



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998-2017

Hugo Bertín

Documento de Trabajo Nro. 28

Junio 2019

ISSN 2618-4400

www.mfp.econo.unlp.edu.ar

Serie Documentos de Trabajo del CEFIP

Staff Editorial
Mg. Marcelo Garriga
Dra. Natalia Porto
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411
La Plata (1900) Buenos Aires
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar
ISSN 2618-4400

ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998-2017

Hugo Bertín¹

En este documento² se analiza la evolución de los ingresos, los egresos y el resultado de ANSES en los últimos 20 años³, que reflejan la transición desde el sistema de seguridad social hacia el modelo de protección social.

En la primera parte del informe se examinan los nuevos programas creados en este siglo que significaron una migración de la seguridad social hacia la protección social, así como cambios que mejoraron la calidad de la cobertura: la movilidad de las prestaciones, y el Programa Nacional de Reparación Histórica a Jubilados y Pensionados, con leyes aprobadas en el Congreso de la Nación. En la segunda sección se examina la evolución de los resultados financieros de ANSES y la composición de sus ingresos y egresos. En el último apartado se presentan las conclusiones.

El pasaje desde la seguridad social hacia la protección social significó casi la duplicación de los ingresos y egresos de ANSES en la última década. Si bien la cobertura se extendió a, prácticamente, todas las personas pertenecientes a la primera y la última etapa del ciclo de vida, el punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que se basó en regulaciones (AUH, PROGRESAR, moratorias y PUAM) y no en una mayor formalización del mercado laboral. Hoy el peso del gasto en la protección social en el presupuesto nacional es importante y, si se mantienen estas prestaciones, será aún mayor en el futuro debido al envejecimiento esperado de la población. Este gasto deberá “competir” con la inversión en capital humano, con el gasto en salud, con las inversiones en infraestructura que posibiliten crear las condiciones para el desarrollo económico, considerando las restricciones fiscales. La forma de armonizar estos conflictos abrirá, antes o después, un debate en el que deberá participar toda la dirigencia política y la propia sociedad.

¹ Docente de “Economía de la Seguridad Social”. Posgrado de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Agradezco los comentarios de Jorge San Martino, ex Secretario de Seguridad de la Nación, aunque las opiniones son responsabilidad del autor.

² La versión restringida fue publicada en el Blog de Economía del Sector Público. Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata:

<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2018/12/07/la-evolucion-de-las-cuentas-de-anses-1998-2017/>

³ ANSES es la agencia pública más importante que tiene Argentina, junto con la AFIP y el Banco de la Nación Argentina. Comparte con éstas una extensa red de centros de atención al público en todo el país, en las que se brindan los servicios de asesoramiento y gestión de todos los trámites vinculados con la protección social. Desde mediados de la primera década de este siglo evidenció niveles de eficacia importantes al poder gestionar, en breves períodos de tiempo, la incorporación de nuevos adultos mayores como jubilados que accedieron a las moratorias previsionales, así como niñas y niños que recibieron la AUH. En ambos casos se duplicaron los beneficiarios de estos programas respecto a los que existían previamente. Adicionalmente, cabe destacar que todas las prestaciones de la protección social se perciben de manera directa con débitos bancarios en las cuentas de los beneficiarios, sin las intermediaciones negativas que fueron comunes hasta entonces.

I. Introducción:

Una mirada sobre los últimos 20 años de la protección social⁴ en Argentina muestra la ampliación de la cobertura con la incorporación de regímenes no contributivos a los sistemas contributivos vigentes para las primeras y las últimas etapas del ciclo de vida⁵.

En el primer caso la prestación periódica más relevante fue la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁶, sancionada con el Decreto 1609/09. En el segundo caso fueron dos programas denominados “moratorias previsionales”: la primera en el año 2005 (Ley 24.476 y Decreto 1454/05) y la segunda en el año 2014 (Ley 26.970); y posteriormente, la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)⁷, a través de la Ley 27.260 del año 2016.

⁴ La protección social abarca un campo más amplio al de la seguridad social, ya que incluye no solo a los tradicionales seguros sociales contributivos, sino también a otros esquemas no contributivos de transferencias. Así, dentro de los programas de protección social se están los seguros sociales contributivos (pensiones de vejez, invalidez y fallecimiento; riesgos ocupacionales; prestaciones por desempleo, asignaciones familiares) y los programas de transferencias no contributivos, destinados generalmente a aliviar la incidencia de la pobreza. El financiamiento de la protección social no contributiva se provee entonces a través de rentas generales, impuestos específicos y aportes directos del Estado. Los seguros sociales, por el contrario, tienden a tener una cobertura más reducida y mantienen un esquema de financiamiento a partir de contribuciones tripartitas (de asegurados, empleadores y Estado) sobre la nómina salarial. Ver: Rofman y Apella, 2014, p. 143 y 44.

