Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor

Serie Informes de Coyuntura del Observatorio Social

Informe 15 · Junio de 2010

Evolución reciente de la Seguridad Social en Argentina

por Nicolás Garcette

En 2008, el gasto devengado por pago de prestaciones fue estimado en 63.583 millones de pesos[1]. Esa suma se distribuyó de la siguiente manera: un 87% fue destinado a jubilaciones y pensiones, un 12% para asignaciones familiares y menos de un 1% para el seguro por desempleo. Esta distribución se mantuvo estable durante los diez últimos años. En 2008, las jubilaciones y pensiones representaban un 5,48% del Producto Interno Bruto, mientras las asignaciones familiares y el seguro por desempleo representaban respectivamente un 0,65% y 0,04% del PBI[2][3]. Este informe tiene como objetivo analizar cómo evolucionó la seguridad social argentina durante los últimos años en términos de cobertura y prestación. Consideraremos sucesivamente las asignaciones familiares, el seguro por desempleo y las jubilaciones y pensiones.

Asignaciones familiares

Según datos del INDEC se estima que en el país hay cerca de 12 millones de niños y adolescentes. Cerca de 6,5 millones están cubiertos por el sistema convencional de asignaciones familiares: 5 millones por trabajo en relación de dependencia, 0,1 millones por la Prestación por Desempleo, 0,6 millones por jubilación o pensión y 0,8 millones por pensión no contributiva[4]. Además, cerca de 1 millón de menores viven en hogares cuyo adulto mayor es trabajador autónomo. En total, hasta el año pasado eran 7.5 millones de niños y adolescentes o sea el 62% de la juventud argentina (con menos de 18 años) que contaban con algún esquema de cobertura de la Seguridad Social[5].

---

[1] Secretaría de Seguridad Social, *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Primer y Segundo Trimestre 2009.

[2] Secretaría de Seguridad Social, Op. Cit.

[3] A modo de comparación, en Francia, las jubilaciones representaban en 2008 un 12,5% del PBI y las asignaciones familiares un 2,05%. Ver Les chiffres clés de la Sécurité sociale en 2008, Edition 2009.

[4] Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2010), "Asignación Universal por Hijo: Un Acercamiento al Análisis de la Prestación", Ponencia, Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro.

[5] A esa cifra se debe sumar los niños y adolescentes cubiertos por los programas de asistencia social tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Para ampliar la cobertura de las asignaciones familiares se sancionó en octubre de 2009 la Asignación Universal por Hijo, programa de base no contributiva. Esta Asignación se abona mensualmente a uno sólo de los padres por cada menor de 18 años (sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado) que se encuentre a su cargo, considerando hasta un máximo de cinco hijos. Los principales requisitos para percibir la asignación son que el padre y el menor no estén empleados ni percibiendo algún otro tipo de beneficio previsional o ayuda social (jubilaciones, pensiones, prestación por desempleo y planes sociales), que el padre/madre/tutor y el menor cuenten con DNI, que tengan un mínimo de 3 años de residencia en el país si fueran extranjeros y que el adulto, si trabaja en el mercado informal, no perciba ingresos mayores al Salario Mínimo, Vital y Móvil. La Asignación Universal por Hijo es, por ahora, de $180. El 80% de esta suma ($144) se percibe inmediatamente mientras el 20% ($36) se acumula y es puesto a disposición de los interesados una vez al año cuando demuestran que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con el plan de vacunación[6]. En marzo del 2010, la Asignación Universal por Hijo llegaba a 1,8 millones de hogares en todo el país, lo que representaba 3,5 millones de niños cubiertos. El 33% de esos niños se encontraba en la Provincia de Buenos Aires.

Según datos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), en la actualidad 11 millones de niños y adolescentes cuentan con algún esquema de cobertura social, lo que representa alrededor del 92% de la población total menor de edad del país. No cabe duda que la Asignación Universal por Hijo constituye, en este sentido, un avance social notable. Sin embargo, queda claro también, en un contexto muy inflacionista, que el impacto de la Asignación se debilitará fuertemente sin un rápido y significativo aumento del monto otorgado. Según los valores del Índice de Precios al Consumidor calculado por el INDEC, desde su creación a fines de octubre de 2009 hasta abril de 2010, la Asignación perdió en términos reales un 5% de su valor. Si hacemos el mismo cálculo con un índice de precios alternativo, por ejemplo el "IPC-UBA" construido por Graciela Bevacqua y Nicolás Salvatore

[6] Hasta los cuatro años, debe cumplirse el control sanitario y el plan de vacunación obligatoria, y a partir de los 5 años, adicionalmente, debe acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA)[7], la pérdida llega a ser casi del 11% en solo seis meses de existencia.

