

UN REPASO SOBRE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA

RAFAEL ROFMAN Y MARIA LAURA OLIVERI

RESUMEN

Este artículo parte de las tendencias observadas en la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza y discute su relación con las políticas de protección social en Argentina y sus recientes reformas. Se propone identificar los paradigmas que sustentan los cambios de políticas ocurridos desde las últimas décadas del siglo pasado. Se observa una importante expansión en la cobertura y un alejamiento del modelo tradicional contributivo, dirigido a trabajadores asalariados formales. Se identifican impactos parciales de los principales programas sobre indicadores de bienestar para luego discutir sobre los desafíos pendientes a futuro en cuanto al acceso, eficiencia y sostenibilidad financiera.

Clasificación JEL: H55, I32, J08

Palabras Clave: distribución del ingreso, pobreza, protección social.

ABSTRACT

This article describes the main trends in income distribution and poverty in Argentina and discusses their relationship with social protection policies in Argentina and their recent reforms. The aim is to identify paradigms underpinning policy changes that occurred since the last decades of the past century. There was a major expansion in terms of coverage and a departure from the traditional contributory model where access to social protection was limited to workers in the formal sector. This study identifies impacts, although partial, of the programs on welfare indicators, to then discuss their main challenges in terms of accessibility, efficiency and financial sustainability in the future.

JEL Classification: H55, I32, J08

Keywords: income distribution, poverty, social protection.

UN REPASO SOBRE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA¹

RAFAEL ROFMAN² Y MARIA LAURA OLIVERI³

I. Introducción

La reducción de la inequidad en la distribución del ingreso es un tema central en la agenda política argentina. El país tiene una historia de equidad distributiva importante, ya que durante buena parte del Siglo XX fue uno de los países con menor inequidad de ingresos en América Latina. Aunque recientemente se ha revertido el deterioro observado en las últimas décadas del siglo pasado, la situación aún es mejorable, especialmente en términos relativos. Este trabajo discute las tendencias en la inequidad en Argentina, enfocándose en particular en la relación entre distribución del ingreso, mercado de trabajo y políticas de protección social.

El rol de la protección social en las políticas destinadas a mejorar la distribución del ingreso fue limitado durante casi todo el siglo pasado, cuando los programas existentes apuntaban fundamentalmente a sustituir salarios para trabajadores formales y sus familias ante eventos como enfermedad, muerte, o envejecimiento. Sin embargo, esto comenzó a cambiar en forma rápida a partir de la crisis económica del 2001-02, en una tendencia que se consolidó en los últimos años con la implementación de un programa de moratoria previsional y la introducción de la Asignación Universal por Hijo. Si bien los últimos cambios son muy recientes para evaluar su perdurabilidad en el tiempo, de consolidarse representarán un cambio paradigmático fundamental en el rol de la protección social, que pasó de basarse en el principio de contributividad como criterio de acceso a los programas para incorporar, aunque en forma incompleta, a un esquema basado en la condición de ciudadanía.

¹ Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias de Juan Martín Moreno y Marcela Inés Salvador. Por supuesto, las opiniones presentadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no representan, oficial o extraoficialmente, a la institución donde se desempeñan.

² Especialista Líder en Protección Social del Banco Mundial, Unidad de Protección Social para América Latina del Banco Mundial, rrofman@worldbank.org

³ Consultor independiente en temas de protección social, UBA-UNLP, lauraoliveri@yahoo.com

En ese marco, el trabajo analiza las características de los principales programas de protección social en Argentina y su impacto sobre la inequidad, considerando los principales lineamientos del debate sobre los paradigmas que sustentan las políticas de protección social en Argentina, revisando las distintas visiones existentes sobre aspectos tales como la selección de beneficiarios, los mecanismos de financiamiento, los objetivos de los programas y sus impactos posibles sobre otras dimensiones de la sociedad, como el mercado de trabajo. La tercera sección presenta algunos de los resultados empíricos disponibles, estimando el impacto de los programas sobre la inequidad y otras medidas de bienestar y, finalmente, la cuarta sección propone algunos lineamientos que deberían contribuir a una agenda de debate para el futuro.⁴

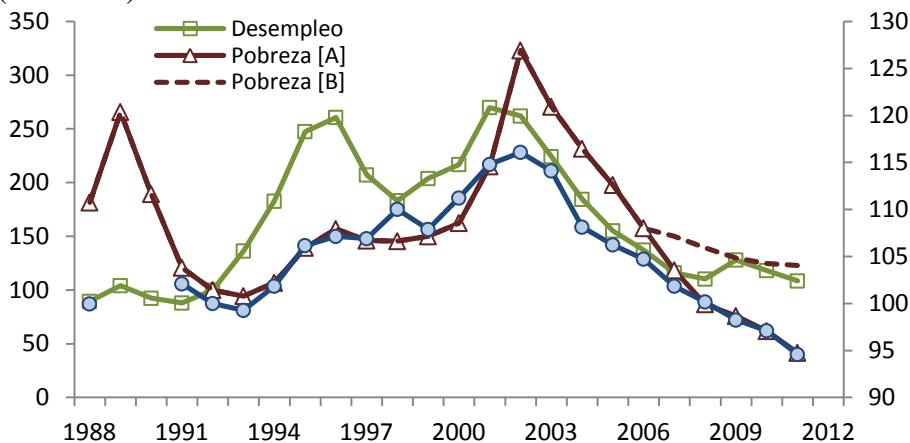
II. Consideraciones preliminares: El vínculo entre protección social e inequidad

La historia de la distribución del ingreso en Argentina ha sido, durante gran parte del Siglo XX, un proceso de progresivo incremento de la equidad. Sin embargo, en las últimas décadas del siglo se produjo un deterioro importante en los indicadores distributivos, que no sólo implicó un retroceso respecto de la situación previa, sino también en relación a la evolución en países vecinos. Esta tendencia negativa se ha revertido en años recientes, en un proceso cuya sostenibilidad en el tiempo deberá confirmarse en el mediano plazo.

La inequidad de ingresos en Argentina comenzó a incrementarse a partir de los años setenta. El coeficiente de Gini pasó de menos de 0.35, en esos años, a casi 0.53 en 2002. Este deterioro fue acompañado (y probablemente generado) por tendencias similares en el mercado de trabajo (el desempleo creció desde menos de 5% a casi el 18%) y otros indicadores sociales, como la incidencia de la pobreza y la indigencia.

⁴ Este documento es una revisión de Rofman, R. y Oliveri, M. L. (2010), "Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina". Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 6. Banco Mundial, Argentina.

Gráfico 1.
Desempleo, Pobreza y Coeficiente de Gini en Argentina, 1988-2011,
(1992=100).



Nota: El dato de 2010 corresponde al 1er semestre.

[A] Canasta del GBA utilizada para la estimación de la pobreza

[B] Canasta Alternativa (Canasta del GBA ajustada por los índices de precios de seis provincias entre las que se incluye: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro).

Fuente: Elaboración propia, basada en la Encuesta Permanente de Hogares Puntual del Gran Buenos Aires (1988-1992), la EPH Puntual de 28 aglomerados urbanos (1992-2002) y la EPH Continua de 31 aglomerados urbanos (2003-2011), INDEC, Base usuaria expandida.

La mejora generalizada en los indicadores económicos y sociales de Argentina, que se observa desde 2002, también incluyó a la distribución del ingreso. La reducción de la inequidad ha sido consistente con la de otros indicadores sociales y, a fines de 2011, el coeficiente de Gini era 0.43, un valor menor al de principios de los años noventa. Sin embargo, la inequidad continúa siendo elevada y su reducción un desafío central en la política social.

El foco de las políticas sociales desde 2003 se centró en responder a las consecuencias más críticas de la crisis del 2001-2002: la pobreza y el desempleo. Los programas sociales, como el “Jefes y Jefas de Hogar”, que incluía una transferencia de ingresos y provisión de empleo, fue creado en 2002, y dos programas más recientes, como el Plan Familias, que transfería ingresos a familias vulnerables y el Seguro de Capacitación y Empleo, que, además de transferir ingresos, provee capacitación y servicios de empleo, se

focalizaron en los hogares con desocupados y pobres. Del mismo modo, muchas de las iniciativas de políticas en el marco del sistema de Seguridad Social se focalizaron en los más pobres, sea mediante el incremento de la jubilación mínima (que creció más de un 80% en términos reales en cuatro años) o la moratoria previsional, que permitió jubilarse a quienes tenían una historia laboral con amplios intervalos de informalidad o incluso se encontraron fuera del mercado de trabajo⁵.