⁵ A fines de los años '90 fueron creados dos regímenes específicos separados del SIJP para aumentar el tamaño del mercado laboral formal y la cobertura previsional: el denominado “monotributo” y el régimen para “personal doméstico”. A través de la Ley 24.977 del año 1998 se estableció el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, conocido como “monotributo”, destinado a los pequeños contribuyentes que no estaban siendo alcanzados por el régimen de autónomos. La principal característica fue que con un aporte mensual (con determinadas escalas según el monto facturado) cubrían las obligaciones relativas a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y las contribuciones al sistema previsional. En el año 2003 con la Ley 25.865, que sustituyó a la Ley 24.977, se estableció un nuevo régimen tributario integrado y simplificado para los pequeños contribuyentes, relativo también a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y al sistema previsional. En segundo lugar, con la sanción de la Ley 25.239 del año 1999, se creó un régimen especial obligatorio de seguridad social para los “empleados del servicio doméstico”. El mecanismo fue similar al “monotributo”: mediante un aporte único se financiaban las obligaciones para la previsión social, para la atención de la salud y las impositivas. El monto del aporte mensual se establecía según la cantidad de horas semanales laboradas por el trabajador. Los beneficios que recibían los afiliados a estos regímenes eran: la Prestación Básica Universal (PBU) prevista en Ley 24.241 y las modificaciones fijadas en la Ley 26.425, en la práctica tanto los monotributistas como los empleados de casa particular perciben la jubilación mínima, el retiro por invalidez o la pensión por fallecimiento, más el acceso al Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud, contemplado en la Ley 23.661⁵. En el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844, este régimen fue reemplazado por el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que mantiene la cobertura previsional, y el establecimiento de una estructura de salario mínimo por tipo, modalidad y categoría profesional, fijado periódicamente por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares.

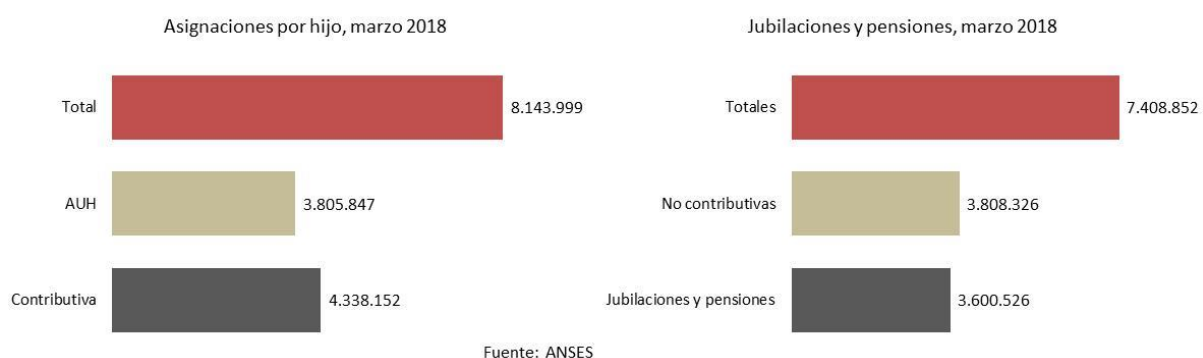
⁶ La AUH es una suma de dinero mensual para los niños, niñas y adolescentes de padres que: están desocupados, trabajan de manera informal y cobran menos del salario mínimo, vital y móvil, son monotributistas sociales, inscriptos en los planes “Argentina Trabaja / Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social o “Programa de Trabajo Autogestionado” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o privados de la libertad. Los menores tienen que ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país de por lo menos 3 años. Se percibe hasta los 18 años o más de 18 años si es una persona discapacitada. La pueden solicitar la madre, el padre o un pariente de sangre hasta el tercer grado de parentesco. Se pueden cobrar AUH hasta por cinco hijos. La AUH se percibe mientras los niños o adolescentes permanezcan en los programas escolares respectivos, realicen los controles sanitarios y reciban las vacunaciones previstas.