Seguro por desempleo

Según la Ley 24.013, sancionada en diciembre de 1991, la protección de los trabajadores desempleados se hace a través de un "sistema integral de prestaciones por desempleo" y un "servicio de formación, empleo y estadísticas". Para poder acceder al seguro por desempleo, el trabajador debe cumplir con una serie de condiciones: haber mantenido una relación laboral regida por la Ley de Contrato de Trabajo[8], encontrarse en situación legal de desempleo y dispuesto a ocupar un puesto de trabajo adecuado, haber realizado aportes jubilatorios, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de seis meses[9] durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. La duración de la prestación depende del período de cotización dentro de los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo y oscila entre 2 y 12 meses. En 2006, se aprobó la prórroga automática de la prestación por 6 meses y por un valor equivalente al 70% de la prestación original para los mayores de 45 años (Decreto 267/06). La prestación básica se calcula en base al 41,5% de la mejor remuneración neta mensual registrada en los últimos seis meses trabajados. Desde marzo de 2006, los montos mínimos y máximos para la prestación son de $205 y $400, respectivamente. Por no haberse revalorizado desde esta época, perdieron durante los tres últimos años una gran parte de su valor real y de su poder adquisitivo bajo el efecto de la inflación. En junio de 2006, la

[7] Ver el sitio web: http://sites.google.com/site/bsascity/prensa

[8] Existen regímenes especiales de seguro de desempleo para los trabajadores de la Industria de la Construcción (Ley 25.371) y los Rurales (Ley 22.248). En los dos casos, el seguro de desempleo está pensado para los trabajadores registrados en el sector y que pueden documentar su situación de desempleados.

[9] Para ampliar la cobertura del seguro por desempleo, el período mínimo de cotización para poder acceder a esta prestación fue reducido en 2006 de 12 a 6 meses (Decreto No 267/06).

prestación básica era en promedio de $335. En junio de 2009 había aumentado a $357[10]. En términos nominales, eso representa un incremento de 6,6%. Sin embargo, en términos reales, eso representa una disminución de 14,8% si tomamos en cuenta el IPC del INDEC y de hasta 38% si tomamos en cuenta el "IPC-UBA".

Otra crítica importante que se puede hacer al seguro por desempleo es su bajo nivel de cobertura, debido a los requisitos para el acceso y a las características del mercado del trabajo en Argentina. Sólo una parte reducida de los trabajadores del sector formal está cubierta. En octubre de 2005, sólo el 27,6% de los cesantes podía acceder al seguro[11]. En particular quedaban afuera los trabajadores del servicio doméstico, los empleados de la Administración Pública y de los Institutos Privados de Educación incluyendo las Universidades, los trabajadores del sector informal[12] y los trabajadores rurales estacionales, los jóvenes en busca de un primer empleo. En mayo de 2010, alrededor de 135.000 personas se beneficiaron del seguro, lo que representa solamente alrededor del 14% del total de desempleados[13]. Claramente la cobertura del desempleo por seguro se ubica a un nivel muy bajo.

Los programas de protección contra el desempleo iniciados en los últimos años apuntan a beneficiar a algunos de estos grupos de trabajadores que no pueden acceder al seguro por desempleo. Lanzado en 2006 (Decreto 336/2006), el programa *Seguro de Capacitación y Empleo*, de base no contributiva, tiene por objetivo fortalecer las competencias de los desempleados y facilitar su inserción laboral en empleos de calidad. El

[10] Secretaría de Seguridad Social, Op. Cit.

[11] Bertranou Fabio M. y Jorge A. Paz (2007), *Políticas y Programas de Protección al Desempleo en Argentina*, Organización Internacional del Trabajo.

[12] Cabe subrayar que la informalidad no es un estado estable: muchos trabajadores hacen muchos vaivenes del sector informal hacía el sector formal y por lo tanto el sistema de seguridad social a lo largo de la vida. En Argentina, el trabajador mediano contribuye a la seguridad social solamente durante la mitad de su vida laboral. Ver Ribe Helena, David A. Robalino y Ian Walker (2010), *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America: From Right to Reality*, Washington, D.C.: The World Bank.

