detalles, véase Bertranou y Bonari, 2005).

Fuente: elaboración propia.

Las diferencias en el universo de análisis de este documento y el total del gasto social consolidado implican también diferencias en la cuantificación de los recursos totales destinados a la protección social. En el Cuadro 5.2 se presenta una cuantificación de estas diferencias para 2009, debido a que es sobre ese año que se dispone de la última información del GPS consolidado (que incluye Nación, provincias y municipios), elaborado por el Ministerio de Economía de la Nación. Allí se muestra que la diferencia entre el universo de este estudio y el total es del 47%. No obstante, en relación con las garantías de protección social que son analizadas, se encuentran resultados diferentes.

Al analizar más detenidamente, se observa que en el caso del gasto en salud no existen diferencias debido a que el universo de análisis es el mismo. En previsión social, en cambio, donde se incluye fundamentalmente la garantía de ingreso para los adultos mayores (aunque también se incorpora el gasto de pensiones por invalidez para personas en edad de trabajar), la diferencia con el GPS en la función previsión es del 30% y obedece, fundamentalmente, a la no inclusión de las Cajas previsionales provinciales (1,6% del PIB en 2009) y al gasto previsional de otros regímenes no incluidos en el SIPA (como el de las fuerzas armadas y de seguridad nacional). En relación con la garantía asociada con las personas en edad de trabajar, en este documento se incluye el Sistema de riesgos del trabajo y otras políticas activas del mercado de trabajo (como las deducciones temporales en aportes patronales a la seguridad social, que han sido del 0,2% del PIB, en 2009) pero no se incluyen los programas de empleo de los gobiernos subnacionales (que implican una suma inferior al 0,1% del PIB, en 2009). Finalmente, dentro de la función promoción y asistencia social, solo se incluye dentro de las garantías de protección social a familias con niños, niñas y adolescentes el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), que fue ejecutado hasta 2009 (al menos bajo su diseño original).

Cuadro 5.2. Comparación entre el gasto social consolidado y el gasto en protección social en cuatro garantías, 2009^(*) (GPS en porcentajes del PIB - base 2004)

Funciones	GPS consolidado	Gasto en protección social (4 garantías)	Diferencia	
			%	Motivo
Educación, cultura y ciencia y técnica	5,42		-100	No se incluye.
Salud	5,04	5,04	0	Mismo universo de análisis.
<i>Atención pública de la salud</i>	2,08	2,08	0	
<i>Obras sociales - Atención de la salud</i>	2,22	2,22	0	
<i>INSSJyP - Atención de la salud</i>	0,73	0,73	0	
Agua potable y alcantarillado	0,36		-100	No se incluye.
Vivienda y urbanismo	0,51		-100	No se incluye.
Promoción y asistencia social	1,81	0,13	-93	Se incluyen programas de promoción social que brindan cobertura a familias vulnerables con hijos (PFIS, finalizado en 2009).
Previsión social	7,72	5,38	-30	No se incluyen Cajas previsionales provinciales no transferidas ni otras Cajas nacionales fuera del SIPA.
Trabajo	0,91	1,44	58	
<i>Programas de empleo y seguro de desempleo</i>	0,31	0,33	8	Se incluye el gasto tributario asociado a reducciones temporales en los aportes patronales a la seguridad social. No se incluyen programas de empleo de los gobiernos subnacionales.
<i>Asignaciones familiares</i>	0,60	0,66	10	Se incluyen todas las asignaciones familiares, incluidas las no contributivas para beneficiarios de PNC invalidez y del SIPA.
<i>Riesgos del trabajo</i>		0,44	100	Se incluye el Sistema de riesgos del trabajo.
Otros servicios urbanos	0,78		-100	No se incluye.
Total	22,55	11,98	-47	

Nota: ^(*) para 2009, se dispone del último dato del GPS consolidado elaborado por el MECON.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON.

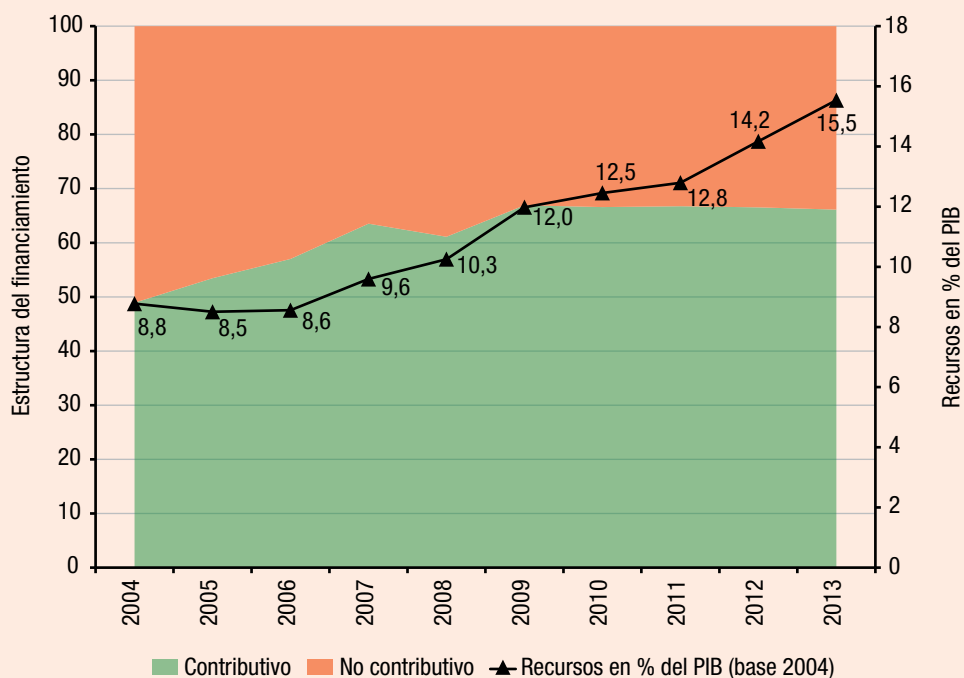
2. La evolución reciente del gasto en protección social y su financiamiento

En línea con las reformas y las nuevas políticas que se implementaron durante los años dos mil, el gasto en protección social registró una tendencia creciente entre 2005 y 2013, luego de que hubiera descendido, en términos reales y como porcentaje del PIB durante 2002 y 2005,³⁵ tanto el gasto vinculado con las garantías de salud, como con la seguridad de ingresos para los niños, niñas y adolescentes y los adultos mayores, y las prestaciones para las personas en edad de trabajar (las que, como ya se discutió en el tercer capítulo de este documento, también incorporan otras dimensiones más allá de las garantías de ingresos). Es así como el gasto en protección social pasó del 8,5% del PIB, en 2005, al 15,5%, en 2013; es decir que se incrementó en casi 7 p.p. (Gráfico 5.1). Teniendo en cuenta el significativo incremento del PBI durante ese período, la trayectoria evidentemente involucra aumentos en valores absolutos mucho más importantes.

Detrás de este aumento en los recursos asignados a la protección social se observa un cambio importante en el nivel y la composición de su financiamiento. En efecto, los recursos provenientes de aportes y contribuciones, denominados aquí como “financiamiento contributivo”, más que se duplicaron entre 2004 y 2013, cuando pasaron de representar el 4,3% al 10,3% del PIB (Gráfico 5.1). Por otra parte, los recursos provenientes de impuestos y otras fuentes (por ejemplo, de la rentabilidad del FGS en el caso de la ANSES), denominados aquí “financiamiento no contributivo”, pasaron del 4,5% al 5,3% del PIB, durante idéntico período. De este modo, la estructura de financiamiento se modificó y los recursos contributivos pasaron de representar un 48,9%, en 2004, a un 66,1%, en 2013, del gasto en protección social. Es importante destacar que este cambio en la estructura de financiamiento se registra en el período 2004-2009 y que luego, a partir de este último año, la estructura se mantiene casi inalterada. Pero este comportamiento agregado oculta diferencias en la evolución de los recursos asignados a la protección social y en la composición de su financiamiento cuando se observa en particular cada una de las garantías que se deben brindar, a consecuencia del peso que tiene el gasto en previsión social dentro del universo del gasto en protección social considerado en este documento. Ese componente explica en gran medida los cambios en el agregado.

35. Para obtener mayores detalles de lo sucedido durante 2002 y 2003, véase Bertranou y Bonari, 2005.

Gráfico 5.1. Evolución de los recursos asignados a la protección social (cuatro garantías) y composición de su financiamiento, período 2004-2013^(*) (en porcentajes)



Nota: ^(*) el gasto del componente de salud se encuentra estimado para el período 2010-2013.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON, el MTEySS, el INDEC y la AFIP.

Como se observa en el Cuadro 5.3, el gasto en previsión social aumentó 3,7 p.p. del PIB entre 2004 y 2013, pasando de un 3,7% a un 7,4%. Luego, el financiamiento de esta expansión se explica por el comportamiento de los recursos contributivos, los cuales también aumentaron en cerca de 3.5 p.p. del PIB. Así, el financiamiento contributivo pasó de representar el 44,3% al 71,7% del gasto total en previsión del período (véase el Cuadro A.1 del Anexo). Por otra parte, si bien los recursos no contributivos de la ANSES aumentaron –como se verá más adelante–, de acuerdo con la estimación realizada para analizar el financiamiento de la previsión social, la asignación de estos al financiamiento de las jubilaciones y pensiones (contributivas, semicontributivas y no contributivas) se mantuvo sin grandes modificaciones, en torno a los 2 p.p. del PIB (Cuadro 5.3).

Al evaluar la garantía de salud, se puede apreciar que los recursos de la seguridad social y del subsector público se incrementaron en algo más de 2 p.p. del PIB entre 2004 y 2013. En este caso, los recursos provenientes de los aportes y contribuciones pasaron del 2% al 3,8% del PIB, mientras que los recursos provenientes de las rentas generales pasaron del 1,5% al 2,5% del PIB (Cuadro 5.3).

En relación con los recursos destinados a dar garantías de ingresos para apoyar la manutención de los hogares, se destacan las prestaciones para grupos familiares con presencia de niños, niñas y adolescentes, los que pasaron de representar el 0,5% del PBI, en 2004, al 1,0%, en 2013. En este caso, el incremento mayor estuvo representado por el financiamiento no contributivo.³⁶

Finalmente, con relación a las acciones de protección social destinadas a las personas en edad de trabajar (sin considerar las prestaciones previsionales por invalidez), se percibe una tendencia decreciente entre 2004 y 2008 (pasando del 1,1% al 0,7% del PIB), como producto de la reducción de la cobertura del PJyJHD, cuando se produjeron transiciones hacia el empleo formal o hacia otros programas, como el PFIS. De hecho, en relación con el PFIS, de manera previa a la implementación de la AUH, se observa que entre 2005 y 2008 el gasto en prestaciones vinculadas con familias con niños, niñas y adolescentes, financiadas con recursos no contributivos, pasó del 0,1% al 0,2% del PIB.

Poco después, a partir de 2009, los recursos destinados a prestaciones para personas en edad de trabajar comienzan nuevamente a ascender, hasta ubicarse en el 1,0% del PIB, en 2013. En este caso, se observa un cambio importante en la composición y en la estructura, según cada tipo de acción. En primer lugar, se destaca el crecimiento de los recursos de origen contributivo, debido principalmente al incremento de la cobertura del Sistema de riesgos del trabajo (SRT) y, en menor medida, a un aumento del excedente del Fondo Nacional de Empleo (FNE), que fue transferido de la ANSES al Ministerio de Trabajo para financiar políticas activas de mercado de trabajo.³⁷ En segundo lugar, se destaca que las políticas de mercado de trabajo (PMT) se financian, en gran parte, con recursos no contributivos, si bien durante los últimos años (luego de la implementación del PJyJHD) la diferencia entre los recursos contributivos y los no contributivos resultó menor (Cuadro 5.3).

36. Véase la nota del Cuadro 5.3 para mayores detalles acerca de la estimación.

37. Los recursos contributivos que financian políticas de mercado de trabajo se asocian principalmente con el Seguro de Desempleo (véase el tercer capítulo) si bien, con el excedente del FNE, el Ministerio de Trabajo financia otras políticas implementadas desde esa cartera.

Cuadro 5.3. Evolución de los recursos asignados a la protección social y composición de su financiamiento según garantías, períodos 2004-2013 (en porcentajes)

Garantía	Tipo de financiamiento ⁽¹⁾	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Salud ⁽²⁾	Contributivo	1,99	2,07	2,06	2,14	2,36	2,96	3,08	3,07	3,41	3,77
	No contributivo	1,53	1,60	1,59	1,64	1,76	2,08	1,95	2,10	2,23	2,45
	<i>Total</i>	<i>3,52</i>	<i>3,66</i>	<i>3,65</i>	<i>3,78</i>	<i>4,12</i>	<i>5,04</i>	<i>5,03</i>	<i>5,17</i>	<i>5,64</i>	<i>6,22</i>
NNyA ⁽³⁾	Contributivo	0,36	0,42	0,40	0,45	0,50	0,57	0,52	0,46	0,41	0,44
	No contributivo	0,17	0,15	0,14	0,19	0,22	0,22	0,44	0,47	0,48	0,55
	<i>Total</i>	<i>0,53</i>	<i>0,57</i>	<i>0,54</i>	<i>0,63</i>	<i>0,72</i>	<i>0,79</i>	<i>0,96</i>	<i>0,93</i>	<i>0,89</i>	<i>0,99</i>
Personas en edad de trabajar	Contributivo - PMT ⁽⁴⁾	0,06	0,07	0,08	0,07	0,09	0,11	0,09	0,07	0,07	0,06
	Contributivo - SST ⁽⁴⁾	0,25	0,30	0,36	0,37	0,40	0,44	0,53	0,59	0,66	0,74
	No contributivo - PMT	0,74	0,57	0,36	0,25	0,17	0,22	0,29	0,25	0,21	0,18
	<i>Total</i>	<i>1,06</i>	<i>0,94</i>	<i>0,81</i>	<i>0,69</i>	<i>0,66</i>	<i>0,77</i>	<i>0,91</i>	<i>0,91</i>	<i>0,94</i>	<i>0,98</i>
Adultos mayores ⁽⁵⁾	Contributivo	1,62	1,69	1,97	3,06	2,91	3,94	4,08	4,36	4,89	5,27
	No contributivo	2,04	1,64	1,58	1,42	1,84	1,44	1,48	1,42	1,81	2,08
	<i>Total</i>	<i>3,67</i>	<i>3,33</i>	<i>3,55</i>	<i>4,48</i>	<i>4,75</i>	<i>5,38</i>	<i>5,56</i>	<i>5,78</i>	<i>6,70</i>	<i>7,35</i>
Total	Contributivo	4,29	4,55	4,88	6,09	6,27	8,02	8,29	8,54	9,43	10,27
	No contributivo	4,48	3,96	3,68	3,50	3,99	3,96	4,16	4,25	4,74	5,26
	<i>Total</i>	<i>8,77</i>	<i>8,50</i>	<i>8,56</i>	<i>9,59</i>	<i>10,25</i>	<i>11,98</i>	<i>12,46</i>	<i>12,79</i>	<i>14,17</i>	<i>15,54</i>

Notas: ⁽¹⁾ financiamiento contributivo: recursos por aportes y contribuciones a la seguridad social; ⁽²⁾ los datos para el período 2010-2012 son estimaciones realizadas a partir del MECON, la AFIP y datos de gobiernos provinciales; ⁽³⁾ incorpora todas las asignaciones familiares contributivas; debe tenerse en cuenta que algunas de ellas benefician a otras franjas etarias; ⁽⁴⁾ PMT: políticas de mercado de trabajo; SST: salud y seguridad en el trabajo; ⁽⁵⁾ las pensiones PNC por vejez e invalidez se han imputado en esta garantía, aunque cabe señalar que también benefician a personas en edad de trabajar. No se incluye el gasto de los sistemas de las fuerzas de seguridad ni de las Cajas provinciales no transferidas.

Para la estimación de financiamiento contributivo de las prestaciones para adultos mayores, se utilizó información del gasto por programas de la ANSES, asumiendo que otras prestaciones contributivas se autofinancian.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON, el MTEySS, el INDEC y la AFIP.