⁷ La PUAM les asegura a los mayores de 65 años un ingreso mensual, cobertura médica y asignaciones familiares. Los requisitos son: ser ciudadano argentino, naturalizado o extranjero con más de 10 años de residencia, no cobrar ni tener derecho a jubilación, retiro o cualquier otra pensión, ni cobrar la prestación por desempleo; en cambio, se puede trabajar en relación de dependencia o por cuenta propia, y este período se computa para acreditar 30 años de servicios

La magnitud de ambas iniciativas se refleja en la cantidad de prestaciones no contributivas con relación a las prestaciones totales a cargo de ANSES: 8,1 millones de titulares de derecho recibieron asignaciones familiares en el mes de marzo de 2018: 53% fueron de tipo contributivo y 47% fueron AUH⁸. En el mismo mes, las jubilaciones y pensiones totales fueron 7,4 millones: 49% fueron contributivas y 51% no contributivas (moratorias, PUAM, pensiones no contributivas, pensiones de “ex combatientes de Malvinas” y pensiones de “ex presos políticos de la República Argentina”).

La cobertura en la primera y última fase del ciclo de vida se incrementó por efecto de estas medidas. Se estima que el 90% de los niños menores de 18 años reciben algún tipo de ingreso monetario directo o indirecto⁹. Los adultos mayores con jubilaciones o pensiones equivalían al 57% de los adultos totales en el año 2005 y ahora representan más del 92% del total.

Figura 1. Prestaciones de la protección social contributivas y no contributivas.



Aún antes de esta transición, el sistema de seguridad de esos años recibía ingresos contributivos y tributarios, de modo que el cambio realizado en Argentino significó una mejora en la equidad, ya que no solo los trabajadores que permanecen períodos extensos en el mercado laboral formal se benefician del financiamiento con impuestos directos e indirectos al recibir las prestaciones contributivas¹⁰, sino que a partir de entonces esta fuente de ingresos alcanza también a los hijos

con aportes. Se debe mantener la residencia en Argentina. El haber mensual equivale al 80% de la jubilación mínima que perciben los beneficiarios del SIPA, es de por vida, y tiene la misma movilidad periódica.

⁸ Se deben agregar 659.611 titulares de derecho que pueden realizar deducciones por hijo del impuesto a las ganancias. Ver: CIPPEC, 2018.

⁹ *Ibíd.*: “(...) Con respecto a la cobertura, de los 13 millones de niños y niñas menores de 18 años, el 29% de ellos reciben AUH, el 39% AFH y un 5% reciben apoyo monetario a través de la deducción del impuesto a las ganancias. Del 27% restante, 13% se encuentra cubierto por AFH contributivas provinciales y 3% por pensiones no contributivas. Pero todavía hay un millón y medio de niños (11% del total) que no reciben ningún tipo de transferencia: ya sea porque están excluidos por la normativa u otras razones (8%), o porque aun cumpliendo con los requisitos para percibir la AUH, no lo hacen (3%). En su mayoría, se trata de niños en los sectores de menores ingresos. (...)”

¹⁰ Altamirano et. al, 2018, p. 28 y ss., analizan el diseño de los sistemas de pensiones en la región y señalan: “(...) La gran mayoría de sistemas de pensiones hoy ofrecen beneficios que subsidian a los trabajadores que participan de manera continuada en estos. Es decir, los aportes del trabajador promedio no lograrían financiar la totalidad de la pensión que el sistema de pensiones otorga ... La gran mayoría de ciudadanos de América Latina y el Caribe no cotiza ininterrumpidamente desde los 20 años hasta la edad de retiro... Hay elementos del diseño de los sistemas que castigan o desprotegen a los trabajadores con cotizaciones esporádicas. Para estos, los sistemas de beneficio definido actúan como un impuesto puro. En los sistemas de contribución definida, a pesar de que los trabajadores siempre tienen acceso a sus

de los trabajadores no registrados o con cotizaciones esporádicas, y a los mayores adultos que no logran cumplir los años mínimos de contribuciones. Las prestaciones no contributivas vienen a compensar así los impuestos indirectos que los individuos con contribuciones esporádicas o nulas pagaban durante la vigencia del seguro social contributivo¹¹.

La calidad de la cobertura de la protección social se fortaleció con el establecimiento de la movilidad de las prestaciones de la protección social a través de la ley aprobada por el Congreso de la Nación (Ley 26.417 del año 2008, modificada con la Ley 27.426 del año 2017) y, para el régimen previsional, con el Programa Nacional de Reparación Histórica a los Jubilados y Pensionados¹² (Ley 27.260 del año 2016).