[13] Cálculos del autor en base a Marín, Luis Castillo (2010), "Seguro por Desempleo: Su capacidad de respuesta a la crisis y su rol en los mercados de trabajo", Ponencia, Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro; y a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del primer trimestre de 2010 publicados por el INDEC en mayo 2010.

requisito principal para ser elegible a ese programa es ser desocupado, además de haber sido beneficiario del Plan Jefes y Jefas de Hogares o de otros programas de empleo. El programa es doble. Por un lado, prevé una serie de acciones que cuentan con el apoyo de las Oficinas de Empleo Municipales y la Red de Servicios de Empleo: ayuda en la búsqueda de empleo, servicios de formación y capacitación, asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo, etc. Por otro lado, se otorga a los beneficiarios del programa una prestación monetaria no remunerativa durante dos años (máximo posible). Se busca de esta manera ampliar la cobertura del seguro por desempleo a los trabajadores del sector informal. En mayo de 2010, alrededor de 120.000 personas se beneficiaron de este programa, lo que representa el 12.7% del total de desempleados, duplicando así el nivel de cobertura del seguro por desempleo.

El programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* es otro programa que intenta facilitar la inserción en empleos de calidad de otro grupo que queda afuera del seguro por desempleo: los jóvenes de 18 a 24 años, con estudios formales incompletos y en situación de desempleo. Este programa que empezó a implementarse en mayo de 2008 tiene por objetivo mejorar la "empleabilidad" de los jóvenes a través de "acciones integradas que les permitan construir un proyecto formativo ocupacional, finalizar la escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo"[14]. Para realizar esas acciones, el programa finalizó acuerdos con los municipios y se apoyó en una red local de instituciones educativas, universidades, empresas, ONGs, etc. Entre junio de 2008 y marzo de 2010, 109.327 jóvenes entraron en el programa. 28.033 de esos jóvenes nunca habían sido cubiertos mientras 40.147 no estaban cubiertos en ese momento. El 88,1% de esos jóvenes participó de los talleres de orientación e inducción al mercado del trabajo. El 60,5% finalizó sus estudios formales, el 40,4% participó en actividades de apoyo a la búsqueda de un empleo y el 12,3% participó en acciones de formación profesional. En mayo de 2010, alrededor de 40.000

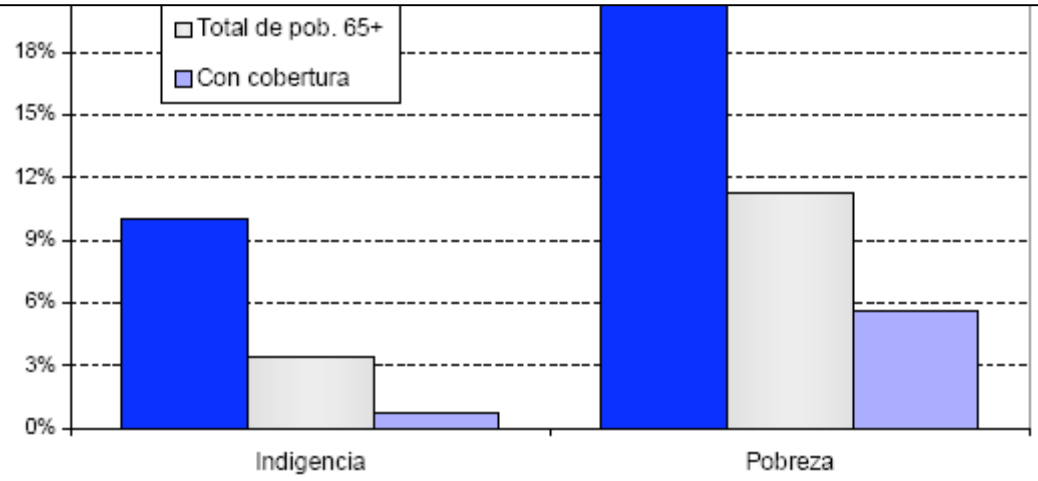
[14] Berra Claudia (2010), "Capacitación Permanente y Juventud", Ponencia, Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro.

jóvenes participaron de este programa, lo que corresponde al 4.2% del total de desempleados[15].

Jubilaciones y Pensiones

Entre 2005 y 2007, el sistema previsional fue objeto de una serie de reformas que apuntaba a ampliar el nivel de cobertura y, de esta manera, reducir los niveles de pobreza e indigencia en la vejez (Ver Grafico 1).