La inequidad del ingreso está muy vinculada a las políticas laborales y de protección social, debido a que los salarios, los ingresos de trabajadores independientes y las transferencias de protección social son las principales fuentes de ingresos de los hogares argentinos⁶. Mientras que el ingreso laboral es claramente el principal determinante de la distribución del ingreso de los hogares, el rol de las políticas públicas es importante para explicar diferencias entre países. Gasparini y Cruces (2008) estimaron el impacto agregado de los impuestos y gastos sociales en la inequidad en Argentina (sin incluir el impacto del sistema previsional), encontraron que las políticas fiscales podrían explicar diferencias de entre 7 y 10 puntos en el coeficiente de Gini desde los años ochenta.

La brecha entre los indicadores de distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias puede explicarse, en parte, por diferencias en los sistemas impositivos, pero el rol del gasto público es crítico. Este gasto estatal incluye a las políticas de protección social, considerando como tales a los diferentes programas y esquemas organizados por el Estado para transferir ingresos y bienes a la población que, por distintos motivos, no los recibiría a través del mercado. Aunque esta definición es amplia, el foco de la mayoría de los analistas es en los programas de transferencia de ingresos, como jubilaciones, programas de reducción de pobreza o asignaciones familiares, además de algunos esquemas de transferencia de bienes y servicios, cuando están diseñados para facilitar el acceso al consumo de una canasta básica de bienes. Otras políticas sociales, como la salud pública o la educación son relevantes para definir el nivel de bienestar de la población, pero no se

⁵ La *Moratoria* se refiere al programa implementado desde el año 2005 que concedió, hasta fines de 2010, cerca de 2.5 millones de beneficios jubilatorios a ciudadanos mayores que carecían de historias contributivas plenas para la elegibilidad de las pensiones.

⁶ Los ingresos por rentas son la otra fuente de ingresos de importancia, pero los instrumentos de recolección de datos no las relevan adecuadamente, por lo que no es posible evaluar su distribución.

consideran en este análisis dado que su objetivo principal no es aumentar el ingreso de los hogares, sino asegurar acceso a esos servicios específicos, que son considerados prioritarios.

En la mayoría de los países de la región, el objetivo principal de los programas de protección social no es mejorar la distribución del ingreso. En general, se busca reemplazar ingresos laborales (en el caso de los sistemas de jubilaciones y pensiones o seguros de desempleo), asegurar un ingreso básico (en el caso de programas de transferencias de ingresos) o un consumo básico (transferencias de bienes), e incluso promover la acumulación de capital humano (como en los programas de transferencias condicionadas). Sin embargo, es esperable que los programas, de ser efectivos, resulten en una reducción de la inequidad de ingresos.

III. Las Políticas de Protección Social en Argentina. paradigmas y datos relevantes

Esta sección discute las tendencias observadas en las políticas de protección social en Argentina, tanto en lo que respecta a los paradigmas conceptuales que rigen su diseño e implementación⁷.

III.1. Los Paradigmas: ¿Quién, cómo, porqué?

El diseño de las políticas de protección social tiene, como elemento central, una visión sobre los objetivos de las mismas y las herramientas a utilizar, que determina sus principales características. Así, en algunos casos la política propone seguir un modelo fundamentalmente contributivo, con vinculación estrecha al mercado de trabajo y con el objetivo principal de sustituir ingresos laborales en caso de que estos se pierdan por razones fuera del control de los trabajadores, en los que se conoce como un paradigma “Bismarckiano”. Otra visión plantea que el objetivo central de la protección social debe ser la reducción de la pobreza, por lo que la identificación de beneficiarios y el diseño de los programas se determinarían por este criterio. Una tercera visión plantea, como principio paradigmático, la universalidad de las políticas, con acceso igualitario a servicios y transferencias de amplio alcance.

⁷ Para un mayor detalle de la trayectoria de sus tres principales indicadores de desempeño: cobertura, nivel de los beneficios, y financiamiento ver Rofman y Oliveri (2010).

La dinámica propia de la construcción de las políticas y la situación particular respecto de las condiciones sociales en cada país implican que, casi inevitablemente, en el mundo real no existan modelos puros que sigan un paradigma claramente definido. En efecto, al considerar las características de las políticas de protección social implementadas, es fácil observar que las mismas responden a una combinación de objetivos y herramientas, no siempre coordinados e incluso en ocasiones con notables inconsistencias.

En esta sección se discute la evolución del paradigma en el sistema de protección social de Argentina, identificando cuatro períodos relevantes: el correspondiente al período “tradicional” de la seguridad social en Argentina, que con algunas variaciones presentó un modelo consistente desde sus orígenes hasta 1990; el correspondiente a la década de los noventa con las reformas introducidas en los distintos programas; el período iniciado con la salida de la crisis del 2001-02; y finalmente, el correspondiente a los años más recientes, cuando se implementaron varias reformas de fuerte peso⁸.

III.1.1. El modelo tradicional: mercados de trabajo formales y programas contributivos

Siguiendo la línea de la mayoría de los países de la región, los programas de protección social en Argentina han estado tradicionalmente vinculados al empleo formal, excluyendo a los trabajadores desocupados o informales, junto a sus familias. Los programas de seguridad social del sector formal incluyen a los previsionales (jubilaciones, pensiones, invalidez), asignaciones familiares y el seguro de desempleo contributivo. Todos estos esquemas se originaron en negociaciones entre sindicatos de trabajadores y sus empleadores, y, a lo largo del siglo pasado, derivaron en esquemas nacionales, gestionados por el Estado.

El sistema previsional es el principal programa de protección social en Argentina, y es uno de los más antiguos en América Latina. Aunque existen antecedentes durante el siglo XIX, el primer esquema formal fue sancionado por ley en 1904. La cobertura se expandió por sectores y grupos de trabajadores, y a fines de la década de 1940 existían normas regulando los beneficios previsionales para prácticamente todas las actividades. Estos

⁸ Las políticas de protección social en Argentina fueron tratadas en el Libro “Los Programas Sociales hacia el Bicentenario. Visiones y Perspectivas”, publicado por el Banco Mundial en 2008.

esquemas eran de tipo contributivo (tanto en lo referido al financiamiento como a la generación de derechos) y gestionados por instituciones autónomas con control total o parcial de los trabajadores.

Durante los años cincuenta y sesenta una serie de reformas tendieron a la unificación y estatización del sistema, en parte en respuesta a los crecientes problemas financieros que afectaban a las cajas independientes. Así, a partir de 1968, el sistema nacional se concentró en tres cajas destinadas a trabajadores del sector privado, a trabajadores del sector público y a trabajadores autónomos, respectivamente. La gestión se concentró en el Estado Nacional, con algunas pocas excepciones (principalmente, los sistemas provinciales para empleados públicos y las cajas independientes para profesionales). Estas reformas no afectaron el carácter contributivo del sistema, ni su vinculación directa con el trabajo formal: sólo los asalariados formales (o trabajadores autónomos registrados) que realizaban contribuciones tenían derecho a beneficios, y el financiamiento de los sistemas era principalmente originado en esas contribuciones o las de los empleadores.

El segundo programa de protección social en importancia por su cobertura y fondos administrados es el sistema de Asignaciones Familiares, que evolucionó de forma similar al previsional. Las mismas son un complemento al ingreso laboral, tendiente a mejorar el ingreso per cápita en los hogares con familias amplias. El sistema fue creado mediante acuerdos entre sindicatos y asociaciones de empleadores, que establecían determinados beneficios a ser financiados colectivamente por los empleadores. Los primeros beneficios considerados fueron los vinculados con maternidad, en los años treinta, y ya a mediados de los años cuarenta se empezaron a expandir con las asignaciones por hijo.