II. ANSES: ingresos, egresos y resultado¹³:

Las fuentes de ingresos de ANSES son las siguientes: a) contributivas: aportes personales y contribuciones patronales de los afiliados al SIPA, b) tributarias: porcentajes de la recaudación de impuestos de asignación específica: ganancias, IVA, bienes personales, internos unificados, combustibles líquidos, “monotributo”, adicional de cigarrillos, c) rentas de la propiedad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) y d) contribuciones figurativas¹⁴.

La composición de los gastos de ANSES es la siguiente: a) prestaciones de la seguridad social (gasto previsional): jubilaciones y pensiones más los beneficiarios de las moratorias previsionales del

aportes capitalizados, no son acreedores de pensiones mínimas ni de ningún tipo de seguro de longevidad. Dado que son los trabajadores de bajos ingresos los que con mayor probabilidad tienen aportes esporádicos, este es uno de los elementos de mayor regresividad de los sistemas pensionales de la región (...)”.

¹¹ *Ibíd*, p. 48.

¹² El Programa de Reparación Histórica con los jubilados fue una propuesta de actualización de montos de jubilaciones y pensiones a través de un acuerdo entre el beneficiario y ANSES, homologado en sede judicial. Consistió en “(...) el reajuste de los haberes y cancelación de las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reuniesen los requisitos establecidos por esta ley¹². Su alcance fue amplio, dado que incluía a los beneficiarios que tuviesen un juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera interpuesto una demanda judicial. Los jubilados y pensionados con demandas presentadas en la Justicia podían optar por no adherir a este programa y continuar el juicio contra el Estado nacional (...)”. Se estima que había 2,3 millones de personas que no estaban cobrando correctamente sus haberes: 250 mil tenían juicios iniciados, 50 mil tenían sentencias firmes, y 2 millones no habían iniciado juicio. La aceptación de la propuesta implicaba el aumento del haber percibido, estimado en un promedio del 40%, y la posibilidad de cobrar el retroactivo según el siguiente criterio: quienes tenían sentencia firme percibirían retroactividades desde la fecha prevista en la ley (dos años para atrás desde la notificación de la demanda de juicio a la ANSES), quienes tuviesen juicio pero no sentencia firme, recibirían hasta un tope de 48 meses de retroactividad, y quienes no hubieran iniciado juicio, sólo recibirían el reajuste del haber mensual desde la fecha de ingreso al programa. Hasta el año 2019 se financiará con recursos provenientes del programa de Sinceramiento Fiscal, y a partir de entonces con recursos del FGS, y se estima que si el FGS obtiene un rendimiento en dólares anual del 1,51%, en términos reales, sus recursos resultarían suficiente para afrontar los pagos proyectados de la Reparación Histórica.

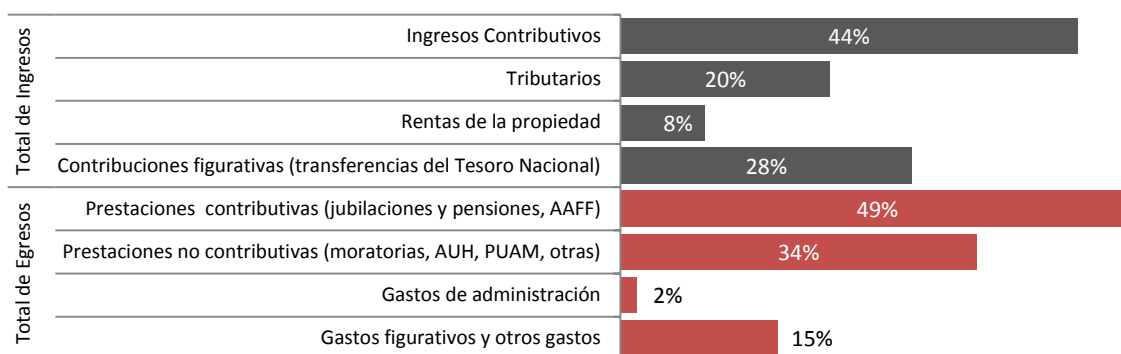
¹³ Todas las cifras fueron extraídas de los informes anuales que publica ANSES, denominados: Ahorro, Inversión y Financiamiento (AIF), se pueden consultar en: <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/>

¹⁴ Estas contribuciones corresponden a recursos que recibe ANSES como institución que consolida en el presupuesto de la Administración Nacional. Son ingresos transferidos desde el Tesoro Nacional hacia el Organismo para solventar las erogaciones de programas presupuestarios de ANSES cuyo financiamiento depende del Tesoro Nacional, tales como Progresar, Ex Presos Políticos, etc.; los recursos transferidos de acuerdo a la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales", ratificado por la Ley 24.130, modificado por la Ley 27.260 (incluye todavía el porcentaje de la “pre-COPA” que desaparecerá en el año 2021 y está siendo sustituido por el Tesoro con cargo a rentas generales); como así también para cubrir las necesidades financieras del Organismo.