3. Generación de espacio fiscal luego de la crisis de 2001-2002

Si bien el total de recursos asignado al financiamiento de la protección social pasó de 8,8 a 14,2% del PIB entre 2004 y 2012, la extensión de la protección social requiere aún de mayores recursos. Esto significa que la creación de un espacio fiscal constituye un requisito imprescindible para el financiamiento de niveles de prestaciones adecuados, que sean sostenibles en el tiempo. Dado que los recursos para financiar la protección social provienen básicamente de los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial y de los recursos impositivos, tanto el comportamiento del mercado de trabajo así como de la economía en general resultan gravitantes en la determinación del volumen de su financiamiento. Por otra parte, las características propias del sistema de protección social también afectan el nivel y la composición de sus fuentes de financiamiento. Por este motivo, a continuación se analizan en detalle el desempeño fiscal y la interacción entre la creación de empleo formal y el financiamiento de la protección social en Argentina, durante el período poscrisis de la Convertibilidad.

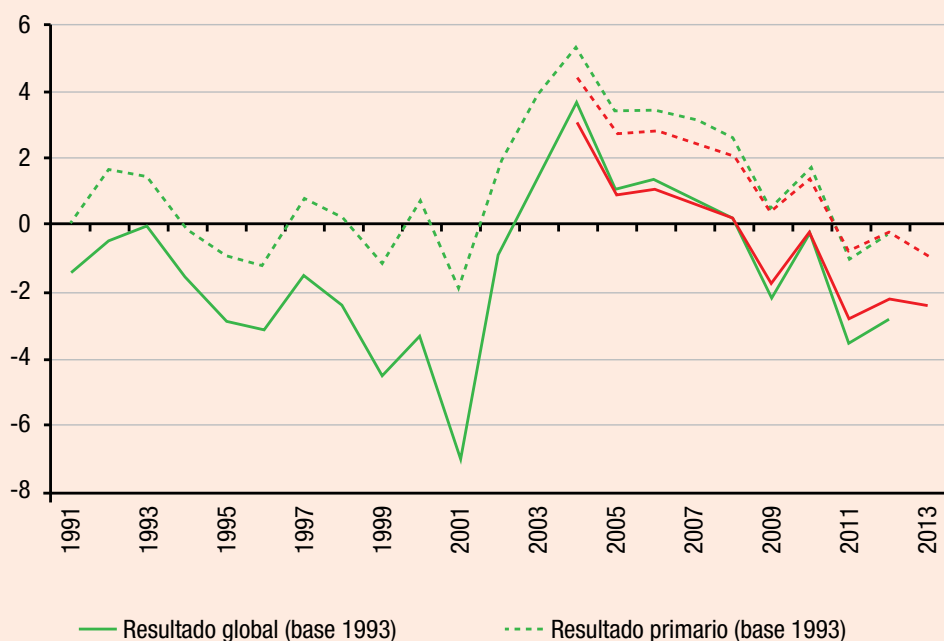
i. Evolución del resultado fiscal

El análisis de las circunstancias que permitieron el incremento del gasto en protección social durante los años posteriores a la crisis y la evolución del espacio fiscal que permitirá implementar reformas futuras requiere la identificación de aquellos rasgos que se han destacado en la situación fiscal de los últimos años. Al observar este panorama, puede apreciarse que durante la salida de la crisis, el resultado fiscal consolidado (de Nación y provincias) pasó de ser negativo, en más del 65% del PIB, a un superávit de una magnitud algo similar. Pero en los años posteriores, este resultado positivo en las cuentas públicas se redujo hasta presentar una situación equilibrada en 2010 y un desequilibrio creciente durante los años posteriores, tal como se muestra en el Gráfico 5.2. Con el objeto de presentar información más actualizada, resulta conveniente utilizar aquellos datos que surgen de los Esquemas ahorro-inversión-financiamiento del Sector público nacional, es decir, los denominados “de caja”.

Como se tomarán los datos trimestrales, en el Gráfico 5.2 se presentan los agregados fiscales del Sector público nacional entre 1993 y 2013, en promedios móviles de cuatro trimestres, con el fin de evitar el impacto de ciertos factores estacionales. Un problema adicional que debe ser sorteado es la ausencia de series oficiales de cuentas nacionales que abarquen el período aquí considerado, ya que no existe un empalme entre las series con base 1993 y 2004. Con el

propósito de ilustrar las diferencias que puedan presentarse, en el Gráfico 5.2 se ofrece la evolución de los resultados como porcentajes del PIB con las dos bases alternativas.

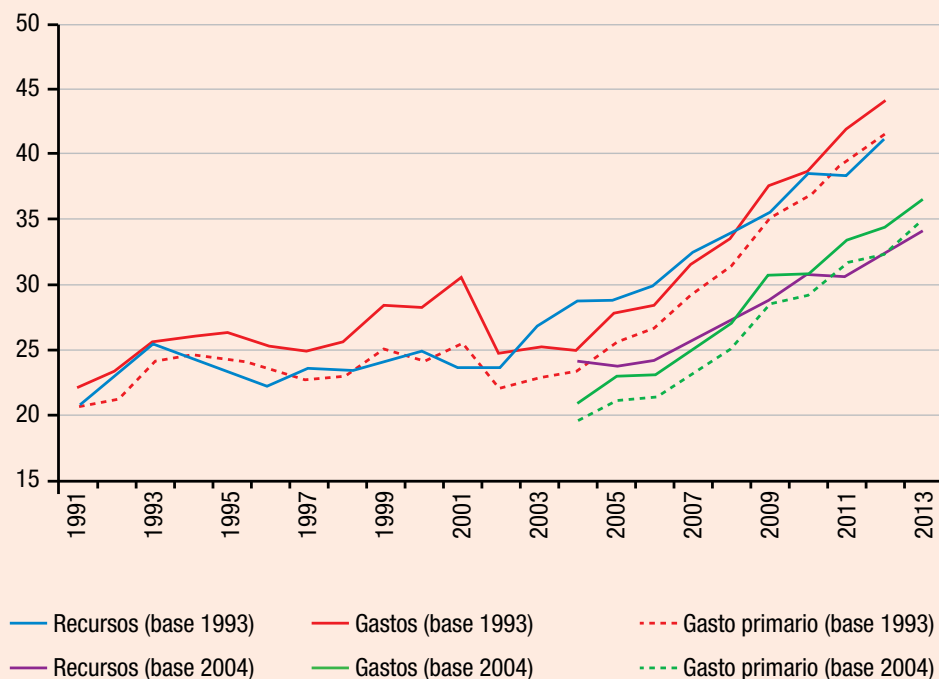
Gráfico 5.2. Resultado global y primario del Sector público nacional consolidado, período 1993-2013 *(en porcentajes del PIB - base 1993 y 2004)*



Fuente: elaborado sobre la base de los datos de la Secretaría de Hacienda y el INDEC.

En el gráfico, es posible apreciar la rápida y significativa recuperación del resultado fiscal luego de la crisis de principios del siglo XXI y la lenta pero constante erosión del superávit primario a lo largo de la década, con un impacto menor sobre el resultado financiero, merced al menor peso de los intereses de la deuda. Adicionalmente, en el Gráfico 5.3 se puede comprobar que en la gestación del espacio fiscal fue tan importante el incremento de recursos como la constancia de las erogaciones. Luego, los incrementos del gasto a un ritmo mayor que los recursos determinaron la pérdida del superávit financiero. Un análisis más exhaustivo requiere analizar también los componentes de ingresos y de gastos.

Gráfico 5.3. Ingresos y erogaciones del Sector público nacional consolidado, período 1993-2013
(en porcentajes del PIB - base 1993 y 2004)



Fuente: elaborado sobre la base de los datos de la Secretaría de Hacienda.

ii. Los componentes del gasto público

Con el objeto de apreciar la importancia que tienen los diferentes tipos de erogaciones sobre la evolución del total del gasto público consolidado, el Gráfico 5.4 permite observar el comportamiento de cada uno de sus componentes, de acuerdo con la clasificación económica.³⁸ Allí, es posible identificar varios aspectos salientes.

38. Puede consultarse un análisis de la evolución macrofiscal de estos años, en Albrieu y Cetrángolo. 2011. "Volatilidad macroeconómica y política fiscal en Argentina", en Fanelli, Jiménez y Kacef (comps.), *Volatilidad macroeconómica y respuestas de política*. Santiago de Chile, CEPAL - AECID - Unión Europea. Allí se ofrece una evaluación de la relación entre desequilibrios fiscales y volatilidad macroeconómica, y el impacto de cada componente del gasto público sobre el espacio fiscal.

En primer lugar, como consecuencia del *default*, se comprueba la reducción de los intereses de la deuda entre los años previos y posteriores a la crisis de principios de siglo. Se trata de un importante factor en la explicación del mayor espacio fiscal de que ha dispuesto el Sector público nacional durante los primeros años posteriores a la crisis, cuando pasó del 5% del PIB a poco más de la mitad de esa magnitud.

En segundo lugar, se constata que el pago de remuneraciones tiene una importancia significativa en las cuentas provinciales pero de menor importancia para la Nación, ya que, a partir de la descentralización de los servicios sociales (educación, salud, agua y vivienda) a lo largo de los últimos treinta años, el pago de salarios se ha concentrado crecientemente en las cuentas de los gobiernos subnacionales. Para estos, en todo caso, la política de empleo y la política salarial definen su propio espacio fiscal. El comportamiento de este componente, como es de esperar, resulta altamente procíclico y cobra especial importancia la modalidad adoptada por cada gobierno y sector, en materia de ajuste por inflación de los salarios. La pérdida de valor real de las remuneraciones durante la salida de la crisis y la recuperación posterior han confirmado este patrón.

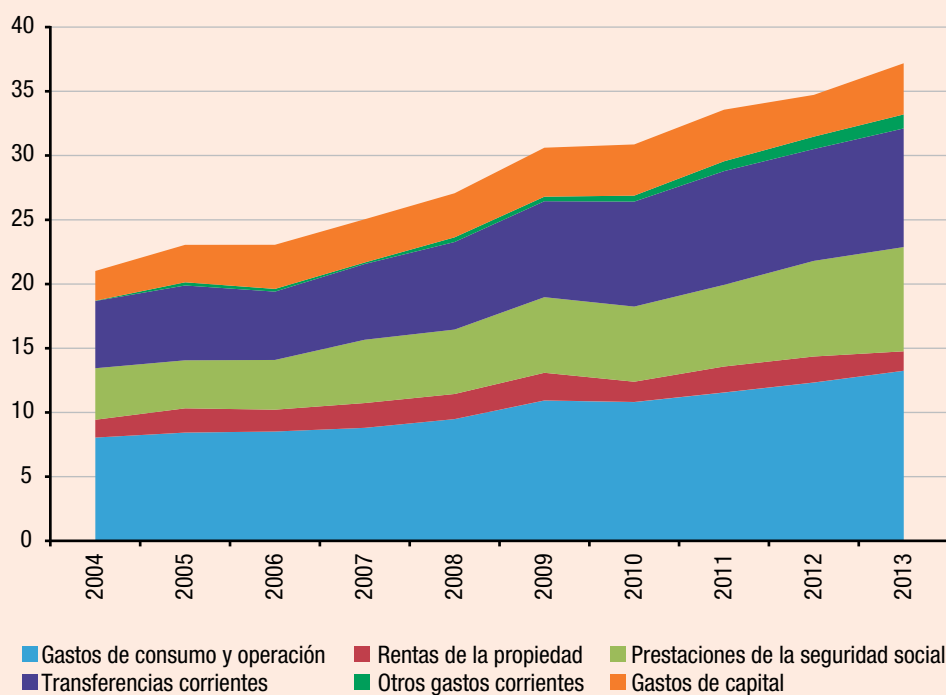
En tercer término, se debe enunciar que las transferencias a las familias han tenido una evolución signada por la introducción de varias iniciativas que buscaron paliar los efectos de la crisis, tal como se verá más adelante. Sin duda, la introducción de la AUH ha sido un elemento sobresaliente de estas políticas.

En cuarto lugar, también han tenido un importante protagonismo las transferencias al sector privado a partir de la política de subsidios a las empresas, con el objeto de atenuar el ajuste de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados. De manera conjunta, el total de transferencias corrientes y de capital realizadas a las familias y empresas se constituye actualmente como el segundo componente en importancia del gasto público nacional, al registrar un valor cercano al 4% del PIB, en 2013. Los sectores de Energía, combustibles y minería (con un 2,2% del PIB) y de Transporte (con un 1,1% del PIB) se benefician con más del 90% del total. Con el objeto de ilustrar el impacto de los subsidios sobre las tarifas, más adelante se desarrolla el Recuadro 6.

En quinto lugar, se observa que las erogaciones de capital, que habían caído de manera significativa desde mediados de los años setenta, debido a los procesos de privatizaciones y restricciones financieras, se han recuperado parcialmente durante los últimos años.

Por último, uno de los factores que más ha condicionado el resultado primario durante las últimas décadas y que reviste especial importancia en este documento es el gasto previsional. Sin duda, se trata de una finalidad que resulta de gran importancia en la definición del espacio fiscal, tanto pasado, como presente y futuro. En una visión de largo plazo, el sistema previsional ha migrado de ser una de las explicaciones más importantes del espacio fiscal con que contó el Estado argentino, hasta mediados de los años sesenta, para convertirse en una de las principales causas de su desaparición. Finalmente, con el traslado hacia el sector público de los excedentes acumulados en las cuentas de capitalización privadas, se explica una parte importante del incremento en el espacio fiscal. Este factor, al ser parte central del esquema de protección social, se constituye como objeto de análisis específico en el presente documento.

Gráfico 5.4. Gasto total consolidado (Nación y provincias) y sus principales componentes, período 1998-2013 (en porcentajes del PIB - base 2004)



Fuente: elaborado sobre la base de los datos de la Secretaría de Hacienda.

RECUADRO 6**Impacto de los subsidios sobre las tarifas de los servicios públicos**

Con la crisis de fines de 2001 y la salida del régimen de Convertibilidad en enero de 2002, la estructura de precios de la economía argentina se modificó abruptamente como producto de la devaluación del peso, el cual sufrió una caída de su valor medido en dólares del 75%. Las tarifas de los servicios públicos fueron congeladas en medio de la crisis para tratar de contrarrestar la pérdida de poder adquisitivo de los salarios. Pero pasada la crisis y con los precios estabilizados, el objetivo de la política económica fue mantener la nueva estructura de precios relativos basada en un tipo de cambio competitivo (alto) y un esquema de tarifas, transporte y combustibles baratos. En este contexto, se estableció un esquema explícito de subsidios a través del cual se mantuvieron congelados los precios de los servicios públicos sin generar pérdidas en las empresas proveedoras. Con el paso de los años y de la mano de una política fiscal, monetaria y cambiaria abocada a sostener el crecimiento económico, el nivel de actividad se recuperó con fuerza, creció el empleo y se recompuso el salario real.

Así, los subsidios se fueron convirtiendo en una herramienta fundamental dentro de la política económica, pero al mismo tiempo fueron insumiendo una parte cada vez mayor del gasto público nacional. El sostenido aumento del gasto en subsidios, junto con las dudas que surgen sobre su equidad distributiva y la eficiencia en la asignación, sugieren la necesidad de estudiar con mayor detalle esta cuestión. En este sentido, de acuerdo con los datos que publica la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), en 2013, los subsidios económicos alcanzaron una cifra cercana a los 135 mil millones de pesos (es decir, del 5% del PIB), en tanto, el grueso de las transferencias fue destinado al sector energético (61%) y al transporte (26%).

A partir de los datos aportados por la ASAP para 2013 y utilizando la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 2004-2005, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se estimó la incidencia distributiva de los subsidios sobre la energía residencial (electricidad, gas de red y gas envasado), el agua y saneamiento y el transporte público de pasajeros (colectivo, tren y avión).

Como puede observarse en el Cuadro 5.5, con excepción del caso del gas envasado, ninguno de los subsidios es *propobre*, ya que los montos de

estas medidas terminan mayoritariamente en sectores de ingresos medios y altos. No obstante, salvo en el tema de los pasajes aéreos, el resto de los subsidios sí resulta progresivo. Este es el caso de los subsidios al gas de red, la electricidad, el transporte en colectivo y en tren, el agua y saneamiento y, por supuesto, el caso del gas envasado. En los sectores de transporte en colectivo y en tren, la participación del subsidio aumenta gradualmente hasta el cuarto quintil y se reduce levemente en el quintil más alto. En cuanto a la electricidad, en cambio, el subsidio se reparte de manera bastante uniforme. Por otra parte, se observa una alta regresividad en el caso del servicio de transporte en avión.