En el año 1967 se aprobó la Ley 18.017, que unificó normativamente a las distintas cajas creadas desde 1957, pero la administración de las mismas se mantuvo en forma independiente. Los trabajadores del sector público tardaron una década en recibir los beneficios de las asignaciones familiares y en 1973 se amplió el beneficio a las empresas del Estado, por un lado, y a los jubilados y pensionados, por otro⁹. La variedad de beneficios también se amplió durante estos años y, a principios de los años noventa, existían nueve categorías de beneficios pagados a los asalariados formales, jubilados o pensionados y

⁹ Ver Rofman, Grushka, y Chevez (2001) para un análisis detallado del rol de las asignaciones familiares en Argentina.

beneficiarios del seguro de desempleo¹⁰. A diferencia del sistema previsional, los trabajadores autónomos nunca fueron incluidos en este sistema.

Por otro lado, si bien el paradigma dominante a lo largo del siglo implicó el carácter contributivo de los programas de protección social, desde principios del siglo XX existieron algunos esquemas de tamaño reducido que permitían el acceso a transferencias no contributivas. Estas eran generalmente muy básicas, con carácter cercano a la beneficencia. Las pensiones no contributivas o los programas de asistencia social, se distribuían discrecionalmente, y con un mínimo impacto.

Como consecuencia de este modelo, el sistema de protección social tenía un efecto progresivo en la distribución del ingreso (ya que, en general, ofrecía una mejor distribución de los ingresos que el mercado laboral), pero limitado por la exclusión de los trabajadores informales o desocupados y sus familias. Los esquemas no contributivos, al ser tan limitados, no alcanzaban a tener un efecto significativo sobre la distribución.

III.1.2. Los años Noventa: reforzando el modelo contributivo, con algunos esquemas iniciales de transferencias no contributivas focalizadas

El sistema nacional de seguridad social ingresó a los años noventa inmerso en una seria crisis financiera, debida en parte a los problemas en el mercado de trabajo que ya se evidenciaban a fines de los años ochenta, pero también a la existencia de parámetros técnicamente insostenibles en su diseño. La respuesta fue introducir una serie de reformas que reforzaron el perfil contributivo de las políticas tradicionales. Al mismo tiempo, en la segunda mitad de la década, se comenzó a considerar con más atención el rol de los esquemas no contributivos. Las reformas se dieron en todos los programas, con cambios en los sistemas existentes de jubilaciones y asignaciones familiares, así como la introducción de un seguro de desempleo contributivo para todos los trabajadores asalariados del sector privado y de una primera versión de los programas de empleo no contributivos que tomarían un rol central en la política social argentina una década más tarde.

¹⁰ Las categorías de asignaciones son: (i) hijo; (ii) hijo discapacitado; (iii) cónyuge; (iv) embarazo; (v) maternidad; (vi) escolaridad; (vii) nacimiento; (viii) adopción y (ix) matrimonio.

El Sistema Previsional

El nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJP– fue implementado en 1994, con dos pilares básicos. El primero utilizaría los recursos de contribuciones de los empleadores para financiar una Prestación Básica Universal –PBU–, que sería idéntica para todos los participantes, más allá de sus ingresos. El segundo pilar consistía en un esquema de contribución definida, donde el aporte personal de los asalariados se destinaría a financiar beneficios pagados en función de lo aportado.

En su forma inicial, el segundo pilar tenía dos versiones. El trabajador activo podía elegir entre participar en un esquema de reparto gestionado por el Estado (a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSeS–), que pagaría un beneficio proporcional al promedio salarial en los 10 años previos al retiro, ajustado por el número de años con aportes. Alternativamente, el trabajador podía afiliarse a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), una entidad privada que gestionaría un fondo de pensiones con cuentas individuales bajo un esquema de capitalización, con lo que su beneficio dependería de los fondos acumulados y la rentabilidad obtenida en su cuenta. La opción dependía del trabajador en el momento de la implementación del SIJP o cuando se incorporase al empleo si fuera después de esta fecha. Adicionalmente, el trabajador que hubiese optado por reparto podría pasar al otro sistema en cualquier momento, aunque no viceversa.

Las reformas de 1994 implicaron un claro reforzamiento del carácter contributivo del sistema previsional en lo que respecta a la acreditación de derechos. No sólo se introducía una regla más clara y explícita de proporcionalidad entre aportes y beneficios, sino que además se incrementó el número de años requeridos para acceder al beneficio. Por otro lado, el incremento significativo del aporte de recursos fiscales para el sistema, necesario para financiar los costos de transición al nuevo esquema, implicó un alejamiento del principio de contributividad, al menos con respecto al financiamiento.

A partir de las reformas de 1994, el déficit del sistema se incrementó debido a en parte a los costos de transición, en parte porque en forma paralela se avanzó en un proceso de absorción de las cajas previsionales provinciales

que mantenían situaciones deficitarias,¹¹ y también como resultado de una decisión de política por parte del Gobierno que, buscando incrementar la competitividad internacional de la economía argentina y reducir los costos laborales, aprobó una reducción en las tasas de contribuciones patronales al SIJP. En conjunto, estos efectos explican un costo fiscal para el sistema que, en su máximo (año 2000), habría alcanzado hasta un 2% del PIB¹².

El impacto distributivo de la reforma de 1994 no es claro, ya que distintos elementos jugaron roles opuestos. Desde lo conceptual, la introducción del modelo multipilar implicaba una diferenciación clara en cuanto a los roles distributivos del sistema previsional (que operaría a través de la PBU) y sustitutivo de ingresos, que operaría a través del segundo pilar con, en principio, neutralidad distributiva. Al establecer un nivel relativamente alto en la PBU (150% de la jubilación mínima en el momento de la reforma), el efecto progresivo debería ser importante. Al mismo tiempo, el aumento de requisitos para acceder a la jubilación (que resultaría, como se ve más adelante, en la exclusión de trabajadores relativamente pobres y vulnerables) tuvo un fuerte impacto regresivo.

Las Asignaciones Familiares

El sistema de Asignaciones Familiares tuvo modificaciones paramétricas durante los años noventa. Por un lado, fue generalizado a la totalidad de los trabajadores asalariados del sector privado (excluyendo servicio doméstico) en 1991, al tiempo que se establecía un esquema también general de financiamiento por parte de los empleadores, con un sistema de contribuciones compensadas. Los trabajadores del sector público, recibían beneficios similares a los del sector privado, pero financiados en forma directa por los respectivos presupuestos públicos. Una importante reforma se produjo en 1996, cuando la Ley 24.714 estableció un salario máximo, por encima del cual no se genera derecho a las asignaciones, y se establecían tres niveles de beneficios entre quienes percibían menos del máximo. Estas reformas deben

¹¹ Desde el año 1994 y hasta 1997, 11 provincias transfirieron sus cajas de previsión al régimen nacional. Desde 1997 no ha habido nuevos traspasos, es decir que aún quedan administraciones provinciales que controlan sus cajas de previsión social (entre las que se encuentran las de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, con una alta participación en el empleo público provincial total).

¹² Esta estimación se compone de aproximadamente 1.5% del PIB por las reducciones en contribuciones y 0.5% por el costo adicional generado por las cajas provinciales transferidas. Para una discusión más detallada, véase Rofman (2006).

haber tenido un efecto progresivo en la distribución del ingreso, ya que los beneficios se concentraron en los trabajadores formales más pobres.

En el aspecto institucional, la unificación de las cajas previsionales en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) en 1992 también incluyó a las cajas de subsidios familiares, que manejaban a las asignaciones hasta ese entonces. Este cambio en la gestión permitió que ANSeS, lentamente comience a implementar un mecanismo de pago directo, reemplazando al sistema de compensaciones utilizado hasta entonces para los asalariados del sector privado¹³.

El Seguro de Desempleo

El seguro de desempleo fue introducido como parte del sistema contributivo de protección social a nivel nacional en 1991. En este esquema sólo los trabajadores formales con al menos seis meses de contribuciones a la seguridad social podían reclamar el seguro de desempleo y el mismo tenía como límite un año de beneficios. Sin embargo, las estrictas condiciones de elegibilidad resultaron en bajas tasas de cobertura desde su origen, constituyéndolo como el programa más pequeño en número de beneficiarios.