SIPA, b) transferencias corrientes y de capital, c) subsidios, d) asignaciones familiares: contributivas, no contributivas, asignación universal por hijo (AUH), para Organismos Públicos, d) PROGRESAR, e) Fondo Nacional de Empleo, f) INSSJyP (PAMI), g) transferencias: a gobiernos provinciales, al exterior, y a otras instituciones, h) comisiones por recaudación, i) gastos operativos y de capital, j) gastos figurativos¹⁵.

El sistema nacional de protección social en Argentina es de tipo “mixto, tanto del lado de los ingresos (contributivos y tributarios), como de los gastos (prestaciones contributivas y no contributivas).

Figura 2. ANSES: estructura de ingresos y egresos, 2017.



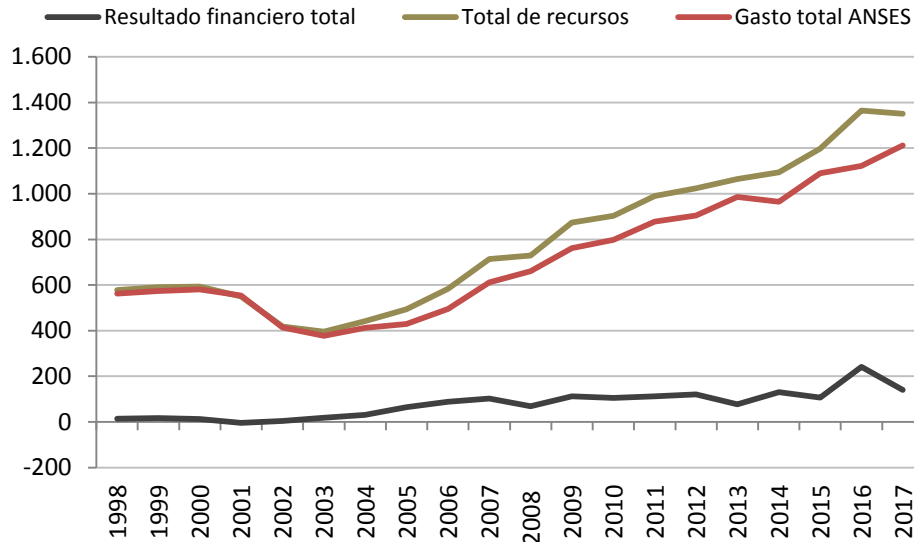
Resultados financieros y previsionales:

La tendencia hacia la universalización de la protección social a niños y adultos mayores, y la movilidad impactaron en los ingresos y los egresos que administra ANSES: los ingresos totales -en términos reales¹⁶- aumentaron de \$577 mil millones (MM) en el año 1998 a \$1.350 MM en el año 2017; en porcentaje del PIB casi se duplicaron en el mismo período de 7,3% del PIB en el año 1998 a 12,8% del PBI en el año 2017. Entre las mismas fechas los gastos totales aumentaron de \$563 MM a \$1.211 MM, y de 7,1% del PIB a 11,5% del PIB. El resultado financiero de ANSES -en términos reales- fue positivo entre los años 1998 a 2017, en promedio fue \$78 (MM), había sido de \$8 MM en el año 1998 y fue \$140 MM en el año 2017.

Figura 3. ANSES: ingresos, egresos y resultado financiero total, \$ MM constantes de diciembre 2017.