Cuadro 5.4. Efecto conjunto de los subsidios a la energía y al transporte

Concepto	Quintiles de ingreso familiar				
	1	2	3	4	5
Ingreso (IPCF)	3,8%	8,2%	13,2%	20,9%	53,8%
Gas de red	7,4%	13,7%	20,9%	23,9%	34,1%
Gas envasado	28,6%	25,5%	19,7%	15,7%	10,5%
Electricidad	17,4%	19,0%	20,0%	20,7%	22,9%
Agua	5,7%	10,2%	16,3%	25,2%	42,5%
Colectivo	12,3%	19,5%	23,2%	24,3%	20,7%
Tren	10,4%	16,5%	22,6%	26,2%	24,3%
Avión	0,0%	0,0%	1,5%	12,6%	86,0%
Total	12,1%	16,2%	19,9%	22,4%	29,5%

Fuente: M. Lombardi, J.C. Mongan, J. Puig y L. Salim. 2014. "Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina", Documento de Trabajo N° 0972014, Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. La Plata, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

iii. El crecimiento de la carga tributaria y otros ingresos

Con posterioridad a la crisis de 2001, también ha tenido gran importancia, en la construcción de un mayor espacio fiscal, la evolución de los recursos. En efecto, en el contexto altamente favorable que mostró la economía argentina desde 2003, se ha logrado alcanzar una presión tributaria muy superior a los niveles

históricos del país. En 2013, la carga tributaria total alcanzó valores superiores al 31% del PIB, lo que convirtió a Argentina en uno de los países latinoamericanos de mayor presión junto con Brasil, al superar holgadamente el promedio de los países de América Latina (18,9%, en 2010), y ubicarse en un nivel algo inferior al promedio registrado por los países desarrollados que integran la OCDE (34,3%, en 2010).³⁹

En esta evolución deben distinguirse diferentes subperíodos. En los primeros años posteriores a la crisis, el factor más importante del aumento en la recaudación estuvo dado por la introducción de nuevos impuestos de tipo heterodoxo; luego cobraron importancia los incrementos en algunos tributos de tipo más convencional (como el IVA o Ganancias, por ejemplo), en tanto, en la última etapa, el protagonismo correspondió a las cargas aplicadas sobre la nómina salarial. Con el objeto de evitar una visión sesgada que compare la situación actual con la excepcionalidad de la crisis, en el Cuadro 5.5 se presenta información que permite evaluar la evolución, en comparación con el último año de crecimiento importante anterior a la crisis.

Cuadro 5.5. Variación de la recaudación tributaria, período 1998-2013

(en porcentajes del PIB, base 1993 para 1998 y base 2004 para 2013)

Impuestos	Recaudación total			
	% PIB	% total	% PIB	% de la variación
Ganancias	2,4	23,4	0,8	32,3
Empresas	1,2	11,9	0,4	32,3
Personas físicas	1,2	11,5	0,4	32,3
Contribuciones sobre salarios	3,4	33,2	0,0	0,0
Créditos y débitos en Cta. Cte.	1,7	16,7	0,3	15,0
IVA	0,5	4,5	0,2	41,2
Ingresos brutos	2,0	19,8	2,0	100,0
Derechos de exportación	1,6	16,3	0,0	0,0
Otros	-1,4	-14,0	-0,7	50,0
Total	10,1	100,0	2,5	24,7

Fuente: elaborado sobre la base de los datos de la Secretaría de Hacienda.

39. J.C. Gómez Sabaíni y D. Morán. 2012. "Informalidad y tributación en América Latina. Explorando los nexos para mejorar la equidad", CEPAL (en edición).

En el cuadro anterior, entonces, se ofrece una imagen elocuente acerca de los tributos que han definido un incremento en la recaudación tributaria cercana al 10% del PIB, durante los últimos quince años. En los siguientes comentarios, se aportarán algunos datos relacionados con cada uno de los tributos que han sido más significativos:

- i. **reintroducción de los Derechos de Exportación** a partir de 2002, como efecto directo de la devaluación monetaria. Esta medida fue reforzada por los aumentos en las alícuotas a partir de 2004 (las últimas realizadas entre fines de 2007 y principios de 2008 sobre los principales cereales y semillas), que surgieron como respuesta a un contexto internacional caracterizado por el sostenido aumento en los precios de las materias primas;
- ii. **utilización de instrumentos tributarios heterodoxos.** A lo largo de la historia argentina la debilidad estructural de los impuestos tradicionales a la hora de recaudar los recursos fiscales que aseguren la necesaria solvencia del sector público han derivado en una recurrente búsqueda de recursos a través de fuentes diferentes de las utilizadas tradicionalmente en los países desarrollados. Estos recursos aportan una proporción importante de la recaudación y surgen, en gran medida, como mecanismos superadores de las debilidades estructurales del Estado argentino, expresadas tanto en los aspectos políticos como en los administrativos. En la actualidad, los tributos heterodoxos que responden a estas características son, además de Derechos de exportación, el Impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente y el Impuesto a la ganancia mínima presunta;
- iii. **renovada importancia de las cargas sobre la nómina salarial destinadas al financiamiento de la seguridad social.** Luego de la merma sufrida durante la vigencia del régimen de capitalización (entre 1994 y 2008), estos recursos se han recuperado fuertemente en los años recientes a partir de la Moratoria previsional, la recomposición de las contribuciones patronales, la reforma que eliminó el sistema de capitalización individual, otros cambios de menor envergadura y el incremento del empleo formal. Como resultado de ello, estos recursos han pasado a ser el componente más dinámico de los últimos años y el segundo en importancia dentro de la estructura tributaria, con casi el 23% de los ingresos tributarios de 2013 (es decir, el 7% del PIB);

- iv. **sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos.** La tendencia en el diseño del IVA ha sido dominada por sucesivas reformas orientadas hacia la generalización en su base y al aumento de su alícuota general, lo cual ha permitido un importante aumento en su recaudación, tanto en términos absolutos como en relación con los restantes tributos, incluso a pesar de la pérdida de importancia relativa del IVA en la última década, ante el avance de los impuestos sobre el Comercio exterior y los recursos tributarios de la seguridad social. En el análisis de la imposición sobre los consumos, no puede dejar de mencionarse el peso que también adquiere el Impuesto sobre los Ingresos brutos que aplican los gobiernos provinciales. Por el contrario, han perdido importancia los impuestos internos sobre consumos específicos;
- v. **fortalecimiento del Impuesto a las ganancias en la última década,** hasta alcanzar en la actualidad el 21 % de la recaudación tributaria nacional, en el que históricamente prevalece el aporte de las sociedades por sobre el de las personas físicas. Como característica común en América Latina y, en cambio, en fuerte contraste con lo observado en los países desarrollados, en el sistema tributario argentino se destaca la poca significación de los ingresos del impuesto a la renta personal, los que escasamente aportan cerca del 30% del total recaudado por el gravamen. Entre los principales determinantes de este resultado sobresalen: i) el tratamiento diferenciado entre los ingresos del trabajo (rentas ganadas), gravados mediante mecanismos de retención en la fuente de manera directa, y los ingresos del capital (rentas no ganadas), mayormente exentos de la base gravable del tributo, y ii) el bajo nivel de cumplimiento, ya sea por la mayor evasión de este impuesto respecto de otros gravámenes o por las posibilidades de eludir la obligación tributaria, gracias a la amplitud de los ingresos no gravados. Por otra parte, también deben señalarse las limitaciones que existen a causa de los niveles de informalidad y evasión, así como a causa de la desigual distribución del ingreso;
- vi. **escaso peso de la imposición sobre los patrimonios en el nivel nacional.** Al igual que lo que ocurre en la mayoría de los países de la región, los impuestos a los patrimonios a nivel nacional no han tenido una importancia sustancial y se mantuvieron a lo largo de la historia en niveles inferiores al 1% del PIB. Solo a partir de la implementación en 2001 del Impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente, la recaudación total de los impuestos patrimoniales aumentó hasta llegar, en 2013, a representar un

2% del PIB, monto del cual un 1,7% proviene de este último gravamen y el 0,3% restante corresponde al impuesto sobre los bienes personales;

vii. los tributos recaudados por las provincias aumentaron en menor proporción que la recaudación nacional, por lo que su participación en el total disminuyó paulatinamente desde un máximo de 18,4%, en 1998, a un nivel menor al 16,7%, en 2013. Por otra parte, cuando se analiza la composición de estos recursos, se observa que el incremento recaudatorio, sobre todo a partir de 2003, está explicado principalmente por el fuerte crecimiento de los ingresos provenientes del Impuesto sobre los Ingresos brutos, los que alcanzaron los 3,9 p.p. del PIB en 2013, mientras que el resto de los tributos no muestra variaciones significativas y el impuesto sobre la propiedad inmueble aporta una recaudación de apenas el 0,4% del PIB en el mismo año. Adicionalmente, se destaca que la recaudación tributaria en el nivel provincial se encuentra muy concentrada en unas pocas provincias: según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, hacia 2010, más del 77% del total de los impuestos provinciales se recaudaba en cuatro jurisdicciones, correspondiendo el 38,4% a Buenos Aires, el 23,8% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y algo más del 7% cada una a Córdoba y a Santa Fe;

viii. el predominio de impuestos no coparticipados (Derechos de exportación, o cargas sobre los salarios, por ejemplo), como factores que influyeron en el incremento en los recursos fiscales, ha determinado una reducida participación de los Estados subnacionales en los beneficios surgidos de ese incremento.

También deben sumarse al comportamiento de la carga tributaria otros ingresos del Sector público nacional que merecen ser considerados. Entre ellos, las transferencias realizadas por el BCRA hacia la Administración nacional, que cobraron creciente importancia desde 2009, tal como se describe en el Recuadro 7.

RECUADRO 7**Financiamiento a través de recursos del Banco Central**

Luego de la salida de la Convertibilidad, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) se ha constituido en un pilar relevante para el financiamiento del Sector público nacional, particularmente luego de la crisis financiera internacional. Por un lado, el Banco Central transfiere recursos al Tesoro en concepto de utilidades del BCRA y estas utilidades, al ser contabilizadas por “encima de la línea”, generan impacto sobre el déficit primario y financiero del Sector público nacional no financiero. Estos recursos han oscilado entre el 0,1% y el 1,2% del PIB entre 2004 y 2013, alcanzando su valor máximo en 2010.

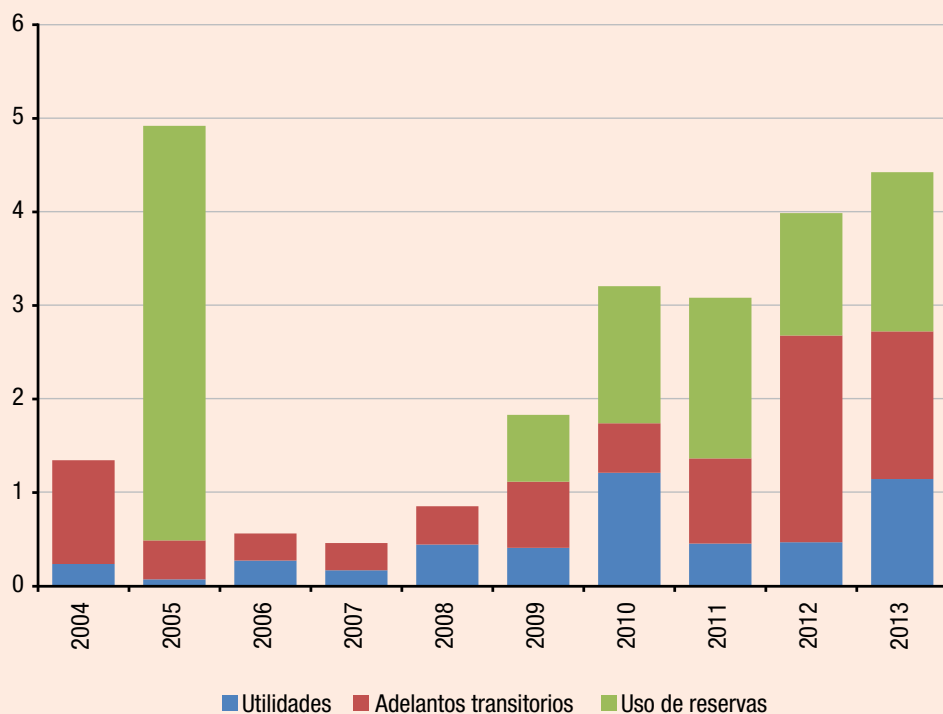
Por otro lado, el BCRA colabora con la política de financiamiento del Tesoro Nacional a través de dos instrumentos. El primero son los denominados “adelantos transitorios” y el segundo lo constituye el uso de las reservas internacionales para la cancelación de servicios de deuda pública. Estos dos instrumentos se contabilizan por “debajo de la línea” y, por ello, no afectan al resultado primario ni financiero.

En relación con los adelantos transitorios, el peso (del flujo de fondos) de los mismos ha oscilado entre un 1,1% y un 2,2% del PIB entre 2004 y 2013, alcanzando el valor máximo en 2012. Este incremento registrado en 2012 se asociaría con la reforma de la Carta orgánica del BCRA, que amplió el margen para otorgar este tipo de asistencia. El BCRA puede hacer adelantos transitorios al Gobierno nacional hasta una suma equivalente al 12% de la base monetaria. Asimismo, puede otorgar adelantos hasta una suma que no supere el 10% de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos 12 meses. Finalmente, con carácter de excepcional, puede realizar adelantos transitorios por una suma adicional equivalente a, como máximo, el 10% de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos 12 meses.

Respecto del uso de reservas internacionales para la cancelación de servicios de deuda pública, se pueden mencionar el pago de la deuda con el Fondo Monetario Internacional en 2005 (con un monto del 4,4% del PIB) y la creación, en 2009, del Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad, junto con el Fondo de Desendeudamiento Argentino, en 2010, el que se volvió a constituir para los ejercicios fiscales de 2011 y 2013. De este

modo, el uso de reservas para cancelar servicios de la deuda pasó del 0,7% del PIB, en 2009, al 1,3% del PIB, en 2013 (con un valor máximo del 1,7% del PIB en 2011 y 2013).

Gráfico 5.5. Recursos del Banco Central utilizados en el financiamiento del Sector público nacional, período 2004-2013 (en porcentajes)



Nota: la cifra presentada para adelantos transitorios corresponde al flujo y no al stock de fin de cada año.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON.

4. Mercado de trabajo y financiamiento de la protección social

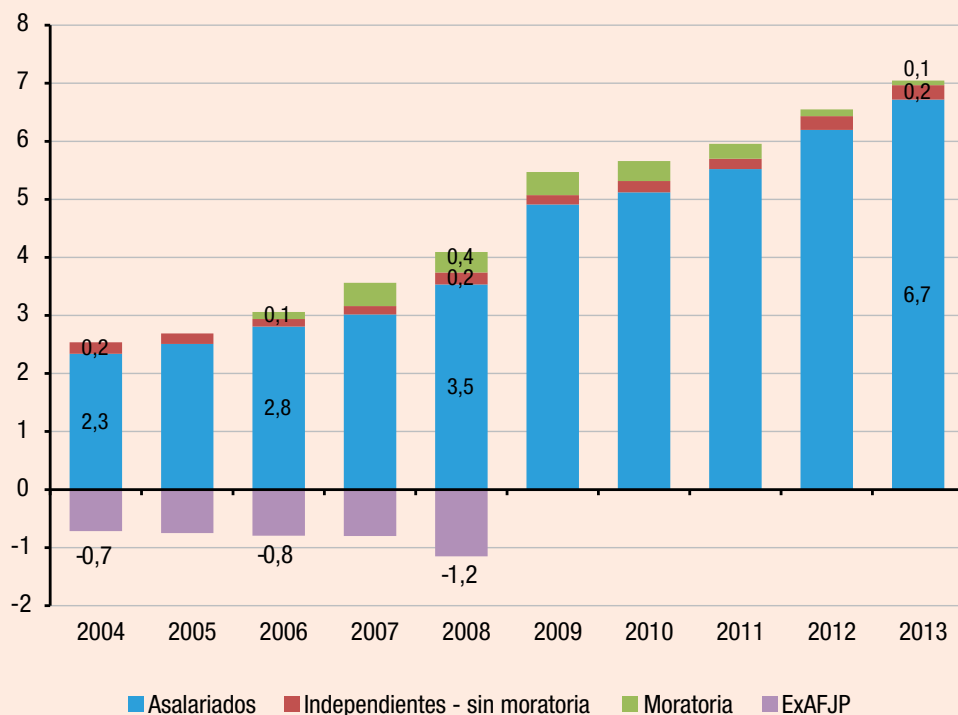
La experiencia argentina de los últimos años da cuenta de un estrecho vínculo entre el desempeño del mercado de trabajo y la recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social, aunque también se destacan reformas y cambios en la legislación que tuvieron un importante impacto sobre la evolución de la recaudación.

La recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social por parte del Gobierno nacional (es decir que no incluye aportes y contribuciones a las Obras sociales, ni a los Seguros de Riesgos del Trabajo ni a las instituciones de seguridad social provinciales) pasó de 2,5% a 7,0% del PIB, en el período comprendido entre 2004 y 2013. Este incremento se explica, fundamentalmente, a partir de lo ocurrido con los aportes y contribuciones de los trabajadores en relación de dependencia, tal como fue descrito en la sección anterior, cuyos recursos pasaron de 2,3% a 6,7% del PIB, en idéntico período. Por otra parte, los aportes de los trabajadores independientes (aquí se incluyen solo los aportes al componente previsional), ya sea bajo el régimen de Autónomos o de Monotributo, representan solo el 0,2% del PIB (Gráfico 5.6).

Un aspecto relevante detrás de la evolución de los recursos de la seguridad social es la creación del SIPA hacia finales de 2008, lo que implicó que el Estado pasara a administrar un flujo de recursos por aportes personales de los afiliados al exrégimen de capitalización, que se ubicaba, ese año, en torno al 1,2% del PIB. Además, el Estado también tomó la administración de los recursos del Fondo Solidario de Sustentabilidad - FGS del SIPA, el cual, si bien fue creado en 2007, aportó los recursos provenientes del *stock* acumulado en las cuentas de capitalización individual, en efecto, montos que le dieron gran envergadura. Estos recursos del FGS se ubicaban en torno al 9% del PIB.

Por otra parte, también contribuyeron al incremento de los recursos de la seguridad social las cuotas de la Moratoria previsional, que llegaron a representar un máximo del 0,4% del PIB, entre 2007 y 2009, pero que luego se fueron reduciendo como porcentaje del PIB debido a que los beneficiarios fueron cancelando el total de las cuotas, además de que estas eran fijas en términos nominales (es decir que no se ajustaban por la evolución de la inflación o de las prestaciones previsionales).

Gráfico 5.6. Recaudación de recursos de la seguridad social, período 2004-2013 (en porcentajes; con signo negativo se presenta el flujo de fondos hacia las exAFJP)



Nota: la recaudación del Gobierno nacional no incluye aportes y contribuciones a las Obras sociales ni a los Seguros de Riesgos del Trabajo ni a las instituciones de seguridad social provinciales.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda, la AFIP y el INDEC.

En consonancia con lo expuesto en los párrafos anteriores, en el Gráfico 5.7 se presenta una aproximación a los factores que explican la evolución, año a año, de la masa de recursos provenientes de los aportes y contribuciones.⁴⁰ Allí se percibe que el desempeño del mercado de trabajo (a través de los salarios y el empleo formal) ha sido el factor más destacado que determina la evolución de los recursos de la seguridad social, al explicar cerca de un 90% de la variación total anual de los recursos, en 2011 y 2012, además de ser el principal factor en la mayoría de los años, con excepción de 2009.

40. Este ejercicio tiene como fuente de información los informes de recaudación elaborados por la Secretaría de Hacienda (véase: <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>) y los anuarios estadísticos de la AFIP (consúltese: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/>).

Un indicador que sintetiza el rol desempeñado por el mercado de trabajo lo constituye la evolución de la masa salarial (Gráfico A.7 del Anexo). De acuerdo con la reciente revisión de las cuentas nacionales, con base 2004, la masa salarial habría pasado del 31% al 51% del Valor Agregado Bruto de Producción (VAP), entre 2004 y 2013.⁴¹ Este crecimiento sostenido de la participación asalariada en el producto también ha estado asociado con el desempeño de las instituciones laborales y con las políticas laborales de esos años. En efecto, durante el período reciente cayó la tasa de empleo asalariado no registrado y aumentó la tasa de asalarización. Además, otro aspecto que explica en gran medida esta tendencia es el incremento del costo laboral por encima de la productividad. Este aumento del costo laboral fue impulsado por la suba de los salarios, en un contexto donde la negociación colectiva y el salario mínimo han tenido un importante papel al momento de determinar el nivel de los salarios.

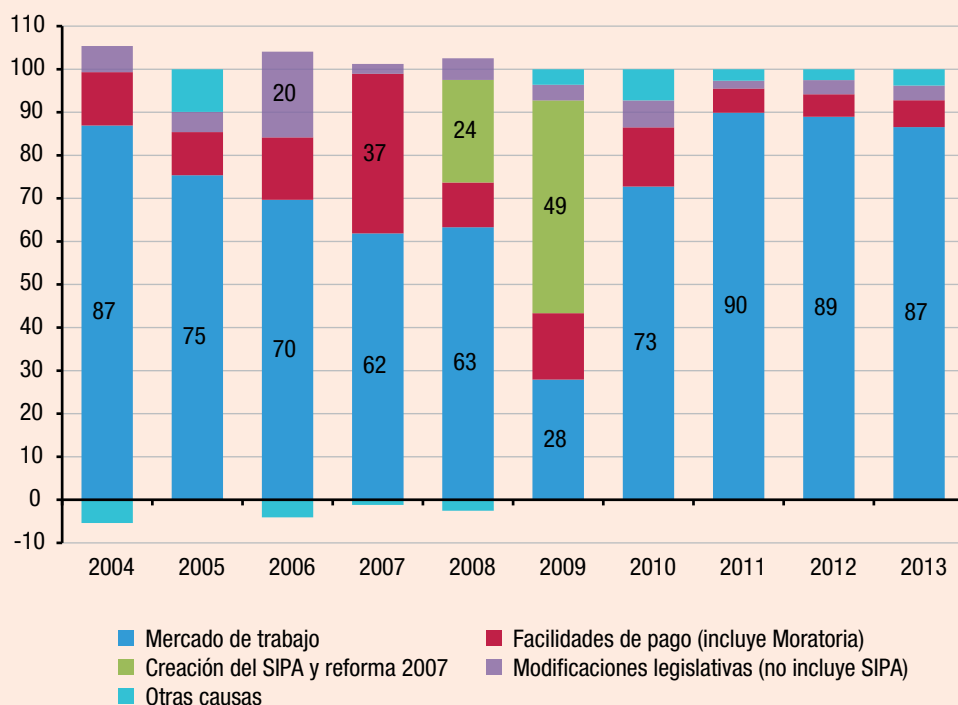
Lo cierto es que, a lo largo del período 2004-2013, el crecimiento de la masa salarial se debe, principalmente, al comportamiento correspondiente de los asalariados formales del sector privado, seguido en importancia por el crecimiento de la masa salarial del sector público. La creación de puestos de trabajo formales en el sector privado ha obtenido un efecto mayor en el crecimiento de la masa salarial durante el período 2004-2007. Pero luego gana relevancia la creación de empleo en el sector público, si bien por su menor ponderación sobre el empleo total no se constituye como el principal componente del crecimiento de la participación de los salarios en el producto. Por último, debe decirse que a lo largo de todo el período es el incremento de los salarios el que impulsa, principalmente, el crecimiento de la masa salarial.

Otro factor relevante que contribuyó con el fenómeno del incremento interanual de los recursos estuvo representado por las reformas del sistema de pensiones. En primer lugar, por la reforma de 2007 (que significó la implementación de la libre elección entre régimen de reparto o capitalización individual, la incorporación de los ingresantes en el mercado laboral así como de aquellas personas próximas al retiro con escasos fondos acumulados, al subsistema de reparto, y también el traspaso de algunos regímenes especiales a este mismo subsistema), lo que explicó un 24% del aumento interanual de los recursos. En segundo lugar, en 2008 se creó el SIPA y, por lo tanto, el Estado pasó a administrar el flujo de fondos de los aportes personales de los exafiliados al régimen de capitalización,

41. De acuerdo con la información con base en 1993, la remuneración al trabajo asalariado habría pasado de algo menos del 35% al 43%, entre 2003 y 2008 (Gráfico A.7).

comportamiento que explicó un 49% de la variación interanual, en 2009, si bien es importante destacar que la variación no fue mayor porque hacia fines de 2008 ya comenzaron a ingresar flujos de aportes que antes tenían como destino las exAFJP.

Gráfico 5.7. Descomposición de la variación de la recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social, período 2004-2013⁽¹⁾ (en porcentajes)



Nota: "Otras causas" pueden contribuir de manera negativa en la aproximación a la variación de la recaudación. Para mayores detalles, véanse los informes trimestrales sobre la recaudación tributaria de la Secretaría de Hacienda.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP y la Secretaría de Hacienda.

Los regímenes de facilidades de pago también conforman otro factor importante en la evolución de la recaudación. Dentro de este concepto, la Moratoria previsional alcanzó un importante impacto, dado que de las prestaciones previsionales de los beneficiarios se retiene la cuota de cancelación de deuda previsional. Si bien, como ya se destacó anteriormente, estos recursos llegaron a representar un máximo del 0,4% del PIB entre 2007 y 2009, el año en el cual dan cuenta en gran medida de la variación interanual de los recursos de la seguridad social es

2007 (con un 37% de la variación total), cuando se incorpora una gran masa de beneficiarios en el programa. Dentro de los regímenes de facilidades de pago, también se encuentran el programa Mis Facilidades de la AFIP y los ingresos por regularización del empleo (y los salarios), bajo el Régimen de Promoción y Protección del Empleo Registrado.

Las modificaciones en la legislación (que no incluyen las dos reformas mencionadas en el párrafo previo) también obtienen un peso destacable en la mayoría de los años, aunque la incidencia es mayor en 2006, cuando se elimina el tope de la remuneración imponible utilizada para el cálculo de las contribuciones patronales. Asimismo, en otros años se destaca el incremento en las bases imponibles (exactamente desde 2009, regulado por la Ley N° 26.417 de Movilidad de las jubilaciones y pensiones y, en 2008, también se subraya la incorporación progresiva a la base de cotización de algunas prestaciones no remunerativas, no dinerarias, no acumulables ni sustituibles en dinero que eran otorgadas por los empleadores, es decir que poco a poco estas prestaciones fueron adquiriendo carácter remuneratorio.

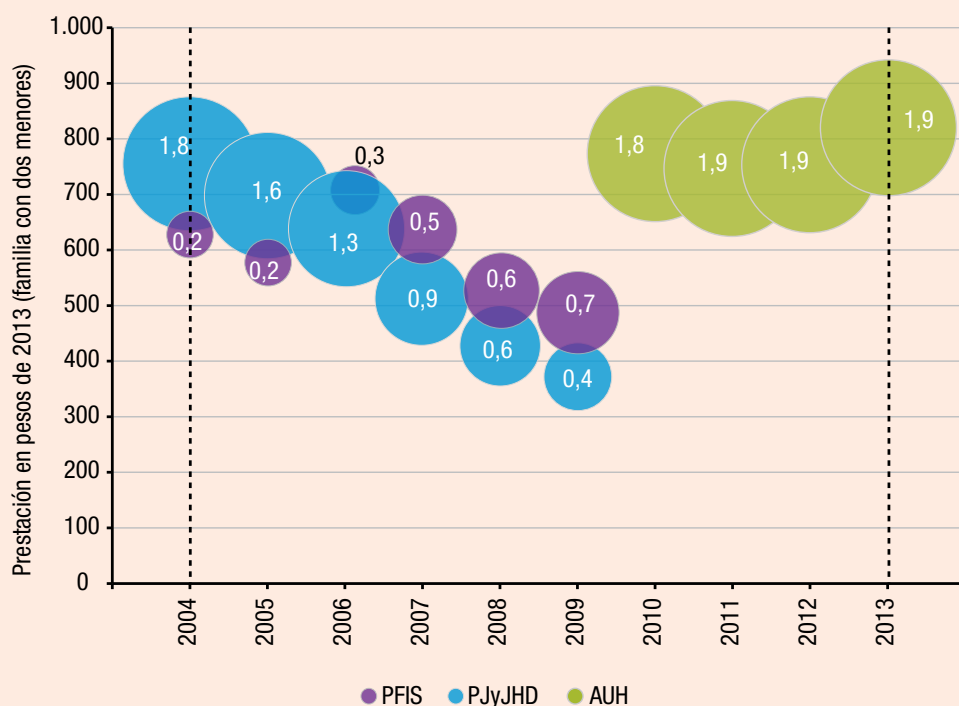
Por otra parte, con relación al tema de la formalización del empleo y la reducción de las presiones sobre los componentes no contributivos, también debe mencionarse que las mejores condiciones laborales durante la poscrisis de la Convertibilidad generaron un marco propicio para realizar una transición desde los programas de transferencias de ingresos, que se habían implementado para contener una emergencia social, hacia programas asociados con el reconocimiento de derechos. En este sentido, en el Gráfico 5.8 se muestra la dinámica del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) en términos de cobertura horizontal y vertical para el período 2004 -2009, y allí puede apreciarse de qué manera la cobertura horizontal fue declinando, al pasar de 1,8 millones de beneficiarios, en 2004, a 0,4 millones, en 2009, hasta desaparecer a fines de ese año, con la implementación de la AUH. Detrás de esta tendencia se destaca el rol desempeñado por el mercado de trabajo, ya que casi un tercio del total de las bajas de los beneficiarios del PJyJHD están vinculadas con la obtención de un empleo formal, y luego sigue, en orden de importancia, la transición hacia otros programas de empleo y de protección social.

Poco después, con la implementación de la AUH, no solo se consolidó un cambio en el esquema de protección social registrado en los años dos mil, en la medida que los programas de carácter no contributivo fueron adquiriendo mayor relevancia para dar respuesta a los problemas de cobertura que presentaba el sistema de seguridad social (Bertranou, 2010), sino que además se extendieron las prestaciones hacia personas que antes no eran alcanzadas por los programas

existentes⁴² y así se consiguió alcanzar importantes impactos en la reducción de la pobreza, particularmente sobre la pobreza extrema).

Ante esta evidencia, es posible pensar que la implementación de un programa de protección social permanente con la escala de la AUH, en un contexto de alta informalidad y desempleo como lo fue el de la crisis de 2002, seguramente hubiese necesitado de un espacio fiscal mucho mayor en relación con los recursos que en la actualidad se destinan a esa política.

Gráfico 5.8. Cobertura horizontal y vertical de los principales programas no contributivos, período 2004-2013 (el tamaño de cada burbuja hace referencia a la cobertura horizontal – Datos en millones)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información del INDEC, el MECON, el MTEySS y el Congreso de la Nación.

42. Con la implementación de la AUH, se eliminaron las restricciones que operaban sobre los principales programas de transferencias de ingresos existentes hasta ese entonces; principalmente, con el Plan Jefas y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) y el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS). Asimismo, con la AUH también se registró un incremento en los montos que perciben los beneficiarios de programas de transferencia de ingresos. De este modo, se modificaron dos restricciones que afectaban la capacidad de los programas de garantías de ingresos para reducir la pobreza y la indigencia (Cruces y Gasparini, 2008).

RECUADRO 8**Estadísticas de ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social**

Al igual que lo mencionado para el gasto público, el universo de análisis y la fuente de información que se utilicen constituyen dos aspectos relevantes para estudiar el nivel y la evolución de los recursos provenientes de los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial y para poder trazar un paralelo entre estos y el financiamiento del gasto llevado a cabo en seguridad social.