Los esquemas no contributivos

Las Pensiones no Contributivas (PNC) no tuvieron cambios relevantes durante los noventa. En 1996, la gestión de estas pensiones se separó de otros beneficios previsionales y se transfirió a una comisión creada en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social, más allá de esto no hubo modificaciones a las reglas de funcionamiento. Las PNC incluyen un conjunto de siete beneficios, entre los cuales las pensiones por vejez representaban, a fines de los años noventa, cerca de un 11%¹⁴. La mayor parte de las PNC eran las otorgadas por legisladores nacionales en forma discrecional, seguidas por las pensiones por invalidez y las de madres de siete hijos y más. En la práctica, el número de pensiones por vejez estaba restringido por un mecanismo de cupo, por lo que sólo se otorgaban nuevos beneficios cuando se producían bajas en el padrón correspondiente.

¹³ 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 (sean a su favor o en contra) con la caja correspondiente.

¹⁴ Bertranou y Grushka (2002).

Por otro lado, desde principios de la década del noventa los programas de promoción de empleo comenzaron a cobrar importancia y masividad. Se destacó el programa Trabajar, orientado a brindar trabajo a personas desocupadas y no calificadas en pequeños proyectos de infraestructura propuestos por gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, diseñados para mejorar las condiciones de vida en las áreas más pobres. El programa tuvo una alta visibilidad política a pesar de su relativamente bajo presupuesto y llegó a alcanzar unos 200.000 beneficiarios. El mismo fue considerado como el predecesor del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados establecido en 2002.

III.1.3. La respuesta a la crisis: La expansión de las transferencias

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (conocido popularmente como “Plan Jefes”) fue la principal respuesta de política de protección social a la crisis que afectaba al país en 2001-02. Este programa de asistencia proveía a sus participantes una transferencia en efectivo de \$150 mensuales (equivalente al 75% del salario mínimo en 2002). Los beneficiarios debían ser jefes de hogar, estar desocupados, vivir en un hogar con niños menores de 18 años, discapacitados o mujeres embarazadas, trabajar cuatro horas por día en una actividad del programa o participar en actividades de capacitación o educación, y residir en Argentina.

Su implementación fue muy rápida, sustituyendo al Plan Trabajar. Las estimaciones disponibles indican que hubo una buena focalización, alcanzando en su mayor parte a hogares vulnerables, aunque no es claro que haya alcanzado a jefes de hogares desocupados, ya que podría haber sido recibido por personas que anteriormente no eran económicamente activas. En 2003, cerca de 2 millones de hogares (20% de la población total) recibían beneficios. A partir de esa fecha, el acceso fue cerrado a nuevos participantes. En consecuencia, el número de beneficiarios comenzó un lento descenso, hasta prácticamente desaparecer a fines de 2009.

La efectividad del Plan Jefes para contener la situación social y mitigar el impacto de la crisis entre los hogares más vulnerables ha sido ampliamente reconocida. Tanto desde el impacto sobre la capacidad de consumo y los niveles de ingresos básicos de los hogares como en relación a su efecto sobre el clima social y político del país, su rol fue central para sobrellevar los

impactos de la crisis. Sin embargo, también se han observado algunas dificultades en cuanto a su efecto sobre el mercado de trabajo. Por un lado, desde un inicio se planteó que el Plan Jefes sería un programa de empleo, que permitiría suavizar y facilitar la transición de los trabajadores desde una situación de desempleo a una de empleo pleno formal. Para ello, serían críticos los componentes de entrenamiento, intermediación, y generación de oportunidades laborales. Sin embargo, la implementación de estas actividades resultó mucho más compleja y difícil que lo esperado.

Al estabilizarse la situación socio-económica luego de 2003, el Gobierno inició un proceso de rediseño de la política de transferencias, planteando una salida progresiva del esquema del Plan Jefes, diseñado para la emergencia, hacia programas mejor orientados a responder a las necesidades específicas de los distintos grupos poblacionales. La reforma planteada implicó la creación de un programa focalizado en las familias numerosas cuyos jefes enfrentaban serias dificultades de empleabilidad, llamado *Familias para la Inclusión Social*¹⁵, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que otorgaba un beneficio por tiempo indeterminado, proporcional al número de niños en el hogar y con requisitos de contraprestaciones de salud y educación de los niños. Un segundo programa estaba dirigido a los beneficiarios del Plan Jefes con mejores oportunidades de acceder al mercado de trabajo. Este programa, llamado Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), ofrecía servicios de capacitación e intermediación laboral, ofreciendo además un beneficio monetario por participante, por un período máximo de 2 años. La transferencia del Plan Jefes a uno de estos dos programas era voluntaria, en función de los intereses y las características de los beneficiarios.

Además de los avances en los programas de empleo, en este período se observaron iniciativas relevantes en el sistema previsional y las pensiones no contributivas. En relación al sistema previsional, la principal política implementada inmediatamente después de la crisis de 2001-2002 se refirió a los beneficios mínimos. La reforma previsional de 1994 había relegado a la jubilación mínima a un rol marginal, ya que en el nuevo modelo prestacional, la PBU debía cumplir una función equivalente. Sin embargo, la principal acción tras la salida de la crisis se enfocó en la recuperación de jubilación

¹⁵ El Plan Familias fue anunciado en 2002, pero se mantuvo como un programa de reducido alcance hasta que las autoridades lo presentaron como parte de la estrategia de transición de salida del Plan Jefes, en 2006.

mínima, sin modificar significativamente otros parámetros del sistema. Entre mayo de 2003 y enero de 2007, la jubilación mínima aumentó un 250%, muy por encima de los aumentos de precios o salarios en ese período, por lo que el valor real de la misma se incrementó en más del 80%. Esta medida no implicó cambios de fondo en la cobertura, ya que la misma sólo se aplicó a quienes ya percibían una jubilación o pensión contributiva, pero generó un cambio de tendencia importante en la vinculación entre contribuciones y beneficios para quienes participaban en el sistema. En efecto, el aumento del beneficio mínimo, revirtió la tendencia observada en los años noventa en el sentido de aumentar la vinculación entre aportes y beneficios, llevando al sistema a una situación cercana a la de un beneficio uniforme para todos los participantes.

En forma paralela, las autoridades modificaron la política en referencia a las pensiones no contributivas. En 2003, se creó el “Plan Mayores”, que permitió incorporar a los mayores de 70 años al esquema del “Jefes” (aunque luego estos beneficiarios recibieron una pensión no contributiva). Además en agosto de ese año, se eliminó la restricción en el número de pensiones no contributivas lo que condujo a un aumento sostenido del número de beneficiarios en todas las categorías, aunque con distinta intensidad en cada una.

El conjunto de reformas implementadas en este período tuvo, sin dudas, un importante efecto progresivo, aumentando el impacto de los programas de protección social sobre la equidad en el ingreso. Los dos principales factores que determinaron ese efecto fueron la inclusión de nuevos grupos de beneficiarios al sistema (a través del Jefes y las PNC) y el aplanamiento de la estructura de beneficios del sistema previsional.

III.1.4. La “universalización de facto”: moratoria previsional y Asignación Universal por Hijo

A partir de mediados de la década pasada, la tendencia iniciada con la introducción masiva del Plan Jefes y la expansión de las PNC se consolidó en otros programas de protección social. Si bien no se advierte un cambio de discurso entre los responsables de las políticas de protección social, varias medidas de fondo adoptadas tendieron, en la práctica, a universalizar el sistema de protección social, por lo que podría considerarse que en esta etapa se inicia un cambio paradigmático que aún no fue explicitado.