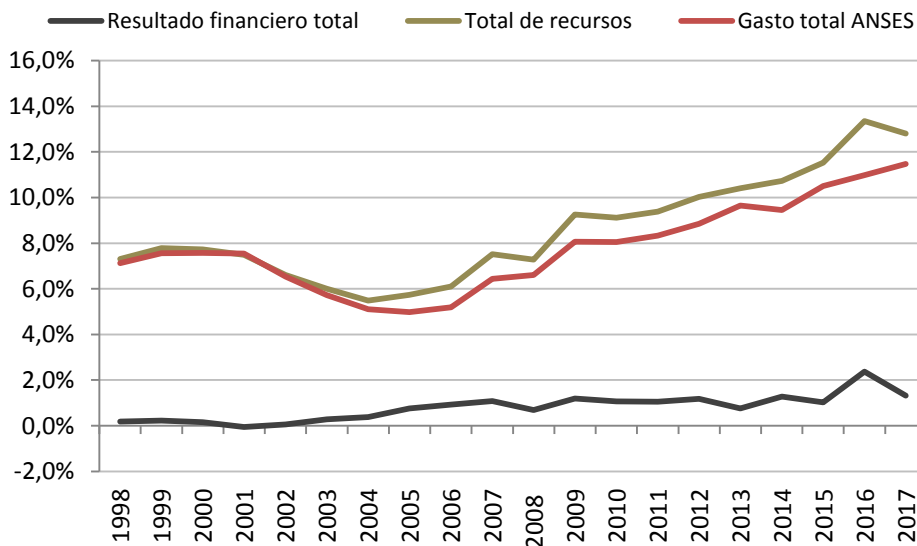
¹⁵ Los gastos figurativos son transferencia de fondos que ANSES realiza a otros organismos. Entre ellos se incluye las destinadas a las entidades militares o de fuerzas de seguridad para financiar sus pasividades, las transferencias para el pago de pensiones no contributivas del Ministerio de Desarrollo Social, etc.

¹⁶ IPC, diciembre 2017, fuente INDEC: <https://www.indec.gob.ar/>



El resultado financiero total fluctuó en torno al 0,8% del PIB, había sido equivalente a 0,2% PIB en el año 1998, y fue 1,3% del PIB en el año 2017.

Figura 4. ANSES: ingresos, egresos y resultado financiero total, % del PIB.



Dado que el sistema nacional de cobertura de la protección social en Argentina es de tipo “mixto, tanto del lado de los ingresos (contributivos y tributarios), como de los gastos (prestaciones contributivas y no contributivas), se puede examinar cómo evolucionó el resultado de la seguridad social contributivo o “puro” (aportes personales + contribuciones patronales – prestaciones previsionales contributivas).

El resultado contributivo de la seguridad social fue negativo en casi todo el período: -\$189 MM en el año 1998 (-2,4% PIB), y -\$133 MM en el año 2017 (-1,3% PIB).

Figura 5. Resultados de la seguridad social: total y contributivo, \$ MM constantes de diciembre 2017.

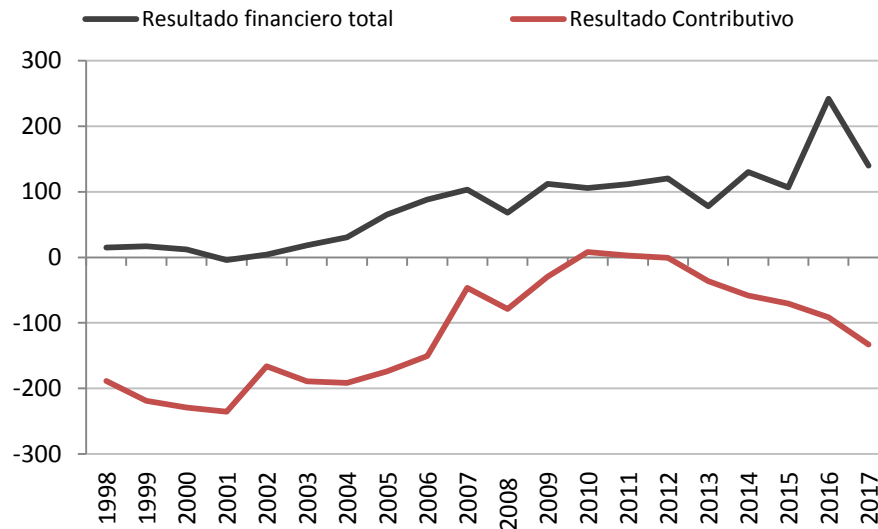
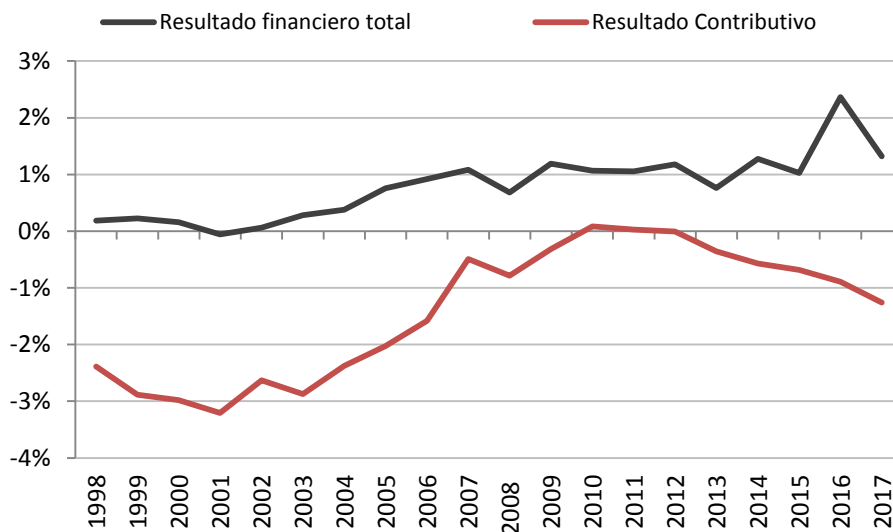