Grafico 1. Condición de Pobreza según Cobertura Previsional, Total Aglomerados Urbanos, Segundo semestre de 2006.
Fuente: Grushka (2007), sobre datos de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH-INDEC)



[15] Cálculos del autor en base a Marín, Luis Castillo (2010), "Seguro por Desempleo: Su capacidad de respuesta a la crisis y su rol en los mercados de trabajo", Ponencia, Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro; y a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del primer trimestre de 2010 publicados por el INDEC en mayo 2010. Cabe subrayar que el 51.8% de esos jóvenes no estaban activos al momento de incorporar al programa. Ver Berra (2010), Op. Cit.

La Ley 25.994, sancionada a fines de 2004, introdujo la *Prestación Anticipada por Desempleo* (PAD) para los trabajadores varones de 60 años y las mujeres de 55 años, que se encontraban en situación de desempleo y que contaban con 30 años de servicios con aportes, pero que no habían alcanzado todavía la edad para jubilarse. Al cumplir con estos requisitos, se podía recibir una prestación equivalente al 50% del haber previsional hasta alcanzar la edad requerida. A través de la *moratoria previsional* (Decreto PEN No 1454/05, sancionado a fines de 2005, modificatorio de la Ley 24.476) se otorgó la posibilidad de acceder a la jubilación a toda persona que tenía la edad requerida (65 años en el caso de los hombres y 60 años en el caso de las mujeres), pero que no cumplía con la exigencia de 30 años de aportes acumulados. Para eso, se debían saldar los aportes faltantes en 60 cuotas fijas.

En el período 2005-2009, alrededor de 2.4 millones de personas pudieron acceder a la jubilación a través de la *moratoria previsional*[16] y 54.000 pudieron beneficiarse de la *Prestación Anticipada por Desempleo*[17]. La cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con algún beneficio del sistema previsional) llegó a alrededor del 90% en el tercer trimestre de 2009 (Ver Grafico 2), alcanzando el nivel más alto en toda Latinoamérica (Ver Grafico 3). Sin embargo, en junio de 2009, los beneficios se concentraban en la prestación mínima (inferior o igual a $770,66), que representaba alrededor del 72%[18] de las jubilaciones y pensiones del SIPA[19].

---

[16] Grushka, Carlos O. (2010), "La Expansión de la Cobertura Previsional y su Financiamiento: El Caso de la Argentina", Ponencia, Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro.

[17] Arrighi, Walter O. (2010), "SIPA: Expansión de la Cobertura de Seguridad Social", Ponencia, Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro.

[18] Calculo del autor en base a: Secretaría de Seguridad Social, Op. Cit.

[19] Cabe subrayar que la población que adquirió cobertura a través de la moratoria previsional fue mucho menor que lo que hubiera correspondido realmente a la extensión de beneficios: medio millón de los pensionados accedieron adicionalmente a su propia jubilación. Ver Grushka (2010), Op. Cit.

Grafico 2. Cobertura Previsional de Mayores de 65 Años (en porcentaje), Total Aglomerados urbanos, 1990-2009.

Fuente: Cetrángolo Oscar y Carlos Grushka (2008), "Perspectivas Previsionales en Argentina y su Financiamiento tras la Expansión de la Cobertura", Serie Financiamiento del Desarrollo No 205, CEPAL. Sobre datos de las EPH (INDEC)

Nota:
Cobertura Individual: Los individuos que reciben beneficios previsionales
Cobertura Conjunta: Con ingresos previsionales propios o del cónyuge