En el sistema previsional, un cambio normativo menor en cuanto a su relevancia en el diseño del mismo resultó en una modificación de fondo respecto del criterio de inclusión de beneficiarios. Distintos análisis habían señalado la tendencia declinante en la cobertura previsional¹⁶, explicada por el efecto combinado de una alta incidencia de informalidad laboral con los aumentos en requisitos para acceder a la jubilación. Este escenario implicaba un panorama de exclusión creciente y diferencial por nivel de ingresos. Un estudio elaborado por la Secretaría de Seguridad Social¹⁷, analizando datos de entre 1994 y 2003, muestra que cerca de un 80% de la población activa se encontraba afiliado al sistema previsional. Sin embargo, entre estos sólo un 20% (un 16% de la PEA) tenía una regularidad de aportes previsionales superior al 80%, lo que implicaba que estarían en condiciones de alcanzar los requisitos para jubilarse al llegar a la edad mínima. En cambio, cerca de un 50% tenía menos de un tercio de las contribuciones realizadas, lo cual sumado a quienes no tenían ninguna contribución a lo largo de su trayectoria laboral indicaría que cerca de un 60% de la población nunca podría jubilarse.

La respuesta, en el marco de restricciones existentes desde la dinámica política y social¹⁸, fue la creación de un programa de moratoria, que permitía acceder a los beneficios previsionales a quienes, teniendo la edad mínima requerida para jubilarse, no podían demostrar haber cumplido con el requisito de treinta años de aportes. En estos casos, la ANSeS admitiría como válida una declaración del trabajador indicando que, en los años faltantes se había desempeñado como trabajador autónomo, y establecería un plan de pago de la deuda incurrida por contribuciones no realizadas en condiciones muy generosas. El resultado fue masivo, ya que entre fines de 2005 y 2011 se concedieron algo más de 2.8 millones de jubilaciones por este mecanismo, más que duplicando el número existente hasta esa fecha¹⁹ (llegando a un total de

¹⁶ Vease, por ejemplo, Rofman, Lucchetti y Orens (2008) o Secretaría de Seguridad Social (2005)

¹⁷ DNPSS sobre la base de AFIP, en *Prospectiva de la Previsión Social “Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050”*. Serie de publicaciones de la Secretaría de la Seguridad Social, Año II, No.3 Buenos Aires, MTESS, 2005 ISSN 1667-930x.

¹⁸ El Gobierno, así como distintos sectores políticos y grupos sociales, mantenía fuertemente el postulado de la necesidad de mantener el modelo contributivo como elemento central en el sistema de protección social, con el objetivo de preservar el rol del trabajo asalariado formal como integrador social.

¹⁹ Ver Rofman, Fajnzylber y Herrera (2010) donde se profundiza sobre los cambios recientes en el sistemaprevisional Argentino en forma comparativa con el caso chileno.

5,4 millones de beneficiarios). De esta forma, algo más de un 90% de la población adulta mayor pasó a tener cobertura previsional, el porcentaje más alto de la historia y el mayor a nivel regional. El costo fiscal de la moratoria era estimado, a fines de 2011, en torno al 2% del PIB.

A pesar de la expansión de la cobertura, los cambios no implicaron una modificación formal del principio contributivo del sistema. En efecto, los beneficios otorgados bajo el “Programa de Inclusión Previsional”, presumen que los nuevos jubilados han realizado los aportes y contribuciones correspondientes, y que en los casos en que no lo hicieron reconocen una deuda que los habilita como derechohabientes del sistema. Por ello, estos nuevos beneficiarios gozan de los mismos derechos y condiciones que quienes obtuvieron sus jubilaciones en forma regular.

En forma paralela, a partir de 2007 el Estado introdujo una reforma profunda en el diseño institucional y financiero del sistema previsional. Se implementó una modificación que implicaba el traspaso de trabajadores afiliados al régimen de capitalización al de reparto en forma voluntaria (habilitando la opción hasta entonces bloqueada) o en forma automática para un determinado grupo de trabajadores. En el año 2008, una reforma más radical rompió con el esquema anterior, eliminando el régimen de capitalización con cuentas individuales e integrándolo al sistema público. Así el sistema continuó teniendo formalmente dos pilares (uno financiado por contribuciones patronales y destinado a pagar un beneficio uniforme –PBU–, y el otro financiado por aportes personales y con una regla de proporcionalidad), aunque ambos serían gestionados por el Estado mediante un esquema de caja única, y la totalidad de los recursos recaudados por aportes y contribuciones previsionales pasaron a financiar al régimen público.

Hasta fines de 2009, el sistema de asignaciones familiares se mantuvo con pocas modificaciones, excepto por la generalización del esquema de “pago directo”. En ese año se introdujo un cambio fundamental, al crearse un nuevo beneficio, llamado “Asignación Universal por Hijo” (AUH)²⁰, que ofrece una prestación similar al de la asignación por hijo del sistema tradicional a los trabajadores informales de bajos ingresos o desocupados²¹. Prácticamente

²⁰ Creado por Decreto 1602 del 29 de octubre de 2009.

²¹ Si bien el monto del beneficio es similar, el pago de un 20% de la asignación es retenido y pagado anualmente al comprobarse el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación.

todos los beneficiarios de los programas Jefes y Familias fueron automáticamente transferidos al nuevo sistema, que ofrecía mejores montos, y otros grupos solicitaron el beneficio en pocos meses. El programa también absorbió algunos beneficiarios del Seguro. En poco más de dos meses, cerca de 3.5 millones de beneficios fueron otorgados y pagados.

Desde su implementación, la AUH no ha aumentado en forma significativa su cobertura, que se mantiene en torno a los 3.5 millones de niños a fines de 2011. La población objetivo se estima en un nivel de entre 4 y 4.5 millones, por lo que habría aun entre 0.5 y 1 millón de niños por incorporar. El costo fiscal de la AUH ascendió al 0.6% del PIB que sumado al resto de las asignaciones contributivas representa un gasto total del sistema de asignaciones familiares de 1.5% del PIB en 2011.

Esta reforma implicó un cambio profundo en el modelo aplicado a las políticas de protección social en Argentina, ya que creó un programa permanente, no vinculado a una emergencia, de transferencias de ingresos para hogares con jefes informales o desempleados. Cerca de 1.8 millones de hogares se han incorporado al mismo desde su creación, que luego se amplió incorporando un beneficio equivalente para mujeres embarazadas²², para equiparar a la asignación prenatal que cobran aquellos que cuentan con un empleo formal. El hecho de existir condiciones de acceso al mismo (al estar focalizado en hogares con jefes desocupados o informales de bajos ingresos) y de permanencia (controles de salud y asistencia a la educación) ha tendido a asimilar el mismo a otros esquemas de transferencias condicionadas que se aplican en la región, como el Plan Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México), Chile Solidario (Chile), Juntos (Perú), entre otros. Sin embargo, dada la magnitud del mismo y la ausencia de un foco en los objetivos de aumentar la demanda por capital humano, tal vez sea más razonable asimilarlo al programa de asignaciones familiares implementado en Uruguay desde el 2008.

Las dos iniciativas de política presentadas en esta última sección representan un cambio fundamental hacia un nuevo paradigma en cuanto al diseño y el rol de la protección social en Argentina, ya que abandonan el principio de contributividad como criterio de acceso a los programas, que se había sostenido en forma explícita durante cerca de un siglo, para

²² Decreto (P.E.N.) Nro. 446/2011, B.O. 19/04/2011.

reemplazarlo, aún en forma incompleta, por un esquema basado en la condición de ciudadanía. Es claro y explícito en la AUH, y menos explícito (pero no por ello menos efectivo) en el sistema previsional. La inclusión masiva de beneficiarios resultaría, inevitablemente, en un fuerte impacto sobre la distribución del ingreso, dándole a la protección social un rol principal en la política pública, que no había tenido hasta entonces.

IV. El Impacto de la protección social en la distribución del ingreso

El sistema de Protección Social en Argentina tiene un rol importante en la distribución del ingreso. Alrededor de un 10% del PIB se distribuye a los hogares a través de los distintos programas que lo integran. En esta sección se presenta una discusión sobre el impacto que los dos principales programas considerados (sistema previsional y asignaciones familiares) tienen sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. El análisis se basa en un ejercicio de simulación, preparado en base a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, que permite considerar los niveles que alcanzarían los distintos indicadores sociales en presencia o ausencia de estos programas.