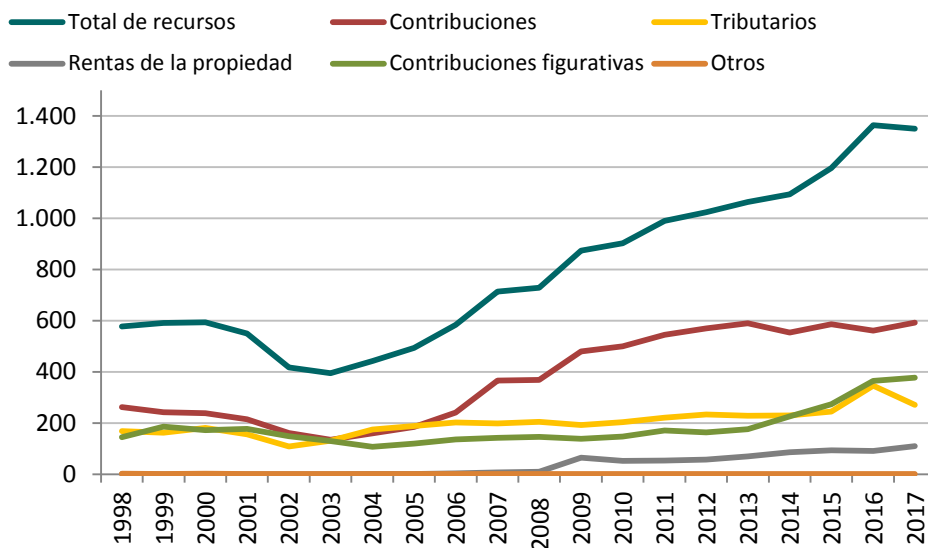
Figura 6. Resultados de la seguridad social: total y contributivo, % del PBI.



Ingresos:

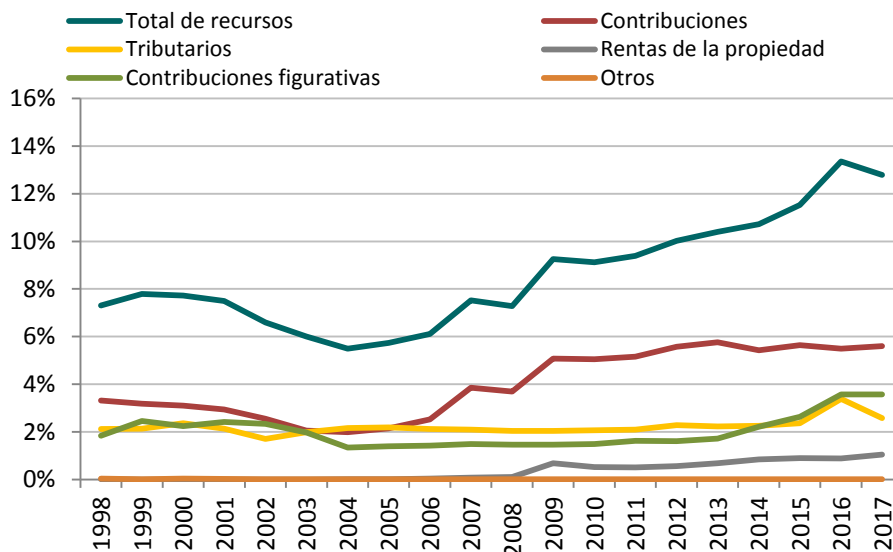
Los ingresos totales de ANSES -en términos reales- crecieron entre los años 1998 a 2017, con un ciclo descendente durante los años 2000 a 2003, en el año 2017 fueron \$ 1.350 mil millones (MM), el valor más alto de este período.