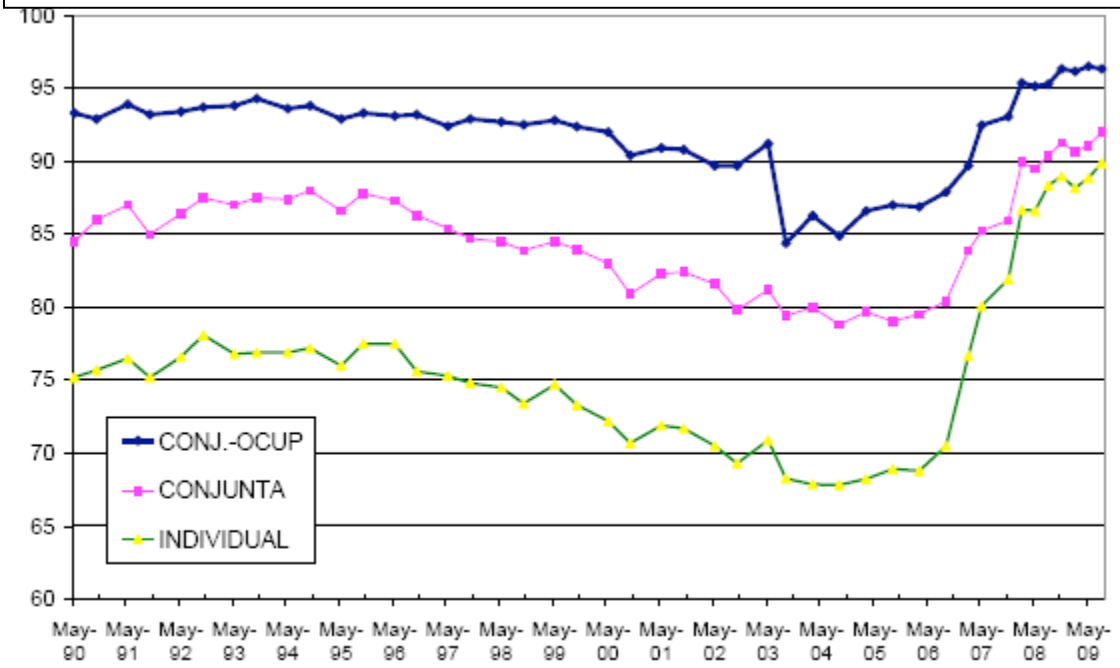
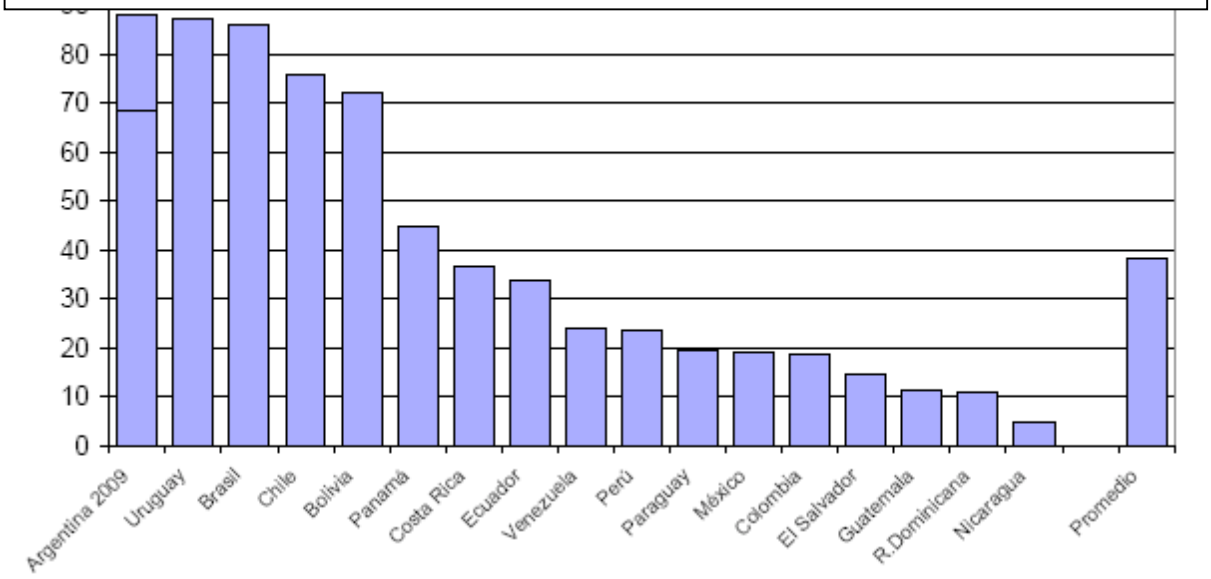


Grafico 3. Cobertura de la Seguridad Social de Mayores de 65 Años (en porcentaje), América Latina, 2006.
Fuente: Grushka (2010), Op. Cit. en base a Rofman (2005).