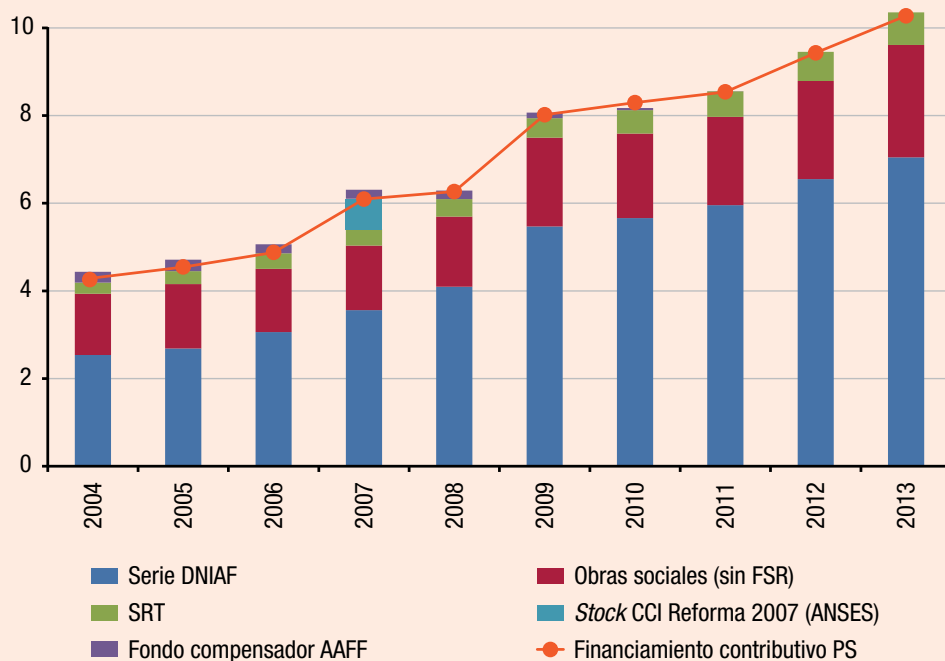
Por un lado, es importante destacar que las principales fuentes de información sobre estadísticas tributarias utilizadas en este informe son tres: los Anuarios de recaudación de la AFIP, las estadísticas tributarias confeccionadas por la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF) y los datos presentados en la Cuenta de Inversión. Estas dos últimas fuentes, pertenecientes a la Secretaría de Hacienda, muestran una gran similitud cuando se emplea como universo de análisis de la Cuenta de Inversión el Sector público nacional no financiero. Pero algunos años en los que se observan diferencias son 2007, 2009 y 2010. Respecto de la Cuenta de Inversión, se debe mencionar que, en el primer caso, la diferencia obedece a la imputación como flujo de aportes y contribuciones de los saldos acumulados en las cuentas de capitalización individual de las personas que pasaron del régimen de capitalización al de reparto. En los otros dos casos, se debe a que no fue informada la ejecución del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

Por otra parte, en relación con las estadísticas de la AFIP, se puede apreciar que el universo es mayor, ya que también incluye otros componentes de la seguridad social, como las Obras sociales nacionales y el Sistema de Riesgos del Trabajo, entre otros. Finalmente, es preciso destacar que ninguna de estas series incluye los recursos de los sistemas de seguridad social de los gobiernos provinciales.

En definitiva, la serie utilizada para analizar el comportamiento de la recaudación en esta sección es la elaborada por la DNIAF. A continuación, en el Gráfico 5.9, se presenta una aproximación a la diferencia entre los aportes y contribuciones de esta serie y la estimación presentada en este documento sobre el financiamiento contributivo de la protección social. De esta comparación se desprende que en este informe el financiamiento contributivo incluye el financiamiento de las Obras sociales (sin FSR considerado en las cuentas de

la Secretaría de Hacienda), el Sistema de Riesgos del Trabajo (SRT), el Fondo Compensador de Asignaciones Familiares y el traspaso del *stock* de recursos de las cuentas de capitalización individual de las personas que migraron del régimen de capitalización al de reparto, como consecuencia de la reforma previsional de 2007. También es importante señalar que se han considerado como recursos contributivos las transferencias internas que realiza la ANSES hacia el INSSJyP, originadas en las retenciones que se practican sobre los haberes de jubilados y pensionados. Las diferencias que persisten obedecen a diferentes criterios de imputación y a la imposibilidad de abrir todavía más ciertas estadísticas fiscales.⁴³

Gráfico 5.9. Comparación entre la serie de financiamiento contributivo de la protección social y la serie de recaudación de aportes y contribuciones, período 2004-2012 (en porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON y la AFIP.

43. No es objetivo de este documento construir una serie de recursos fiscales consolidada. Por ello, aquí solo se presenta una aproximación de las diferencias, dado que para ajustar aún más las cifras sería necesario trabajar con una apertura mayor de la información fiscal.

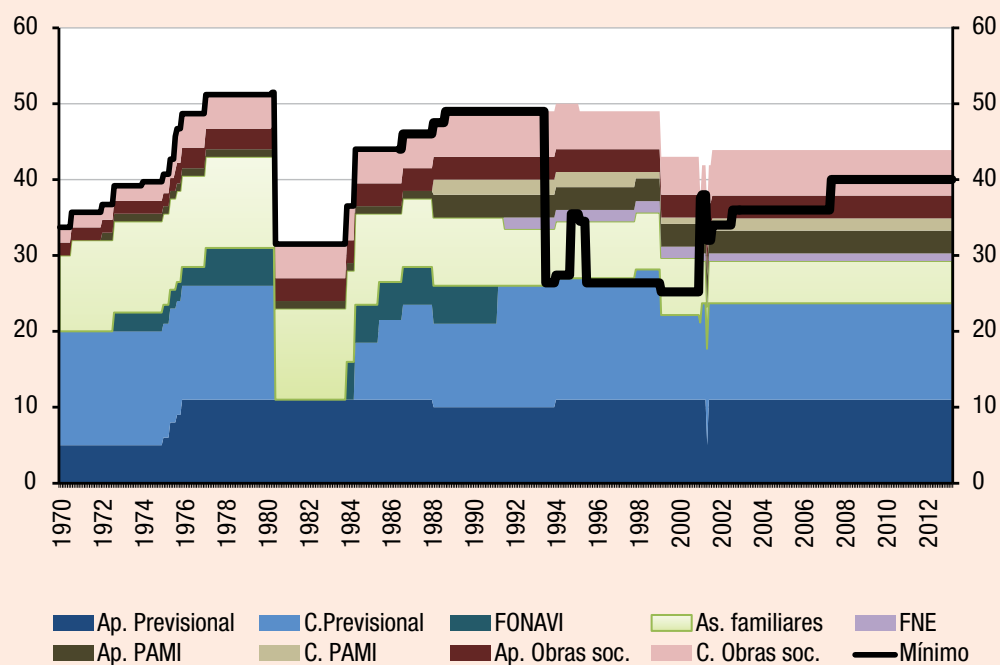
5. Financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

El Sistema de Seguridad Social está conformado, en Argentina, por el sistema administrado por el Gobierno nacional pero también por los sistemas gestionados por provincias y municipios, además de las Cajas previsionales de los bancos y las asociaciones profesionales y los subsistemas nacionales separados para las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad interior y otros subsistemas específicos. En el nivel nacional, se pueden identificar dos grandes sistemas, el “Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS)” y el “Sistema Nacional del Seguro de Salud”; este último a la vez comprende al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP, también conocido como PAMI - Programa de Atención Médica Integral) y a las Obras sociales nacionales. El SUSS, por otra parte, está constituido por cuatro subsistemas: el previsional, el de asignaciones familiares, de desempleo y de riesgos del trabajo.⁴⁴

Entre los componentes del SUSS, la ANSES administra el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el sistema de asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Por este motivo, se trata de la entidad de la seguridad social de Argentina que administra el mayor presupuesto en materia de protección social, el cual, en 2013, registró erogaciones por el 9,6% del PIB, en tanto sus recursos totales alcanzan el 11,2% del PIB.

En el Gráfico 5.10 se puede observar la evolución de las alícuotas de las diferentes cargas sobre el salario, encargadas de financiar cada prestación del Sistema de seguridad social de tipo contributivo, desde 1970 hasta el presente. Allí se comprueba la paulatina consolidación de un nivel de alícuotas agregadas cercano al 50% del salario bruto, a medida que se fueron incorporando nuevas prestaciones durante los años setenta, y también se ven las caídas en los niveles, en períodos de tipo de cambio bajo, cuando esas cargas han requerido reducciones a la manera de una “devaluación fiscal”. Más adelante, a partir de los años noventa, esa política derivó en alícuotas diferenciadas por nivel de actividad y zona, tal como lo manifiesta la línea de niveles mínimos. En la actualidad, las alícuotas totales se ubican entre el 40% y el 44% del salario bruto.

44. Para mayores detalles, véase Curcio, 2011 y ANSES, 2010.

Gráfico 5.10. Evolución de las alícuotas de cargas sobre el salario, período 1970-2013*(en porcentajes del salario bruto)*

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de la DNIAF, Cetrángolo (1991) y la legislación nacional.

RECUADRO 9**Reducción de cargas sobre la nómina salarial para mejorar la competitividad**

Ante la imposibilidad de modificar la paridad cambiaria durante la vigencia del régimen de Convertibilidad y con el objeto de mejorar la competitividad de la economía doméstica, a mediados de los años noventa el Gobierno nacional decidió emprender una política de reducción de las cargas sobre la nómina salarial que eran pagadas por el sector privado. De manera previa a la puesta en marcha del nuevo sistema previsional y antes de instrumentarse las reducciones de contribuciones, es decir, a principios de 1994, el total de las cargas sobre los salarios que regía en el ámbito nacional alcanzaba al 50% de las remuneraciones brutas, desagregadas en un 17% de aportes personales y un 33% de contribuciones patronales.

El proceso de reducción de las contribuciones patronales iniciado en 1993 no fue definido como una medida única de impacto inmediato sino que siguió una trayectoria accidentada, con avances parciales, redefiniendo sus alcances y con algunos retrocesos. Estos últimos se relacionan con el replanteo de la dirección de esta política de reformas cuando, al ocurrir la crisis fiscal de 1994, motivada por la reforma previsional y la crisis del “tequila”, se trató de recomponer el nivel de los recursos tributarios.

En primer lugar, mediante el Decreto N° 2069/93 se dispuso la disminución de las contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científica y tecnológica. Además, este porcentaje de reducción era diferente para cada jurisdicción: mayor para las regiones menos desarrolladas (más alejadas de Buenos Aires y menos urbanas) y menor para las zonas con mayor desarrollo relativo (es decir, para los centros urbanos cercanos a la CABA). Bajo este esquema, las reducciones dispuestas variaban desde un 30% para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, hasta un máximo del 80% en las zonas rurales del Chaco, Formosa y algunos distritos de Santiago del Estero.

Pero la crisis fiscal que sobrevino después de la puesta en marcha de la reforma previsional y el posterior agravamiento a partir de la caída en el nivel de actividad debido a los efectos de la crisis originada en México, hacia fines de 1994, obligaron al Gobierno nacional a limitar los alcances de la medida. Entonces, un nuevo Decreto N° 372 estableció, el 10 de marzo de 1995, que a partir de ese mismo mes los porcentajes de reducción se fijarían en un 30%

menos que lo que estipulaba el decreto anterior, en tanto conservaba vigente una escala similar a la propuesta pero con porcentajes que irían desde el 0% en la CABA hasta un máximo de 50%, en las zonas rurales de mayor aplicación de la medida. Al mismo tiempo, se modificó el impacto de la estrategia sobre los precios relativos de la economía, al extenderse la reducción a todas las actividades, con excepción de las llevadas a cabo por los diferentes niveles de gobierno.

Pocos meses más tarde, con la sanción del Decreto N° 292 del 14 de agosto de 1995, el Gobierno nacional retomó el camino de la reducción de contribuciones a los niveles establecidos por el primer decreto, en tanto la volvía extensiva a todos los sectores de actividad. Para ello, diseñó un cronograma de incremento paulatino en las reducciones, orientado a llegar en tres etapas (setiembre y noviembre de 1995, y enero de 1996) a un nivel de reducción que osciló entre el 30% y el 80%, dependiendo de la localización de la firma.

En 1999, se puso en marcha un nuevo proceso de reducción de los costos laborales. Los Decretos N° 1520/98 y N° 96/99 dispusieron un cronograma de rebajas adicionales en etapas, pero que pronto fueron interrumpidas con la sanción del Decreto N° 176/99, que estableció como prioridad el equilibrio fiscal. De acuerdo con información oficial, la tasa efectiva de contribuciones patronales había alcanzado, hacia fines de 1999, el 6,8%, en comparación con el 16% de 1994.

Años después, en 2001, el Decreto N° 814 modificó la forma de cálculo de las contribuciones al establecer un nivel nominal del 10,17% para las contribuciones patronales sobre las que cada firma podría utilizar el beneficio de la reducción regional prevaeciente, mediante el cómputo de un crédito fiscal del IVA. Poco después, la denominada “Ley de déficit cero” (Ley N° 25.453 Impuestos. Ley de equilibrio fiscal) dispuso un incremento del 20% en las alícuotas pagadas por las empresas de servicios, con excepción de las PyMES, los sindicatos, las Obras sociales y otros agentes del seguro de salud. Asimismo, y de manera transitoria, durante parte de 2001 se permitió el uso de otros impuestos como pago a cuenta de las contribuciones patronales.

Adicionalmente, hacia fines de ese año, también se dio inicio a una reducción transitoria de los aportes personales, estableciéndose una alícuota reducida de aportes que se estipuló en el 5% y, desde enero de 2002, fue aplicada solo

a los aportes de los trabajadores que eligieron el sistema de capitalización. Poco después, a partir de marzo de 2003, esa alícuota reducida se estableció en el 7% y, luego, los aportes fueron restablecidos en su nivel original (del 11%) en 2008.

Fuente: Cetrángolo y Grushka (2004).

Durante la segunda mitad de la década de 1990, las erogaciones de la ANSES se ubicaron en torno al 7,4% del PIB. Desde mediados de los años noventa, el financiamiento contributivo comenzó a declinar como producto de la implementación del pilar de capitalización del SIJP y debido a la reducción de los aportes patronales. Sin embargo, más allá de estas reformas, debe considerarse el importante incumplimiento acontecido en el pago de las contribuciones sobre los salarios. En este sentido, existe un estudio, recientemente publicado por la CEPAL (Gómez Sabaíni *et al.*, 2014), que ha estimado el incumplimiento en el pago de cargas sobre el salario que financian los subsistemas de pensiones y salud en Argentina y también en Colombia y Perú. La metodología de cálculo empleada se basó en la información proveniente de las Cuentas nacionales, mediante la cual se buscó determinar la brecha de recaudación (en términos monetarios) que surge de comparar la recaudación teórica estimada con la efectivamente ingresada. No obstante, la metodología fue adaptada para cada caso en particular, en función de la disponibilidad estadística y según los parámetros de cada esquema contributivo. Asimismo, la disponibilidad de información también determinó la elección de los períodos para los que se realizaron las estimaciones de cada país.⁴⁵ Como se observa en el Cuadro 5.6, la tasa de incumplimiento de Argentina se estimó en 21,5% de la recaudación teórica (la menor de los tres casos estudiados), lo que representa una pérdida de recursos para la seguridad social contributiva destinada a pensiones y salud equivalente a un 1,5% del PIB.

45. Los resultados obtenidos dependen, de manera crucial, de los supuestos realizados. En consecuencia, su lectura debe ser realizada con el cuidado que merece este tipo de ejercicios, donde se pretende obtener una aproximación al fenómeno que está en estudio, que permita una evaluación comparada.

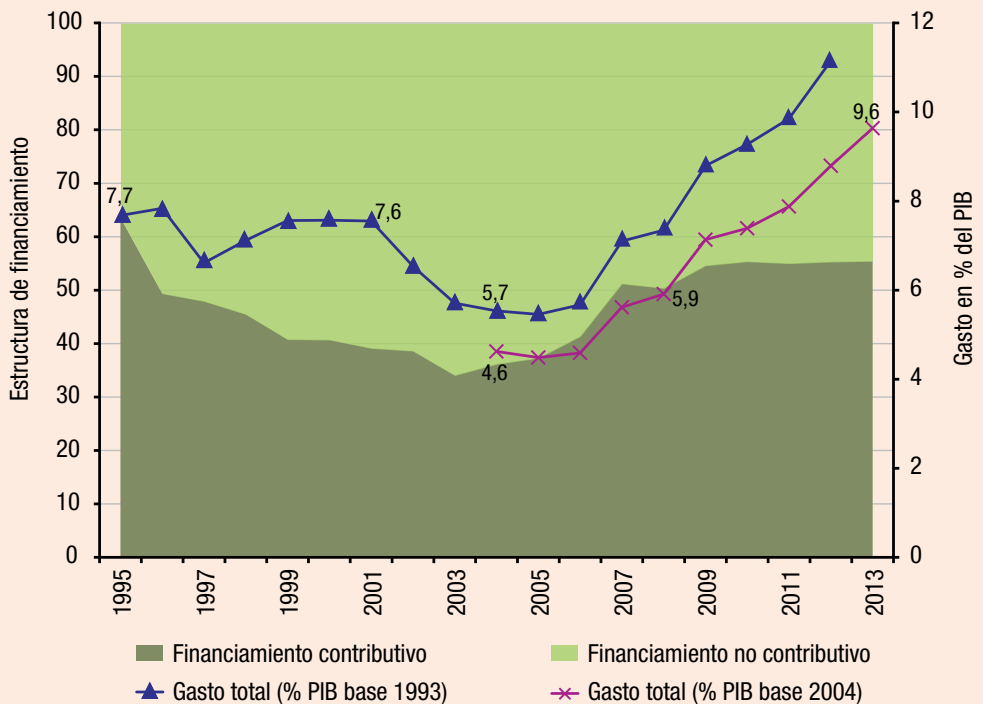
Cuadro 5.6. Resultados de las estimaciones sobre incumplimiento contributivo de los trabajadores asalariados, Argentina, Colombia y Perú (en porcentajes)

País y año de estimación	Argentina (2007)	Colombia (2010)	Perú (2007)
Tasas de incumplimiento ^(*)	21,5	30,0	45,8
Pérdida por incumplimiento	En % del PIB		
Pensiones	0,89	1,67	1,63
Salud	0,59	1,31	1,13
Total	1,48	2,98	2,76

Nota: ^(*) Porcentaje de la recaudación teórica para el total de la economía.