Este análisis es incompleto, en tanto no considera los cambios en las estrategias de vida que la población adaptaría en ausencia de los programas mencionados, o los efectos de estos programas sobre dichas estrategias²³, pero aún así ofrece una clara visión sobre la relevancia de la protección social en Argentina. En esta parte del documento se discuten estos potenciales efectos, haciendo foco en el comportamiento de los agentes en el mercado de trabajo, la acumulación de capital humano y su relevancia en el marco de las políticas sociales.

Entre los programas de protección social discutidos hasta aquí, sólo el sistema previsional y el de asignaciones familiares (incluyendo a las Asignación Universal por Hijo) tienen magnitud suficiente para tener un efecto relevante sobre los indicadores de distribución del ingreso e incidencia de la pobreza. Por esa razón, el análisis en las próximas páginas se concentra en

²³ Para dejar un poco más en claro limitaciones de este supuesto: cuando se observa un mundo sin jubilaciones, se computa irrealmente un ingreso cero a estos individuos, ya que su decisión de salir del mercado de trabajo está fuertemente vinculada con la nueva prestación. Es distinto a lo que podría pasar sin asignaciones familiares, que no suponen un retiro de la fuerza laboral.

estos dos programas, que, en forma conjunta, podrían estar explicando una diferencia en el coeficiente de Gini de hasta algo más de 5.5 puntos y en la incidencia de la pobreza moderada y extrema de hasta 15 y 13 puntos porcentuales respectivamente.

IV.1. El rol del sistema previsional

IV.1.1. Modelando la distribución del ingreso: un mundo sin jubilaciones

El sistema de jubilaciones y pensiones tiene un importante impacto sobre la distribución del ingreso en Argentina. Este sistema representa el principal programa de gasto público, así como el programa con mayor número de participantes en el país. Como en el caso de otros programas de tipo contributivo, el análisis de los impactos distributivos del sistema previsional puede plantearse desde dos enfoques distintos. Por un lado, al tratarse de un esquema en el cual se realizan aportes y obtienen beneficios a lo largo del tiempo, es posible considerar su impacto sobre el ingreso permanente de las personas. Un enfoque alternativo es considerar al sistema previsional como un esquema de impuestos al trabajo y transferencias, no necesariamente vinculadas. Este enfoque es más útil para considerar un esquema en un momento determinado, y además en el marco de un diseño como el del sistema argentino, donde la contributividad del sistema es discutible tanto desde el financiamiento (dado que buena parte de los recursos no provienen de aportes de los trabajadores) como de los derechos (dado que muchos de los beneficiarios no tienen una historia de contribuciones completa). Por este motivo, el análisis en esta sección se concentra en los impactos de los beneficios, en forma similar a los otros programas de protección social, dejando de lado el rol de las contribuciones.

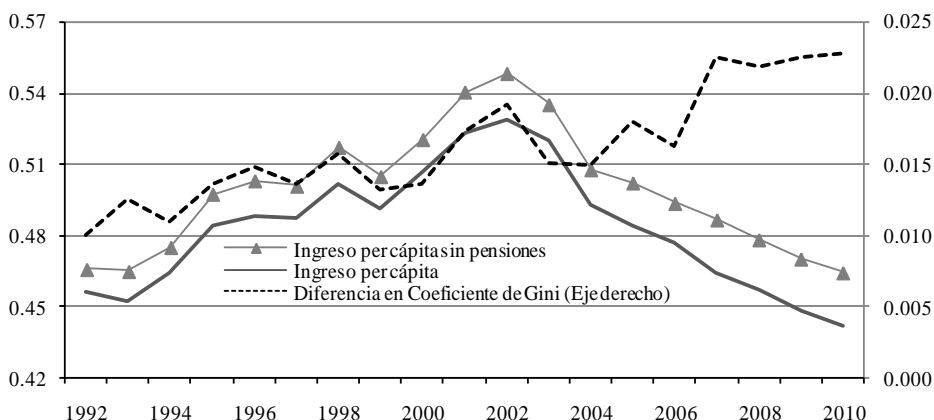
Para evaluar el efecto distributivo de las jubilaciones y pensiones, el Gráfico 2 compara el Coeficiente de Gini que caracteriza la distribución del ingreso per cápita familiar en Argentina, suponiendo que el sistema de pensiones no existe, con el Coeficiente de Gini real observado, como un simple ejercicio que permite considerar el rol que tiene el sistema de pensión en proveer ingresos a los hogares con adultos mayores entre sus miembros y la efectividad del mismo para mejorar la distribución de ingreso de los

individuos²⁴. Se observa que bajo dicho supuesto, la distribución del ingreso sería más desigual en el país a lo largo del periodo analizado.

La diferencia entre el Coeficiente de Gini con y sin transferencias por pensiones, en la década del noventa, se mantuvo constante alrededor de 1 a 1.4 puntos, lo que implica que el sistema previsional resultaba en una mejora de la distribución del ingreso. Las primeras modificaciones al sistema previsional implementadas luego del 2002 (aumento en los mínimos) tuvieron un efecto limitado, pero a partir de 2006, cuando el efecto de la moratoria se hizo visible, se produjo un fuerte crecimiento de esta diferencia, que se estabilizó en torno a 2.3 puntos porcentuales desde 2007.

Gráfico 2.

Argentina – Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per capita del hogar, con y sin pensiones, 1992-2010, 2do Semestre



Nota: Las estimaciones excluyen las observaciones con ingreso cero en el cálculo del indicador. El dato de 2010 corresponde al 1^{er} Semestre.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (1992-2002) y Continua (2003-2010). Base usuaria expandida.

La tendencia creciente en la diferencia entre los coeficientes de Gini con y sin jubilaciones durante la última década implica que, en ese período, el

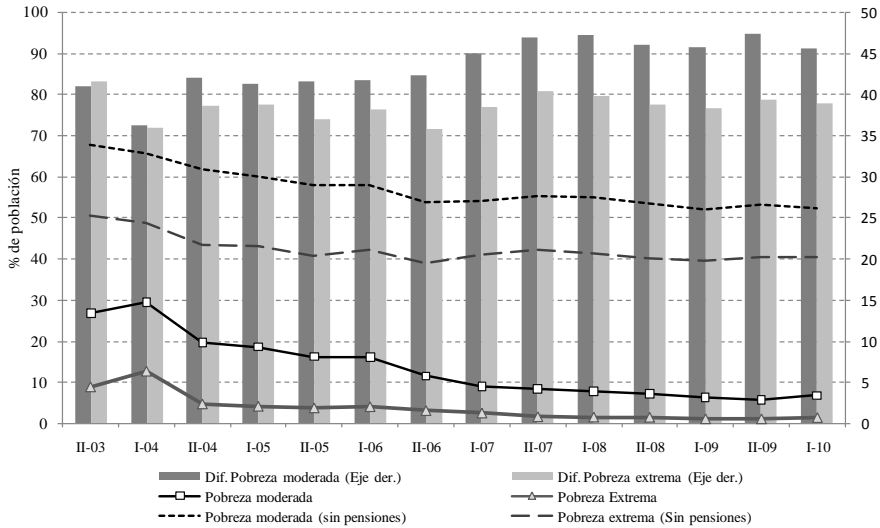
²⁴ Sin embargo, es importante destacar que el Coeficiente de Gini es considerado un indicador difícil de cambiar en el corto plazo y suele moverse en un rango acotado de variabilidad.

sistema previsional tomó un rol más relevante en cuanto a la distribución del ingreso con una mejora significativa entre los jubilados. En particular a partir de 2007, es decir, cuando el efecto de la moratoria se percibió en toda su magnitud.

IV.1.2. El impacto sobre la pobreza

En los últimos años en Argentina tanto la pobreza moderada como la extrema de los adultos mayores se ha mantenido por debajo de la pobreza total. La pobreza moderada alcanzaba a un 48.2% de la población total y un 26.7% de los adultos mayores a principios de 2003. Siete años después, estos indicadores habían descendido a alrededor del 22% en la población total y 6.6% entre los adultos mayores. La evolución de la pobreza extrema fue similar, con fuertes descensos para la población total, y aún más importantes entre los mayores.