En diciembre de 2008, se reintegró el sistema de pensiones (las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones o AFJP) al sistema público de jubilación, traspasando los fondos acumulados al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) gestionado por la ANSES. Se estableció un régimen previsional público unificado: el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Este cambio, por ser radical, no desembocó en una reforma profunda y completa del sistema previsional[20]. No se introdujeron incentivos para extender la cobertura ni se logró establecer una pensión para los grupos pobres y de bajos ingresos. Si se estipularon beneficios iguales o mejores para los afiliados al sistema privado que entraban en el sistema público, pero no se especificó cómo se haría el cálculo. Tampoco se introdujo

[20] Mesa-Lago, Carmelo (2009), "Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinean and Chilean Models and Lessons", The Geneva Papers, 34 (602-617).

ninguna medida específica para compensar a las mujeres que dejaban de trabajar para criar a sus hijos.

Además, el SIPA tiene varias fallas en términos de control y regulación. La Ley 26.425 del 9 de diciembre de 2008 eliminó la Superintendencia de la AFJP y estipuló que el SIPA estaría supervisado por una comisión parlamentaría. Sin embargo, cumplir con las decisiones de esa comisión resultó no ser obligatorio. Además, no se creó ningún mecanismo de participación social para la gestión del nuevo sistema ni se elaboraron normas legales transparentes para el uso de los recursos del FGS. En particular, no se determinó la destinación final de los 30 billones de dólares que estaban en el sistema privado de pensiones y que habían sido transferidos al Fondo. Tampoco se impusieron reglas para las inversiones realizadas por la ANSES.

Queda claro que la debilidad de los mecanismos de supervisión y control fortalece el poder discrecional del Estado sobre el SIPA y en particular sobre los fondos que la ANSES, organismo *teóricamente* autónomo, maneja. Nada impide que todos esos recursos fuesen prestados al Estado Argentino para cubrir el déficit fiscal y/o pagar la deuda externa. De hecho, el gobierno terminó "capturando" los 30 billones de dólares y podrá seguir haciéndolo con los 4,5 billones de dólares anuales de las futuras contribuciones. A la intervención discrecional del gobierno nacional en las cuentas del SIPA se suma el problema de la evasión relativamente alta y el rechazo de pagar las contribuciones por parte significativa de la población activa. En diciembre de 2007, solo el 40,6% de los afiliados al sistema privado había contribuido durante aquel mes[21]. En setiembre de 2008, la proporción de personas pagando sus contribuciones había bajado a 35,8%. Es muy probable que el nivel de evasión dependa en parte del grado de confianza de los futuros jubilados en el SIPA y en su gestión. En fin, el hecho de que la financiación de la Asignación Universal por Hijo provenga por parte de los rendimientos anuales del FGS también agudiza las tensiones sobre el financiamiento de las jubilaciones a largo plazo.

[21] Mesa-Lago, Carmelo (2009), Op. Cit.

En consecuencia, la sostenibilidad financiera del sistema integrado a mediano y largo plazo queda muy cuestionada o por lo menos "extremadamente compleja de evaluar en contextos macroeconómicos y normativos inestables, con continuos cambios en las prácticas previsionales" [22]. El propio Estado deberá probablemente transferir recursos a largo plazo para financiar las futuras jubilaciones.

Conclusiones

La cobertura de los mecanismos de seguridad social se extendió notablemente durante los últimos años, principalmente a través de la implementación de la *Asignación Universal por Hijo*, del programa para desempleados *Seguro de Capacitación y Empleo*, y, a nivel previsional, de la *moratorio previsional* y la *Prestación Anticipada por Desempleo*. Sin embargo, a pesar de los avances registrados, cabe resaltar que no más que el 30% del total de desempleados se beneficia hoy en día del desempleo por seguro o de uno de sus sucedáneos. La mayoría de los trabajadores desempleados, en particular los que trabajaban en el sector informal, no tiene ningún tipo de protección y se encuentra en una situación de extrema precariedad.

De hecho, el sistema de seguridad social argentino sigue mostrando fallas preocupantes. Los seguros como la Asignación Universal por hijo y la Jubilación mínima siguen dejando a sus beneficiarios en situación de precariedad, ya que los montos otorgados continúan siendo insuficientes y desvalorizándose rápidamente en un contexto de fuerte inflación. Además, incluso estos montos no están garantizados a mediano y largo plazo. Debido al manejo discrecional de los fondos de la ANSES por el gobierno nacional (que sirven para financiar no solamente las jubilaciones y las pensiones, pero también la Asignación Universal por Hijo) y al hecho que la parte no contributiva del sistema de seguridad social argentina está cada vez más significativa (Asignación Universal por hijo, programas para los desempleados del sector informal, etc.), su sostenibilidad financiera a mediano y largo plazo resulta ser muy incierta.

[22] Grushka (2010), Op. Cit.