Fuente: Gómez Sabaini *et al.* (2014).

La citada reducción de contribuciones se implementó en un contexto, donde las visiones imperantes sobre cuál debería ser el enfoque de las políticas laborales con el propósito de dinamizar el mercado de trabajo propiciaban la flexibilización laboral y la reducción de los costos no salariales (Bertranou *et al.*, 2014). Como se muestra en el Gráfico 5.11, durante los años dos mil, en cambio, se recuperó el financiamiento contributivo como producto de una recomposición parcial de las alícuotas de aportes a la seguridad social, la formalización del empleo y el incremento de los salarios reales poscrisis de la Convertibilidad y la estatización del pilar de capitalización del SIJIP (Bertranou *et al.*, 2012; Bertranou *et al.*, 2014). Por otra parte, en una primera instancia debido a la reducción de las prestaciones reales luego de la crisis de la Convertibilidad, y luego por el incremento de los recursos contributivos y no contributivos, la ANSES comenzó a registrar durante los años dos mil importantes superávits financieros, los que se ubicaron desde el 0,6% hasta el 1,5% del PIB, entre 2005 y 2013.

Gráfico 5.11. Gasto y estructura de financiamiento de la ANSES, período 1995-2013 (en porcentajes)

Fuente: elaboración propia sobre la base del MECON.

Parte de los recursos de la ANSES provienen de los aportes y contribuciones realizados a la seguridad social, pero el organismo también recibe impuestos con asignación específica y el 15% de la coparticipación bruta. Estas asignaciones tuvieron su origen en los años noventa, a partir del proceso de reforma del sistema previsional, y no han sufrido variaciones durante la última década, con excepción del 30% del impuesto al cheque, que pasó a formar parte de la masa coparticipable bruta.

Los recursos de origen tributario que provienen del 15% de la coparticipación forman parte de los ingresos propios de la ANSES y, por lo tanto, financian las erogaciones que esta administración afronta, principalmente relacionadas con los sistemas que gestiona, si bien también costea erogaciones de otras instituciones del Estado nacional, que deben ser tenidas en cuenta a fin de

analizar los recursos “netos” que recibe la ANSES. En efecto, la ANSES financia los déficits de las otras instituciones de la seguridad social (como el Instituto de Ayuda Financiera para Pagos de Retiros y Pensiones Militares y la Caja de Retiros, Pensiones y Jubilaciones de Policía Federal), los sistemas previsionales de la Gendarmería nacional, la Prefectura naval argentina y del Servicio penitenciario federal, las pensiones no contributivas del Ministerio de Desarrollo Social, además de realizar aportes al Fondo Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros.

De manera adicional, la ANSES también tiene a su cargo el financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), desde su implementación en 2009, y los programas Conectar Igualdad (creado en 2010) y PROG.R.ES.AR (en 2014). En los casos específicos de Conectar Igualdad y PROG.R.ES.AR (que constituyen acciones que, debido al período que está bajo análisis, no están contempladas en este estudio), la ANSES recibe aportes específicos del Tesoro Nacional destinados a su financiamiento, por lo que tales medidas no modifican su resultado financiero (Casanova *et al.*, 2014). Más allá de estas particularidades, es claro que la ANSES se ha constituido en una unidad presupuestaria que goza de un elevado grado de autonomía respecto de la Secretaría de Hacienda.

Los “aportes netos” que el Tesoro Nacional dirige hacia la ANSES, entendidos como la diferencia entre las contribuciones que hace el Tesoro a la ANSES, ya sea por el porcentaje de la masa coparticipable bruta o por otra índole (Conectar Igualdad, por ejemplo), junto con el financiamiento que hace la ANSES a otras instituciones del Estado nacional (sistemas previsionales de las fuerzas armadas y seguridad interior, Ministerio de Desarrollo Social, etc.) y las erogaciones del Programa Conectar Igualdad y de la Asignación Universal por Hijo, mostraron un excedente entre finales de la década de 1990 y principios de los años dos mil que comenzó a decrecer debido a la implementación de nuevos programas y a la extensión de las PNC, principalmente. De hecho, en 2012 el excedente desaparece y se convierte en déficit, debido a lo que la ANSES financió, en términos netos, a otras instituciones y otros programas (Casanova *et al.*, 2014).

Por último, debe señalarse que la ANSES posee, entre sus activos, títulos públicos cuya renta figura en los Esquemas ahorro-inversión de la institución como ingresos corrientes. Esta fuente de ingresos representó el 0,7% del PIB en 2013.

6. Federalismo y protección social

El análisis del financiamiento de la protección social en Argentina debe incorporar consideraciones acerca de la organización federal del país. Argentina es un Estado federal, en el cual hay tres niveles de gobierno con autonomía: el Gobierno nacional (o federal o central), los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos municipales. Dentro de esta división política del Estado, cada nivel de gobierno cuenta con diferentes responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos, así como diferentes potestades en cuanto a la imposición de cargas tributarias. En relación con el primer aspecto, la Constitución de la Nación establece que las provincias conservan todas las competencias que no hayan sido delegadas al Gobierno federal. En tanto, este nivel de gobierno tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, regulación del comercio, emisión de moneda, navegación y en materia de defensa. Asimismo, existen facultades compartidas entre la Nación y las provincias en varias finalidades, por ejemplo, en la administración de la justicia y la seguridad social. Por otra parte, la asignación de competencias hacia los gobiernos municipales está reglada por las Constituciones de las provincias. Por este motivo, tales funciones de los gobiernos municipales pueden diferir de provincia en provincia (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

El tipo de federalismo que se desarrolló en Argentina, sumado a la gran disparidad que se observa en el desarrollo productivo a lo largo del territorio (Cetrángolo y Gatto, 2002), debe llamar la atención acerca de las dificultades que conlleva la descentralización del gasto social y su impacto sobre la equidad distributiva. Ello hace que los niveles de pisos de protección social garantizados puedan ser muy diferentes según en qué localidad del territorio argentino habiten los ciudadanos.

Como se destacó en el segundo capítulo de este documento, durante las décadas de 1970, 1980 y principios de los años noventa se registró en Argentina un proceso de redefinición de los roles en la provisión de bienes y servicios públicos, a partir de procesos de descentralización pero también como producto de que el Gobierno central asumió la responsabilidad de administrar algunas prestaciones que antes estaban a cargo de las provincias (por ejemplo, como la dirección de algunas Cajas previsionales provinciales). Lo que se observa luego de este movimiento es que tanto la Nación como las provincias e, incluso, en algunos casos, hasta los municipios (como ocurre con la prestación de los servicios de salud) tienen responsabilidades en el diseño, la ejecución y el financiamiento de las políticas asociadas con las cuatro garantías

de la protección social consideradas en este documento. A continuación, se describen ciertas particularidades sobre tales responsabilidades.

Respecto de la garantía asociada con brindar seguridad de ingresos a los hogares con niños, niñas y adolescentes a cargo (como es el caso de los hogares vulnerables, en general), varias provincias han implementado programas que desarrollan algún componente de transferencia de ingresos hacia las familias que tienen a su cargo personas menores de 18 años. Este comportamiento se constata, a pesar de los fuertes argumentos en favor de la responsabilidad primaria del Gobierno nacional en la atención de problemas distributivos. Así, debido a que en varias situaciones de emergencia, este nivel de gobierno no estuvo disponible para atender tales demandas, muchos gobiernos subnacionales encararon diferentes acciones asistenciales con el fin de hacer frente a situaciones de extrema urgencia, lo que ha derivado en una variedad de programas de este tipo. Teniendo en cuenta las diferentes capacidades (financieras y de gestión) que se presentan en toda la extensión del territorio argentino, posiblemente se hayan profundizado las brechas de desarrollo (humano y productivo) entre las jurisdicciones (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

Si bien varias iniciativas de los gobiernos provinciales para atender situaciones de emergencia se asocian con programas de empleo (tema que se aborda más adelante), la persistencia de la problemática social y las situaciones que no podían ser resueltas exclusivamente con políticas de empleo mostraron a los gobiernos provinciales reasumiendo responsabilidades de políticas distributivas debido a la ausencia de programas nacionales o, también, debido a las limitaciones en la cobertura de los programas existentes. Si bien no es posible contar con una estimación acerca de la cobertura de estos programas, es posible afirmar que una medición de este tipo tal vez arroje datos sumamente dispares entre provincias y que se compruebe que el alcance de los programas es diverso. No obstante, en algunas localidades la relevancia de las intervenciones locales es significativa, a pesar de los escasos recursos presupuestarios que movilizan (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

Efectivamente, con la implementación de la AUH, los gobiernos subnacionales debieron revisar este tipo de intervenciones dirigidas a la atención de los hogares vulnerables. En el nuevo contexto, teniendo en cuenta que algunas jurisdicciones se habían anticipado con iniciativas propias, la aparición del programa nacional encuentra a los gobiernos provinciales ante la disyuntiva de utilizar los recursos destinados al área para complementar al programa nacional, utilizar los recursos para mejorar la provisión de los servicios que son condicionalidades del plan, utilizar los fondos para otros fines o, simplemente, de ahorrar los recursos para

enfrentar alguna situación fiscal complicada. En la actualidad, este debate se presenta en muchas jurisdicciones (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

Por otra parte, en relación con las políticas activas de mercado de trabajo también se aprecia que las provincias tienen participación en la materia, aunque la cobertura de estas acciones ha variado sustancialmente en los últimos años y, a partir de principios de los años dos mil, su injerencia es menor que la correspondiente a los programas implementados desde el Gobierno central. Un breve repaso del rol de los gobiernos provinciales en materia de políticas de mercado de trabajo da cuenta de que en la década de 1990, se implementaron, en una primera instancia, programas diseñados por el Gobierno nacional, pero, luego, cuando el Gobierno nacional comenzó a ejecutar directamente sus programas de empleo (principalmente con el Programa Trabajar, durante la segunda mitad de los años noventa), los gobiernos provinciales iniciaron el diseño de programas propios, algunos de los cuales replicaban a los nacionales, con el propósito de atender ciertos déficits de cobertura (Vezza, 2014).

A principios de los años dos mil, se incrementó el número de programas de empleo como resultado del acuerdo Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, llevado a cabo entre la Nación y las provincias, mediante el cual el Gobierno nacional comprometió una asignación presupuestaria para transferir recursos hacia las provincias, para que estas ejecuten programas sociales y de empleo. Luego, con la crisis económica de 2001-2002 y con la implementación del PJyJHD, algunas provincias incorporaron a sus beneficiarios directamente al PJyJHD, mientras que otras provincias crearon programas nuevos destinados a paliar la crisis económica y social imperante (DAGPyPS, 2002, 2004). Más adelante, con la recuperación económica y la mayor generación de empleo genuino y, además, junto con la transformación del PJyJHD, de a poco las provincias fueron volviendo a ganar espacio en la implementación de programas propios, en esta ocasión, asumiendo un objetivo más focalizado, a través de planes de empleo transitorio y, en menor medida, volcándose al entrenamiento de jóvenes en empresas privadas (Vezza, 2014).

A partir de 2009, cuando la AUH pasó a absorber beneficiarios de otros programas, la presencia provincial volvió a ser algo más reducida y diferenciada en materia de políticas de mercado de trabajo. Entonces, los programas destinados a la atención de modo estrictamente asistencial tomaron mayor relevancia en algunas jurisdicciones y se relegaron aquellas acciones de política apuntadas exclusivamente hacia el empleo. En este escenario, la caracterización de aquellas políticas activas de empleo que continuaban a cargo de las provincias también se modificó, ya que el principal foco de acción pasó a ser la promoción del

autoempleo y los microemprendimientos, seguido por programas de incentivos a la contratación a través de subsidios al salario (Veza, 2014).

En materia de previsión social, con las reformas de los años noventa la totalidad de las provincias argentinas se había reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la Administración pública. No obstante, a inicios de 1990, dos acuerdos establecidos entre la Nación y las provincias modificaron esa situación. El primero, firmado en 1992 bajo el título de Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable para el financiamiento del Sistema previsional nacional. El segundo, firmado un año más tarde bajo el nombre Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, estableció el “compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las Cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social”. Esto último significó que entre 1994 y 1996 fueran transferidas a la Nación las Cajas correspondientes a once provincias (Bertranou *et al.*, 2011).

Ante la cesión de recursos coparticipables para financiar el Sistema previsional nacional y la transferencia de algunas Cajas provinciales, se incentivó el reclamo de las restantes jurisdicciones, que entendían que quedaban en una posición desfavorable al utilizarse los recursos que ellas habían recaudado para financiar las cajas restantes (Cetrángolo y Grushka, 2004).⁴⁶ En este contexto, hacia fines de 1999, la Nación y las provincias suscribieron un pacto (Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal), en el cual la primera se comprometía a financiar los déficits de las Cajas provinciales no transferidas, en tanto estas provincias avanzaran en un proceso de armonización con el sistema nacional.

Los sistemas previsionales que aún son administrados por los gobiernos provinciales operan bajo una lógica de reparto, financiándose fundamentalmente mediante los aportes y contribuciones. No obstante, estos sistemas reciben recursos provenientes de ingresos tributarios a través de dos vías. Por un lado, el 11% de la recaudación del IVA, que fue afectada en 1991 al financiamiento de la previsión social en un 6,27% (es decir, un 0,69% de la recaudación del IVA), se destina a financiar los regímenes provinciales. Por otro lado, algunas provincias también reciben asistencia del Tesoro Nacional en el marco de los programas

46. Apella (2014) muestra que las Cajas transferidas a la Nación presentan un déficit, es decir que las erogaciones que realiza el SIPA asociadas con las pasividades de los empleados públicos de estas provincias son mayores a los recursos que recauda a partir de los aportes y contribuciones de los empleados públicos provinciales que están en actividad.

de armonización que comenzaron a implementarse a fines de la década de 1990. Estos sistemas son bastante heterogéneos, pero por lo general exigen menores edades de retiro y mayores tasas de reemplazo en relación con el SIPA (Bertranou *et al.*, 2011).

Los esquemas provinciales tienen un importante peso en la arquitectura nacional de la protección de ingresos destinados a la vejez. El efecto, el gasto consolidado de las Cajas provinciales no transferidas a la órbita de la Nación representa, aproximadamente, casi un tercio del gasto en prestaciones previsionales que realiza la ANSES (Apella, 2014).

El debate sobre la asignación de recursos provenientes de la masa de ingresos tributarios coparticipables al sistema previsional no es reciente sino que tiene su origen en los Pactos fiscales de principios de la década de 1990, cuando no solo se asignaron estos recursos al Sistema previsional nacional sino que además se estableció la descentralización de los servicios de educación y salud hacia las provincias, sin que se transfirieran fuentes de financiamiento. Como consecuencia de la eliminación del componente de capitalización del SIPA, en un contexto donde los gobiernos provinciales enfrentan algunos problemas fiscales, los escasos avances logrados en materia de armonización y financiamiento de sus déficits previsionales han generado reclamos por parte de algunos gobiernos provinciales, que solicitan el reintegro del 15% de la coparticipación de impuestos que fuera asignado al sistema nacional para financiar los costos de transición durante la reforma de 1994. Es evidente que la profundización de estos conflictos del federalismo fiscal puede poner en riesgo la sostenibilidad de una fuente importante de financiamiento del SIPA (Bertranou *et al.*, 2012; Apella, 2014).