En Gráfico 3 se observa que la caída en la pobreza moderada y extrema fue mas marcada entre aquellos mayores cubiertos por la seguridad social.

Gráfico 3.**Condición de pobreza e indigencia según cobertura previsional entre los adultos mayores de 65 años en Argentina, con y sin pensiones. 2003-2010.**

Nota: En el cálculo se utilizaron las canastas publicadas por el INDEC para medir las líneas de pobreza e indigencia entre 2003 y 2006. Se utilizó una canasta alternativa a partir de 2007, ajustando las canastas publicadas por el INDEC con un índice alternativo conformado a partir de a evolución de los índices de precios de 6 provincias argentinas. Entre estas se incluyen: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

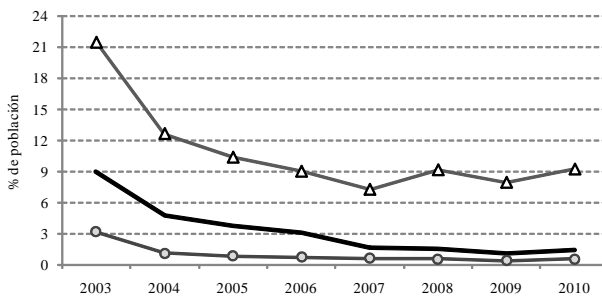
Fuente: Elaboración propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares, Base usuaria expandida.

La percepción de beneficios previsionales es, previsiblemente, un fuerte determinante de la condición de pobreza entre los adultos mayores. En el año 2003, donde la tasa de cobertura del sistema previsional ascendía a 68.6% de los adultos mayores, la pobreza extrema de quienes no estaban cubiertos era de 18.3 puntos porcentuales superior a la tasa observada en aquellos cubiertos por el sistema, por lo que incluso la proporción de pobres extremos entre los mayores superaba levemente a la tasa observada en el total de la población. En 2010, cuando la cobertura del sistema previsional ascendía al 89.6% de los adultos mayores, la pobreza extrema entre los no cubiertos era 8.7 puntos porcentuales superior en relación a los que sí se encontraban cubiertos. Una situación similar se advierte en relación a la incidencia de la pobreza

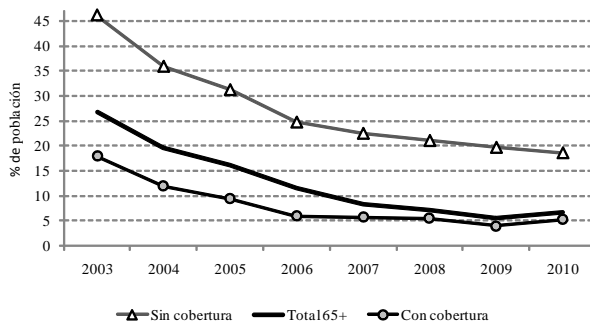
moderada, que entre los no cubiertos era de 28.2 puntos porcentuales superior a la de aquellos cubiertos en 2003 y dicha diferencia se redujo a 13.3 puntos porcentuales en 2010.

Gráfico 4.
Condición de pobreza e indigencia según cobertura previsional entre los adultos mayores en Argentina, total. 2003-2010.

Pobreza Extrema



Pobreza Moderada



Nota: En el cálculo se utilizaron las canastas publicadas por el INDEC para medir las líneas de pobreza e indigencia entre 2003 y 2006. Se utilizó una canasta alternativa a partir de 2007, ajustando las canastas publicadas por el INDEC con un índice alternativo conformado a partir de la evolución de los índices de precios de 6 provincias argentinas. Entre estas se incluyen: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

Fuente: Elaboración propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares, Base usuaria expandida.

IV.2. El efecto de las asignaciones familiares

Los montos distribuidos por el sistema de asignaciones familiares son significativamente menores a los del sistema previsional. Sin embargo, este programa también tiene un rol importante en cuanto a la distribución del ingreso y la incidencia de pobreza, en parte debido a que el mismo tiene una mejor focalización hacia hogares de ingresos bajos y medios-bajos que el sistema previsional. Las asignaciones familiares por hijo generan, en conjunto, una reducción en el coeficiente de Gini de 2,5 puntos porcentuales, un impacto superior al del sistema previsional, aún cuando el monto total distribuido a los beneficiarios es muy inferior. El efecto es explicado tanto por las asignaciones pagadas a los trabajadores asalariados como por la AUH, implementada desde 2009.

De acuerdo a las simulaciones preparadas para este documento, las asignaciones contributivas explicarían, a principios de 2010, una reducción del coeficiente de Gini de aproximadamente 1.4 puntos, así como cerca de 5 puntos en la pobreza moderada y 3 puntos en la pobreza extrema entre los menores de 18 años. Al agregar el efecto de la AUH, se podrían alcanzar en la actualidad reducciones adicionales en la pobreza moderada de hasta de 7 puntos porcentuales y en la indigencia de 6.3 puntos. Debido a que las fuentes de datos no permiten evaluar con precisión el efecto de la AUH. La tabla 1 presenta el impacto bajo varios escenarios alternativos²⁵ que podrían observarse.

²⁵ Para un mayor detalle sobre los supuestos adoptados en las simulaciones ver Rofman y Oliveri (2010).

Tabla 1.
Impacto de las Asignaciones Familiares, contributivas y AUH, sobre distribución del ingreso, la pobreza e indigencia, total y para menores de 18 años, 2010

	Base original I Sem 2010	Sin AAFF cont.	Con AAFF cont.	Escenarios con AAFF y AUH			
				I	II	III	IV
Gini Coefficient	0.442	0.449	0.435	0.418	0.419	0.424	0.423
% Pobreza moderada	22.1	23.4	20.6	17.0	17.2	17.0	18.2
% Pobreza extrema	6.0	7.4	5.9	2.8	2.8	5.9	3.4
% Pobreza moderada en menores de 18	34.8	36.9	31.8	24.9	25.4	25.1	27.1
% Pobreza extrema en menores de 18	10.2	12.9	9.8	3.5	3.5	9.8	4.8

Escenarios: [I] Cobertura universal [II] Excluye a independientes formales [III] Limitada a 3.5 millones de beneficiarios [IV] Excluye a alumnos en escuelas privadas o sin escolaridad.

Note: En las estimaciones de pobreza se utilizaron canastas alternativas a la del INDEC (Canasta del GBA ajustada por los índices de precios de seis provincias entre las que se incluye: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Río Negro).

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Permanente de Hogares, 1^{er} semestre 2010 y Direcciones de Estadística Provincial.

V. Desafíos y debates futuros: Acceso, impactos y sostenibilidad

Las reformas e innovaciones implementadas en los últimos años en los programas de protección social en Argentina les han dado un renovado rol en lo que respecta a su efecto sobre el bienestar de los ciudadanos y la distribución del ingreso. Estos cambios han sido importantes, es relevante considerar si los mismos han tenido el alcance necesario, si pudieran ser más efectivos a niveles de costo fiscal similares, y si son sostenibles en el tiempo, tanto en términos fiscales como políticos y sociales. Esta última sección discute estos aspectos, identificando algunos en particular que demandarán análisis específicos, acciones y debates en el futuro cercano.

V.1. El acceso a los programas

Un aspecto central de las principales reformas introducidas recientemente es la inclusión de nuevos beneficiarios en los programas. Tanto la moratoria

previsional, como la AUH, representaron procesos de apertura que incluyeron a un importante número de personas y familias que estaban, hasta ese momento, normativamente excluidos del sistema. Sin embargo, cabe señalar que el proceso inclusivo no ha sido universal. En el sistema previsional, los datos de cobertura disponibles para el año 2011 indican que cerca de un 90% de los adultos mayores tienen un beneficio. Cabe entonces preguntarse por las razones por las que el restante 10% no está cubierto. Algo similar, aunque con menos precisión estadística, puede observarse respecto de la AUH. En la actualidad cerca de 3.5 millones de niños reciben el beneficio, pero las simulaciones presentadas aquí, en forma consistente con las de otros autores²⁶, indican que podría haber hasta más de un millón de niños que, siendo elegibles, no perciben los beneficios.

Dado que el objetivo central de estas reformas es la inclusión, cabe indagar por las razones que impiden acceder a los beneficios a algunos individuos y familias. En algunos casos la motivación sería de tipo normativo (esto es, existe una restricción en la legislación) por lo que correspondería evaluar si dicha restricción responde a un objetivo de política razonable o si, por el contrario, sería recomendable rever dicha norma. Por otro lado, si la restricción no tiene un origen normativo, habría que identificar las razones de su existencia y, de ser posible, eliminarlas. Existen varias explicaciones alternativas, incluyendo las vinculadas a la ausencia de necesidades por parte de los potenciales beneficiarios (es decir, quienes en teoría podrían calificar como beneficiarios tienen otras fuentes de ingresos que no aparecen en los relevamientos que hacen innecesaria su participación en estos programas), dificultades para completar las gestiones (tales como la falta de documentación personal o de tenencia de menores en regla, la distancia geográfica a las oficinas de ANSeS, las dificultades para completar los tramites administrativos, etcétera), o problemas en los registros oficiales (como la posibilidad de aparecer en un registro como beneficiario de un programa en forma errónea, quedando excluido del sistema).

V.2. Los impactos

Como se discutió anteriormente, el impacto de los programas de protección social (y, en especial, del sistema previsional y las asignaciones familiares) ha

²⁶ Vease, por ejemplo, Bertranou et al (2010), Agis et al (2010), o Gasparini y Cruces (2010).

sido muy importante tanto en términos de distribución del ingreso como de incidencia de pobreza. Sin cuestionar la *eficacia* de estos programas (es decir, la existencia de impactos), cabe considerar la *eficiencia* de los mismos, esto es, si podría lograrse similares impactos a un menor costo o, lo que es equivalente, impactos mayores con costos similares.

La respuesta a este punto es más clara en el sistema previsional, donde aparece a priori un claro caso de eficacia pero ineficiencia, que en el de las asignaciones familiares. El programa de moratoria implementado desde 2005 no fue diseñado con el objetivo específico de incluir en el sistema a los adultos mayores que no tenían acceso a otros beneficios, sino que habilitó la posibilidad de obtener un beneficio previsional a cualquier persona que cumpliera con los requisitos de edad y no lo hubiese recibido hasta entonces. Como consecuencia, la moratoria permitió la inclusión de los grupos más pobres y vulnerables, pero también la de quienes tenían otros ingresos o, incluso, un beneficio previsional²⁷, así como de los cónyuges de estos. Si bien no existen datos en la EPH que permitan evaluar el nivel de duplicación de beneficios, parecería que una estrategia más orientada a incluir prioritariamente a los más vulnerables podría haber resultado en un mayor efecto sobre las principales variables sociales.

En cuanto a la AUH, el decreto de creación formula explícitamente una estrategia de focalización, vinculada a la condición laboral de los padres, los ingresos y, en forma indirecta, utilizando a la educación pública como un proxy para reducir los errores de inclusión. El impacto de la AUH sobre pobreza y distribución del ingreso muestra que el programa ha sido más eficiente que la moratoria, ya que estaría resultando en una reducción del Gini más importante a un menor costo. En este caso, el desafío se vincula con la necesidad de incluir a los niños más vulnerables que aún no perciben el beneficio, lo que indudablemente aumentaría su efectividad considerablemente.

²⁷ Originalmente, cualquier adulto mayor podía tramitar un beneficio previsional a través de la moratoria, incluyendo a aquellos que ya percibían una pensión por fallecimiento o beneficios de un esquema previsional distinto del nacional. En una medida administrativa, ANSES limitó esta posibilidad, exigiendo que, en caso de existir otro beneficio, la totalidad de la deuda debería ser saldada antes de cobrar el beneficio, pero dicha medida ha sido impugnada exitosamente por vía judicial.

V.3. Sostenibilidad

El problema de la sostenibilidad financiera de los programas de previsión social es materia de análisis y debate desde hace años. El sistema previsional representa el principal componente en el gasto público, y las tendencias o variaciones demográficas y del mercado de trabajo pueden impactar en forma significativa sobre el mismo, por lo que tanto la situación fiscal corriente como las perspectivas de mediano y largo plazo son un tema de interés permanente. Las principales reformas introducidas en los últimos años incluyen algunas medidas que mejoran la situación fiscal (como el traspaso de los trabajadores activos que aportaban a las AFJP al sistema público) y otras que la dificultan (como este mismo traspaso, que implicará más pagos de beneficios en el futuro, un aumento en los beneficios esperados y, por supuesto, la moratoria previsional). Por otro lado, en una tendencia que se ha ido incrementando, los recursos del sistema previsional y sus erogaciones no pueden ser claramente discriminados de otros administrados por ANSeS, incluyendo, por ejemplo, a las asignaciones familiares.

Ante esta situación, no es sencillo formular una evaluación de la sostenibilidad fiscal de las reformas implementadas en años recientes. Los recursos actualmente asignados a financiar los programas de protección social (incluyendo los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, así como los recursos fiscales asignados específicamente y los asignados a través del presupuesto nacional) son suficientes para financiar las prestaciones a los niveles actuales e, incluso, generan excedentes que quedan registrados como superávits de ANSeS. Formular proyecciones de mediano y largo plazo es complejo, no sólo por los problemas mencionados, sino por la existencia de un alto nivel de volatilidad normativa. Aspectos tales como un posible ajuste masivo de haberes jubilatorios (como consecuencia de fallos judiciales), cambios en la normativa respecto de la moratoria, extendiéndola en el tiempo, la creación de nuevos regímenes especiales como los ya existentes para grupos específicos de trabajadores, u otros similares hacen muy difícil construir un modelo predictivo razonablemente confiable. Sin embargo, parecería fundamental que, desde el Estado, se desarrolle una metodología que, en forma transparente, permita evaluar las tendencias o reformas que se propongan en el futuro, facilitando así la discusión pública de las mismas.

Un aspecto final sobre el que también corresponde mantener el foco de atención es el de la sostenibilidad social y política de las políticas de

protección social. Las políticas implementadas recientemente han tenido un impacto importante, pero las mismas podrían ser revertidas o sufrir recortes importantes en su implementación en el futuro, si no logran sostener un nivel de consenso político y social razonable. El desafío es importante en relación a la moratoria, ya que la misma no es formalmente una política permanente, por lo que su aplicación futura dependerá de decisiones de las autoridades cuando corresponda, pero también afecta a la AUH, que fue aprobada por decreto y que no está prolijamente integrada en el marco normativo del sistema de asignaciones familiares.

Referencias

Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”. Documento de Trabajo CEIL-PIETTE, Argentina.

Bertranou, F. –coordinador- (2010). “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares”. Oficina OIT en Argentina, Buenos Aires.

Bertranou, F. y Grushka, C. (2002). “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas” en Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; Bertranou, F., Solorio, C. y Gineken (eds.), Santiago de Chile, Oficina OIT.

Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D. y Rofman, R. –editores- (2008). “Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas”. Banco Mundial, Buenos Aires Argentina.

Gasparini L., Haimovich, F. y Olivieri S. (2006). “Labor Informality effects of the Program Jefes de Hogar.” CEDLAS, mimeo.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2008). “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. Evidencia y temas pendientes”. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 5, Banco Mundial.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). “Estimación del impacto de las asignaciones universales por hijo”. Documento de Trabajo CEDLAS Nro. 102, UNLP.

Góñi, E., López, J. y Servén, L., (2008). “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America.” Working Paper 4487, World Bank Policy Research.

MTESS (2005). “Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050”. Serie de publicaciones de la Secretaría de la Seguridad Social, Año II, No.3 Buenos Aires.

Rofman, R. Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010). “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y en Chile”. Revista CEPAL 101.

Rofman, R. Grushka, C. y Chevez, V. (2001). “El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina”. VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

Rofman, R., Luchetti, L. y Ourens, G. (2008). “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage.” Discussion Paper, World Bank SP no. 0616, Washington.

Rofman, R. y Oliveri, M. L. (2010). “Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina”. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 6. Banco Mundial, Argentina.