Finalmente, los gobiernos provinciales también tienen responsabilidades en el diseño, la gestión y el financiamiento de las políticas de salud. Como se mencionó en el segundo capítulo de este documento, a principios de la década de 1990 finalizó un proceso de descentralización de los servicios de salud desde la Nación hacia las provincias. También se comentó que esta descentralización no fue acompañada de una transferencia de recursos para sostener su financiamiento. Por ello, en un territorio marcado por las disparidades demográficas, económicas y sociales, el proceso tuvo importantes efectos sobre la equidad en el acceso y sobre la calidad de los servicios de salud. Paralelamente, varias provincias avanzaron con la descentralización de algunos componentes de la política social hacia los municipios y, entre estos componentes, muchas veces delegaron la salud (en particular, la atención primaria).

Sobre la complicada cuestión federal, durante los años dos mil se avanzó con algunos intentos de coordinación en el ámbito del subsector público. Así se comenzó a discutir en el Consejo Federal de Salud (COFESA) una estrategia sectorial de mediano y de largo plazo, la cual debía surgir del consenso entre los distintos niveles de gobierno. Se propuso entonces que la estrategia debía tomar en cuenta las posibilidades de cada una de las jurisdicciones, en tanto se consensuó que la misma debía plantearse como una secuencia de reformas y no, como una modificación estructural drástica. A la vez, la estrategia debía ser flexible, para adecuarse a diversas circunstancias y adaptarse a lo largo del tiempo. En el sector salud, también vinculada con la cuestión federal, al implementar el Plan Nacer (ahora Sumar), se expandió la cobertura de los seguros públicos a partir de una política que incluye elementos de política compensatoria (PNUD, 2011).

Anexo - Capítulo 5

Cuadro A.11. Evolución de los recursos asignados a la protección social y composición de su financiamiento según garantía, período 2004-2013 (estructura porcentual)

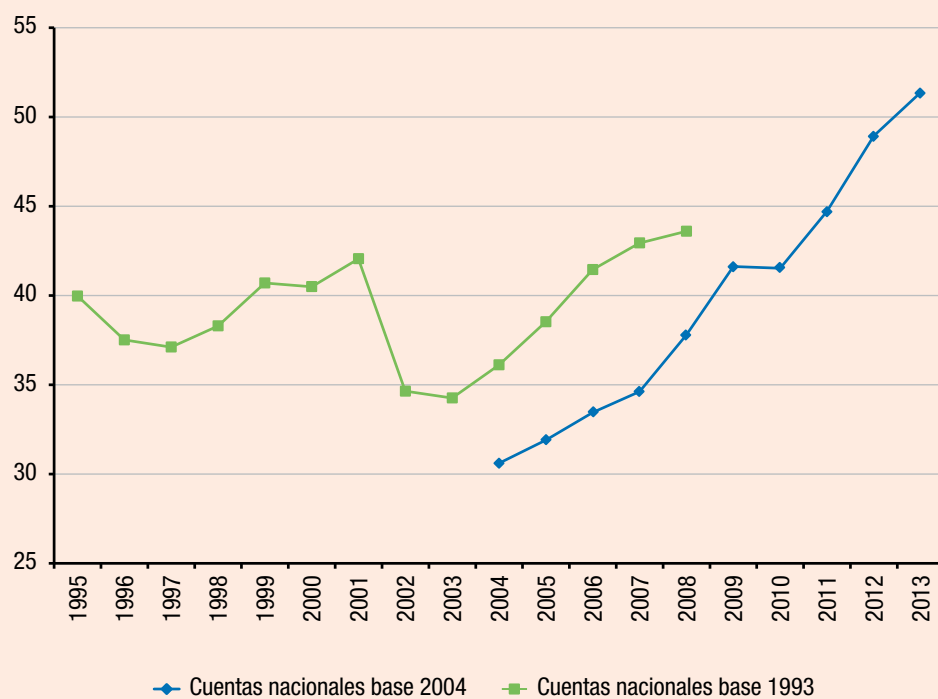
Garantía	Tipo de financiamiento ⁽¹⁾	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Salud ⁽²⁾	Contributivo	56,4	56,4	56,4	56,6	57,2	58,7	61,2	59,3	60,4
	No contributivo	43,6	43,6	43,6	43,4	42,8	41,3	38,8	40,7	39,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NNyA ⁽³⁾	Contributivo	68,5	73,6	73,9	70,5	69,3	72,3	54,1	49,4	45,8
	No contributivo	31,5	26,4	26,1	29,5	30,7	27,7	45,9	50,6	54,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personas en edad de trabajar	Contributivo - PMT ⁽⁴⁾	6,0	7,4	10,5	10,5	14,3	14,5	9,7	7,4	7,1
	Contributivo - SST ⁽⁴⁾	24,1	31,7	44,4	53,3	60,4	57,2	58,4	64,6	70,3
	No contributivo - PMT	69,9	61,0	45,1	36,2	25,2	28,3	31,9	28,0	22,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Adultos mayores ⁽⁵⁾	Contributivo	44,3	50,8	55,5	68,3	61,3	73,2	73,4	75,4	72,9
	No contributivo	55,7	49,2	44,5	31,7	38,7	26,8	26,6	24,6	27,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	Contributivo	48,9	53,5	57,0	63,5	61,1	66,9	66,6	66,7	66,5
	No contributivo	51,1	46,5	43,0	36,5	38,9	33,1	33,4	33,3	33,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: ⁽¹⁾ Financiamiento contributivo: recursos por aportes y contribuciones a la seguridad social; ⁽²⁾ los datos para el período 2010-2012 son estimaciones realizadas a partir del MECON, la AFIP y datos de gobiernos provinciales; ⁽³⁾ incorpora todas las asignaciones familiares contributivas; debe tenerse en cuenta que algunas de ellas benefician a otras franjas etarias; ⁽⁴⁾ PMT: políticas de mercado de trabajo; SST: salud y seguridad en el trabajo; ⁽⁵⁾ las pensiones PNC por vejez e invalidez se han imputado en esta garantía, aunque cabe señalar que también benefician a personas en edad de trabajar. No se incluye el gasto de los sistemas de las fuerzas de seguridad ni de las Cajas provinciales no transferidas.

Para la estimación de financiamiento contributivo de las prestaciones para adultos mayores se utilizó información del gasto por programas de la ANSES, asumiendo que otras prestaciones contributivas se autofinancian.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MECON, el MTEySS, el INDEC y la AFIP.

Gráfico A.8. Evolución de la remuneración al trabajo asalariado, período 1995-2012 (en porcentajes del Valor agregado bruto de producción)



Fuente: INDEC.

Capítulo 6

Perspectivas futuras sobre financiamiento y cobertura de la protección social

Se ha comprobado que la construcción de un sistema de protección social moderno y de cobertura universal y equitativa requiere de una economía que crezca de manera sostenible y cuyos recursos tributarios presenten una evolución más dinámica que el propio producto. Sin embargo, estas condiciones son necesarias pero no suficientes en casos como el argentino. Adicionalmente, se requiere, por lo menos, de otros dos factores, considerados críticos. En primer lugar, se necesita que el incremento del producto se transforme en un mayor nivel de empleo decente. Esto permitiría que exista un mayor número de personas cubiertas por los mecanismos tradicionales de la seguridad social, aliviando así presiones de gasto sobre componentes no contributivos, a la vez que se verían incrementados los recursos de la seguridad social (OIT, 2011; Vararat *et al.*, 2011). En segundo término, es preciso que se logren desarrollar y financiar esquemas de protección social que aseguren pisos de protección social suficientes.

En los capítulos previos se han desplegado, entre otros aspectos relevantes, los principales problemas estructurales que presentaba la protección social argentina antes de las reformas “promercado” de los años noventa, las alternativas y los resultados poco auspiciosos surgidos de esas reformas, el impacto de la crisis de principios del siglo XXI y las reformas que luego de esa debacle permitieron mejorar el alcance de la mayoría de los componentes del sistema de protección contemporáneo. Los aspectos analizados con mayor atención fueron los vinculados con su diseño, con la cobertura y con el financiamiento.

Con el propósito de asistir a un debate amplio y efectivo sobre los desafíos que aún persisten para resolver las deficiencias presentes en la protección social argentina, es importante subrayar y resumir las dificultades y los esfuerzos a afrontar, que con mayor claridad surgen de este estudio. No es intención de este

capítulo final repetir lo ya expuesto. Las diferentes secciones del documento ya han desarrollado con cierta exhaustividad esos rasgos para cada una de las garantías del sistema de protección social argentino. En cambio, se intentará concretar un breve resumen acerca de las deficiencias y los desafíos futuros de la política de protección social, de cara a los años por venir, incorporando algunas cuestiones adicionales que resultan necesarias para pensar en un futuro sendero de reformas.

A continuación se describirán de manera sucinta las dificultades que fueron detectadas a lo largo del informe. Un primer rasgo que surge de manera implícita de los diferentes análisis presentados subraya que no existe en Argentina una tradición consolidada que permita pensar las políticas públicas preventivas, como soluciones adaptables a las diferentes circunstancias. Por el contrario, la mayor parte de los cambios observados en la protección social han sido políticas reactivas ante problemas o urgencias inmediatas. Más bien se trató de políticas paliativas y no de acciones preventivas, lo que imposibilita una adecuada definición de prioridades y una secuencia de reformas a concretar en el mediano plazo.

Se ha constatado que logró revertirse la tendencia previa a la precarización e informalización del empleo, lo que permitió avances importantes en garantizar los derechos de los ciudadanos. No obstante, la incidencia de la informalidad todavía es muy elevada y persisten importantes déficits en algunas garantías, que todavía están lejos de alcanzar la completa universalización. En este último sentido, se destaca la significativa fragmentación de derechos que se observa en el sistema de salud. A pesar del elevado nivel de recursos destinados a este ámbito, a través de una combinación de impuestos y de cargas sobre el salario, lo cierto es que existen altos niveles de ineficiencia e inequidades, lo que obliga a amplios sectores de la población a afrontar el pago directo de prestaciones.

En el caso de la cobertura de ingresos de la población adulta mayor, los significativos avances logrados han sido el resultado de medidas de emergencia, en tanto todavía no se define un sistema de jubilaciones y pensiones que permita a la población hacer previsiones más certeras sobre sus ingresos futuros, luego del retiro laboral. En el mismo orden de cosas, resta la consolidación institucional de los programas de transferencias monetarias a los hogares y los servicios esenciales ligados con ellas, si bien allí se han registrado importantes avances.

Por otra parte, respecto del espacio fiscal destinado a los programas de protección social, se vuelve evidente que las reformas que son necesarias

requieren de mayores recursos. A pesar del aumento en la presión tributaria que logró Argentina en las últimas décadas, los recursos continúan siendo insuficientes y su impacto distributivo no siempre es el adecuado. A esta deficiencia contribuye la estructura tributaria que predomina en el país y también el tipo de financiamiento específico de cada esquema prestacional, el cual no es un tema de menor importancia, ya que puede constituir un obstáculo a las mejoras en la equidad de la protección social. Adicionalmente, la demanda de una mayor recaudación impositiva se relaciona con la necesidad de evitar la volatilidad macroeconómica y, con ella, los efectos distributivos adversos que suelen conllevar las crisis. Más aún si se reconoce la necesidad de tener una política fiscal que debe seguir un comportamiento contracíclico.

Por último, deben señalarse los problemas existentes de coordinación de las políticas entre las diferentes áreas del Gobierno central y, en un país federal como Argentina, entre los distintos niveles de gobierno.

En resumen, es posible enumerar una decena de deficiencias que deben ser enfrentadas por las futuras reformas a la política de protección social. Si bien no se trata de un listado completo, el siguiente texto presenta las debilidades que con más claridad han surgido de pensar este estudio. En todo caso, el texto podrá servir de base para pensar los principales desafíos por delante.

1. Las políticas han sido más paliativas que preventivas y, en muchos casos, falta una adecuada definición de prioridades y una secuencia de reformas en el mediano plazo.
2. A pesar de los avances, persisten déficits en algunas garantías que permitan una completa universalización.
3. La incidencia de la informalidad todavía es alta y alcanza a segmentos importantes de la población.
4. El sistema de salud es sumamente fragmentado en sus derechos y esto provoca que sea ineficiente e inequitativo, a pesar del importante nivel de gasto.
5. Resta definir un sistema de pensiones que permita a la población hacer previsiones más certeras sobre su ingreso futuro luego del retiro.
6. Los esquemas de transferencias monetarias a los hogares y los servicios esenciales ligados con ellas todavía no presentan una institucionalidad acorde con los objetivos que persiguen.
7. Se requieren mayores recursos fiscales para atender las reformas necesarias en cada sector de la protección social. Su diseño actual es sumamente procíclico.

8. El financiamiento de cada esquema prestacional no contribuye adecuadamente a mejorar la distribución del ingreso.
9. Persiste una deficiente coordinación entre las diferentes áreas del Gobierno central.
10. Persiste la ausencia de instancias de coordinación entre los niveles de gobierno respecto de la protección social.

Luego de resumir las principales deficiencias, llegó el turno de listar los desafíos más importantes que debe enfrentar la política de protección social en Argentina, en busca de cumplir con las garantías de derechos asociadas con la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social de la OIT.

Un primer aspecto que, en buena medida, constituye un paraguas sobre el resto es la necesidad de ampliar el debate sobre protección social, respaldando la necesaria institucionalidad y, por lo tanto, comprometiendo esfuerzos para alcanzar consensos acerca de cuáles son las prioridades en el mediano plazo. Estos consensos deben incorporar el logro de un piso de derechos amplio y creciente en el tiempo, que responda a esquemas consistentes con cada área de la protección social.

De manera especial, debe colocarse el acento sobre la necesidad de evitar “una mirada cortoplacista” y, en cambio, atender a una visión estratégica, que permita anticiparse a los cambios estructurales por venir. En este sentido, deben incorporarse y evaluarse los impactos de las modificaciones esperadas en la estructura por edades de la población. En particular, respecto de las prestaciones de la protección social, el proceso de transición demográfica tendrá impactos tanto en el nivel de los recursos destinados a este tipo de acciones como también en la composición de los mismos según los tipos de prestación (esto se profundiza en el Recuadro 10).

Por ejemplo, si se consideran los tres principales conceptos del gasto social en Argentina (educación, salud y pensiones), es esperable, debido al proceso de transición demográfica, que el gasto público en educación disminuya gradualmente a partir de 2030, en consonancia con la reducción de la cantidad de personas que se encontrarán en edad escolar. Por otra parte, lo que se espera es un incremento moderado del gasto en salud (Maceira, 2014; Marchionni y Alejo, 2014). Finalmente, la mayor expectativa está en que el gasto en pensiones constituya el rubro más sensible al cambio demográfico. Las proyecciones realizadas por Rofman y Apella (2014) dan cuenta de que el gasto previsional comenzaría a aumentar en los próximos decenios, aunque lo hará a mayor ritmo

a partir de 2050. Como consecuencia del envejecimiento de la población, en un escenario de alta cobertura, el gasto previsional podría más que duplicarse hacia finales del siglo XXI.

Asimismo, en un país con una estructura federal como la de Argentina, con división de funciones entre los distintos niveles de gobierno, el cambio demográfico también generará impactos diferenciales en cada nivel de gobierno. De acuerdo con Rottenschweiler (2013), este cambio poblacional producirá una mayor presión fiscal hacia el Gobierno central en detrimento de los gobiernos subnacionales. Ello se explica fundamentalmente por el rol que desempeña la Nación en el financiamiento del sistema previsional y en la atención de salud de los adultos mayores, mientras que las provincias concentran sus erogaciones sobre la población joven, cuya participación se verá disminuida. En línea con esto, Cetrángolo (2014) agrega que, a consecuencia del impacto que tendrá la transición demográfica sobre la estructura y el nivel de gasto público según cada nivel de gobierno, será necesaria una revisión de los esquemas de transferencias intergubernamentales.

RECUADRO 10

Transición demográfica y sus implicancias para la protección social

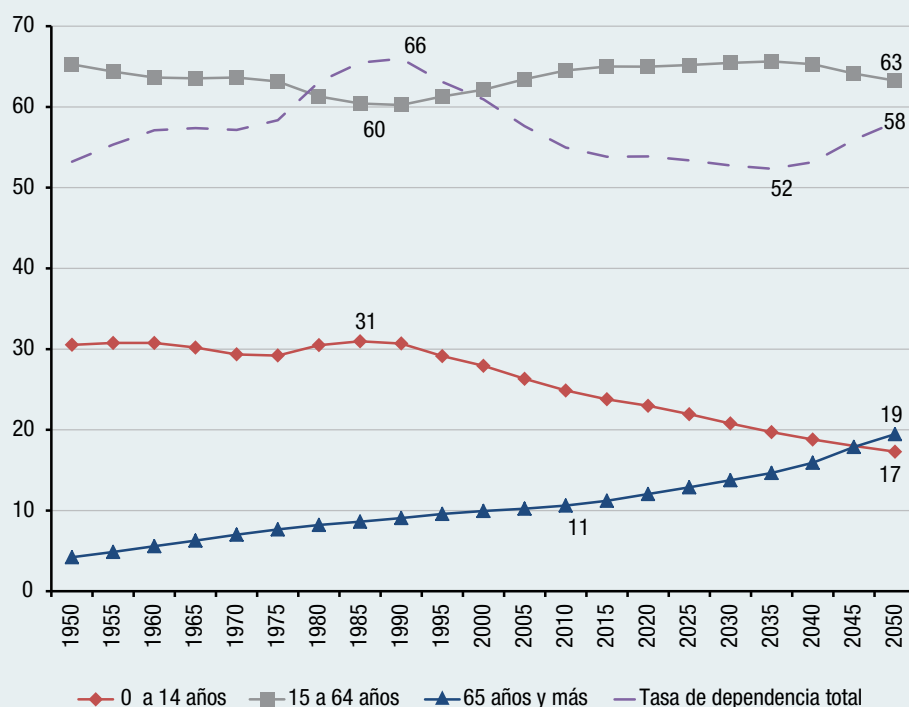
En 2010, la población de Argentina alcanza los 41 millones de habitantes y se espera que alcance los 54 millones en 2050. En el marco del proceso de envejecimiento poblacional, la proporción de la población adulta mayor (de 65 años o más) pasará del 11% al 19%, y la población de entre 0 y 14 años, cuya participación descendió 6 p.p. entre mediados del siglo XX y 2010, pasará de representar el 25% al 17% de la población total. Este proceso de envejecimiento que ha experimentado Argentina entre 1950 y 2010 ha sido producto de un significativo descenso en la fecundidad y, en menor medida, en la mortalidad. A futuro, se espera un impacto más gradual de la fecundidad pero uno más significativo de la mortalidad (Grushka, 2014).

Argentina está experimentando un proceso conocido como *bono demográfico*, en el cual la proporción de personas en edad de trabajar aumenta. La contracara de esto último es una reducción en la tasa de dependencia demográfica. La tasa de dependencia demográfica pasó de ubicarse en torno al 66%, entre 1985 y 1990, al 55%, en 2010, y se espera que disminuya hasta alcanzar el 52% (es decir que se logrará una persona dependiente por cada dos personas

en edad de trabajar), en 2035. Pero, luego, a partir de esta fecha, la tasa de dependencia demográfica comenzará a aumentar, hasta alcanzar un 72% en 2100 (Grushka, 2014).

Además de estos cambios en la estructura por edades de la población, también se han identificado importantes cambios en la conformación de los grupos familiares, entre los que se destacan un auge de las uniones consensuales y el comienzo de la procreación dentro de estas, el aumento en la incidencia de la separación y el divorcio, el aumento de la edad en el primer casamiento y el aumento en la edad para ejercer la maternidad (Bertranou *et al.*, 2011).

Gráfico 6.1. Composición de la población y tasa de dependencia total, 1950-2050 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la CELADE.

Resulta claro que el desafío fundamental consiste en reducir sustancialmente los niveles actuales de informalidad laboral. No obstante, aun sabiendo de la magnitud de este desafío y de las dificultades que acarrea resolverlo en el corto plazo, se requerirá de la consolidación de un mayor espacio fiscal que, sin afectar los equilibrios macroeconómicos, permita que se realicen las reformas necesarias, en cada uno de los componentes de la protección social. Por otra parte, deberá lograrse que los recursos adicionales ayuden a mejorar el impacto distributivo de las políticas que financian.

Tomando en cuenta su impacto negativo, tanto sobre la cobertura de la protección social contributiva como sobre el espacio fiscal para otras políticas públicas, resulta pertinente considerar los problemas derivados del incumplimiento en el pago de las contribuciones sobre los salarios, tal como fue señalado en el capítulo anterior. Allí se mencionó una estimación reciente según la cual el incumplimiento correspondiente a los trabajadores asalariados se ubicaría por sobre el 20% de la recaudación teórica (Gómez Sabaíni *et al.*, 2014).

En cada uno de los sectores que conforman el sistema de protección social se deben enfrentar desafíos específicos, mediante políticas de reforma que demandan la construcción de consensos que son absolutamente necesarios para que toda implementación sea efectiva. En el caso de la provisión de salud, se debe conseguir asegurar una cobertura universal suficiente y equitativa para toda la población. En relación con los adultos mayores, debe consolidarse un sistema de protección que asegure ingresos previsible, tanto para quienes contribuyeron durante su período de actividad, como para quienes no lo hicieron, separando fuentes de financiamiento y manteniendo los incentivos a aportar. Finalmente, se deben consolidar los sistemas de protección destinados a los hogares más necesitados, desde el punto de vista institucional y asegurando su financiamiento. Ello incluye a las niñas, los niños y los adolescentes, como así también a las personas en edad de trabajar.

En efecto, cada una de las políticas debe incorporar esquemas financieros y reglas de acceso transparentes en cada prestación, de manera de lograr el mayor impacto redistributivo. Asimismo, se requiere de mejoras sustantivas en la coordinación entre las diferentes áreas del Gobierno central y entre los distintos niveles de gobierno. En este caso, debe definirse con claridad la –cuántas veces difusa– responsabilidad de cada nivel de gobierno en materia de protección social.

En resumen, a continuación se enumeran los desafíos más importantes que pueden señalarse en relación con la consolidación de un moderno sistema de protección social para Argentina.

1. Lograr consensos sobre prioridades de mediano plazo en la protección social.
2. Alcanzar un piso de derechos amplio y creciente en el tiempo, que responda a esquemas consistentes en cada área de la protección social.
3. Reducir la informalidad laboral a niveles sustancialmente más bajos.
4. Asegurar cobertura universal en salud suficiente y equitativa para toda la población.
5. Consolidar un sistema de protección para la población adulta mayor, que asegure ingresos previsibles tanto para quienes contribuyeron durante su período de actividad como para quienes no lo hicieron, separando fuentes de financiamiento y manteniendo los incentivos a aportar.
6. Consolidar sistemas de protección para los hogares más necesitados, tanto desde el punto de vista institucional como desde su financiamiento.
7. Lograr el espacio fiscal requerido por las reformas, minimizando los efectos eventualmente perversos sobre el funcionamiento macroeconómico y del mercado de trabajo.
8. Asegurar esquemas financieros y reglas de acceso transparentes en cada prestación, de manera de lograr el mayor impacto redistributivo.
9. Mejorar la coordinación entre las diferentes áreas del Gobierno central.
10. Debatir y consolidar institucionalmente una clara definición de responsabilidades entre los niveles de gobierno en materia de protección social.

Referencias bibliográficas

Anlló, G. y Cetrángolo, O. 2007. "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos", en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires, CEPAL.

ANSES. 2010. "Marco conceptual del sistema de información del SIPA", Gerencia de Estudios de la Seguridad Social. Buenos Aires, ANSES.

_____. 2014. "Récord histórico de asignaciones familiares por hijo". Buenos Aires, ANSES. Disponible en: <http://www.anses.gob.ar/noticia/record-historico-de-asignaciones-familiares-por-hijo-970>

Apella, I. 2014. "La relación Nación-Provincias en el financiamiento del sistema previsional argentino", en Rofman, R. (ed.). *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Buenos Aires, Banco Mundial.

Arza, C. 2009. "La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y alternativas políticas", *Desarrollo económico*, 195:49.

Banco Mundial. 1994. "Envejecimiento sin crisis". Washington D.C., Oxford University Press.

Basualdo, E. 2006. "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera", en Basualdo, E. y Arceo, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires, CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Beccaria, L., Damill, M. y Cetrángolo, O. 2006. *Respuestas del Estado ante los efectos de la crisis en la Argentina*. Buenos Aires, UNICEF-CEPAL.

Beccaria, L. y Maurizio, R. 2010. "Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina", *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 4, Vol. 7 y 8, 103-144.

Bertranou, F. (coord.) 2010. *Aportes para un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Bertranou, F. 2013. "Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina". Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y Bonari, D. (coords.) 2005. *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y Casanova, L. 2012. "Garantía de ingresos para hogares con niños, niñas y adolescentes en Argentina: progresos en la construcción de un Piso de Protección Social". Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. 2014. "Empleo, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina", *Revista de Economía Laboral* N° 11, 24-64.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova L. 2011. *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo y CEPAL.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. 2012. "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad", *Desarrollo económico*, Vol. 52, N° 205, 3-30.

Bertranou, F. y Paz, J. 2007. *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Bisang, R. y Cetrángolo, O. 1997. "Descentralización de los servicios de salud en Argentina". *Serie Reforma de Política Pública* N° 47, Proyecto regional CEPAL - Gobierno de los Países Bajos sobre financiamiento público y provisión de los servicios sociales: "El rol del Estado en educación básica y atención primaria de salud en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, CEPAL.

Bonilla García, A. y Gruat, J. 2003. *Social protection. A life cycle continuun investment for social justice, poverty reduction and development*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Buchanan, J. 1989. "La perspectiva de la elección pública", en Buchanan, J., *Ensayos sobre economía política*. Honolulu, University of Hawaii Press.

Casanova, L., Calabria, A. y Rottenschweiler, S. 2014. "Financiamiento de la extensión de la previsión social: la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras". Documento elaborado para la 47° Jornada Internacional de Finanzas Públicas. Córdoba.

Cecchini, S. y Martínez, R. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

Cetrángolo, O. 2014. "Límites y virtudes de revisar la política fiscal de largo plazo a partir de considerar el cambio demográfico en Argentina", en Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires, Banco Mundial (BM).

Cetrángolo, O. 2014a. "Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino", en *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 7, Vol. 13, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Devoto, F. 2002. "Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual". Documento presentado en el Taller: Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health. Toronto, CEPAL, 17 de junio de 2002.

Cetrángolo, O. y Gatto, F. 2002. "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado". Documento presentado en el seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e Innovadores". Organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha, Ecuador.

Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. 2013. "La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina". *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 144. Santiago De Chile, CEPAL.

Cetrángolo, O., Heymann, D. y Ramos, A. 2007. "Macroeconomía en recuperación: la Argentina post-crisis", en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Documentos de proyectos 20. Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. 1996. "Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos". *Serie Estudios* N° 13. Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. 2004. "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la CEPAL* N° 84. Santiago de Chile, CEPAL.

Chebez, V. y Salvia A. 2001. "Empleo, desocupación y seguro de desempleo en la Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento". V Congreso Nacional de Estudios de Trabajo. Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo.

Cruces, G. y Gasparini, L. 2008. "Programas sociales en Argentina: alternativas para la ampliación de la cobertura". *Documento de trabajo* N° 77. Buenos Aires, CEDLAS.

Curcio, J. 2011. "Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI", en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina: 1990-2010*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Curcio, J., Cetrángolo, O. y Jiménez, J. 2009. "Fuentes de Financiamiento Educativo", en Jiménez, J.P., Murdochowicz, A. y Astorga, A. (eds.), *Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social*, CIEP - ADETEF.

Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. 2011. *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (s/f.), "The New Millennium Argentine Saga: from Crisis to Success and from Success to Failures" (mimeo). Buenos Aires, CEDES.

Díaz Langou, G. 2012. "La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales". Documento de trabajo N° 84. Buenos Aires, CIPPEC.

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, 2002. "Informe sobre los Programas de Empleo de Ejecución Provincial 2001". Buenos Aires, DAGPyPS, Ministerio de Economía.

_____, 2004. “Informe sobre los Programas de Empleo de Ejecución Provincial 2004”. Buenos Aires, DAGPyPS, Ministerio de Economía.

FIEL. 2001. “Análisis de la Ley de Riesgos del Trabajo”. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Latinoamericanas.

Forcinito, K. y Estarelles, G. 2008. *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Buenos Aires, UNGS.

Grushka, C. 2014a. “Panorama demográfico en Argentina”, en Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires, Banco Mundial.

Grushka, C. 2014b. “Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino”, en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Buenos Aires, UNGS.

Jiménez, M. y Jiménez, M. 2014. “La transición entre educación y trabajo de los adolescentes en la Argentina: evaluación de impacto de la Asignación Universal por hijo en la deserción escolar”. Documento de consultoría. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Kostzer, D. 2007. “Fundamentos microeconómicos de la recuperación del empleo durante la post-convertibilidad”. *Revista de Trabajo*, Año 3, N° 4. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Levcovich, M. 2002. “Aportes al análisis de los resultados de estudios de gasto y financiamiento en salud”, XI Jornadas Internacionales de la AES. Córdoba, Asociación de Economía de la Salud.

Maceira, D. 2014. “Envejecimiento y desafíos para el sistema de salud”, en Gragnolati, M. Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires, Banco Mundial.

Marchionni, M y Alejo, J. 2014. “El financiamiento de la educación básica a lo largo de la transición demográfica en Argentina”, en Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos*

económicos de la transición demográfica en Argentina. Buenos Aires, Banco Mundial.

Mesa Lago, C. 2004. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 84, diciembre. Santiago de Chile, CEPAL.

Morduchowicz, A. y Arango, A. 2009. "Asignación de recursos y cohesión social en Argentina, Chile y Costa Rica", en Jiménez, J.P., Murdochowicz, A. y Astorga, A. (eds.), *Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social*. CIEP - ADETEF.

MSAL. 2012. "Memoria anual. Programa SUMAR 2012". Buenos Aires, Ministerio de Salud.

MTEySS, 2010. Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Proyecto PNUD AGR/04/034 Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

_____, 2014. Protección y seguridad social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

MTEySS y OIT. 2012. *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Mueller, D.C. 1986. "The growth of government. A public choice perspective". Washington D.C., Fondo Monetario Internacional.

Novick, M., Lengyel, M. y Sarabia, M. 2009. "De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en Argentina", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 128, Núm. 3.

OIT. 2007. "Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto", Serie de investigación N° 114. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.

____. 2009. *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional el Trabajo.

____. 2011. *Pacto Mundial para el Empleo. Estudio nacional - Argentina*. Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2011b. *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2011c. *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2012. “Las políticas de mercado de trabajo en Argentina”, Notas OIT Trabajo Decente en Argentina. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2013. “Frente a la crisis en Europa: reflexiones para el caso de Argentina”, OIT Notas. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2014. “El rol de la protección social dentro de la estrategia de erradicación del trabajo infantil: la experiencia argentina”. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2014. “Evolución de la participación del trabajo asalariado en el producto”. Nota técnica. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2014a. *World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice 2014/2015*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

____. 2014b. *World of Work Report 2014. Developing with jobs*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OMS. 2005. “Achieving universal health coverage: developing the health financing system”, Policy Brief N° 1/2005. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

____. 2010. *La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

PNUD. 2011. *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

—. 2014. *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rofman, R. y Apella, I. 2014. “La protección social argentina en un contexto de transición demográfica”, en Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires, Banco Mundial.

Rofman, R. y Oliveri, M. 2011. “Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina”. Serie de documentos de trabajo sobre políticas sociales N° 6. Buenos Aires, Banco Mundial.

Rottenschweiler, S. 2013. “Cambio demográfico y federalismo fiscal”, en Anales de la XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Rosario, AAEP.

Spagnolo, L. 2012. “Búsqueda de un enfoque analítico ante la nueva problemática social”. Serie Trabajo, Empleo y Ocupación N° 11. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Vararat, A., Bueren, J., De Paepe, G., Garroway, C. y Stijns, J. 2011. “Revisiting MDG cost estimates from a domestic resource mobilization perspective”. Working paper N° 306. Centro de Desarrollo de la OCDE.

Vezza, E. 2014. “Los espacios de las políticas de empleo subnacionales”, en R. Rofman (ed.), *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Buenos Aires, Banco Mundial.