Figura 7: ANSES: recursos totales,
\$ MM constantes de diciembre 2017.



En porcentaje del PIB casi se duplicaron en el mismo período de 7,3% PIB en el año 1998 a 12,8% PBI en el año 2017.

Figura 8: ANSES: recursos totales,
% del PBI.

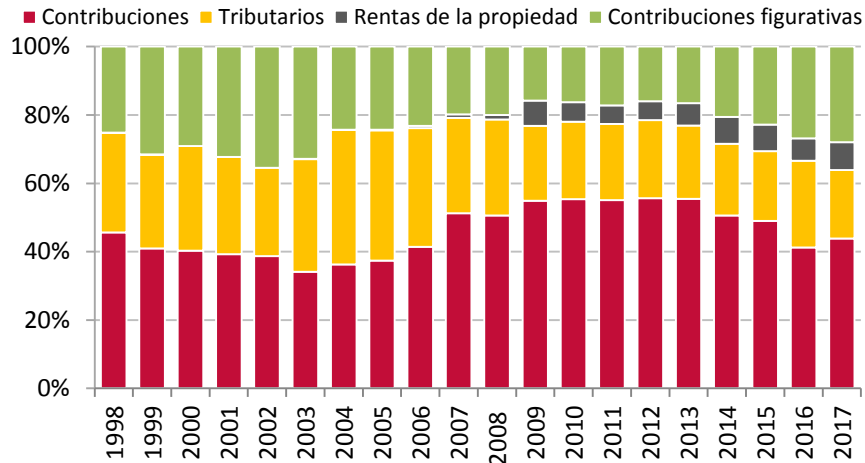


Los ingresos contributivos representaron en promedio 46% de los recursos totales de ANSES. Los ingresos tributarios de asignación específica fluctuaron en torno al 27% en este período¹⁷. Las

¹⁷ En los años 2016 y 2017 incluyen los recursos provenientes del "Sinceramiento fiscal" destinado a financiar el Programa Nacional de Reparación Histórica, Ley 27.260.

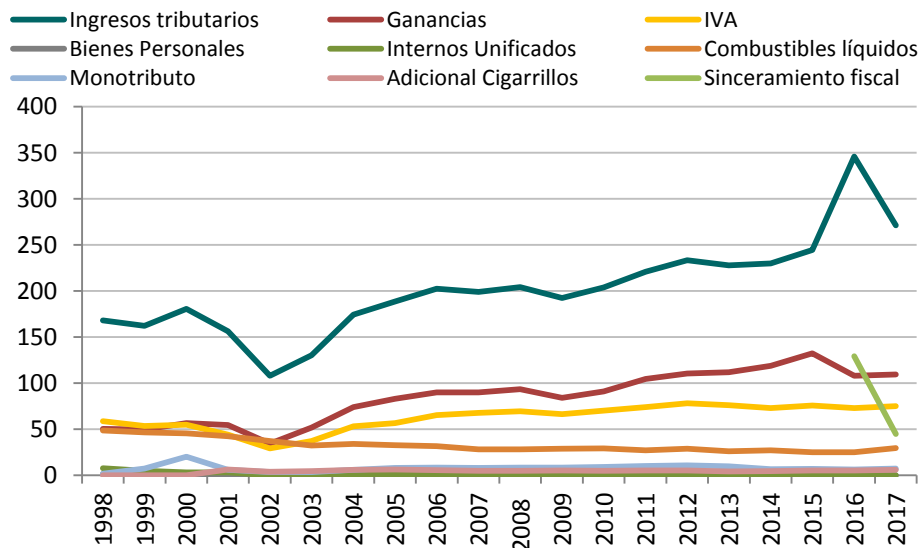
contribuciones figurativas equivalieron en promedio a 24%. El saldo promedio de 3% se financió con las rentas de la propiedad¹⁸.

Figura 9. ANSES: composición de los ingresos.



Los ingresos tributarios de asignación específica variaron en torno a \$202 MM en términos reales, \$168 MM en el año 1998 a \$271 MM en el año 2017.

Figura 10. ANSES: ingresos tributarios de asignación específica
\$ MM constantes de diciembre 2017.



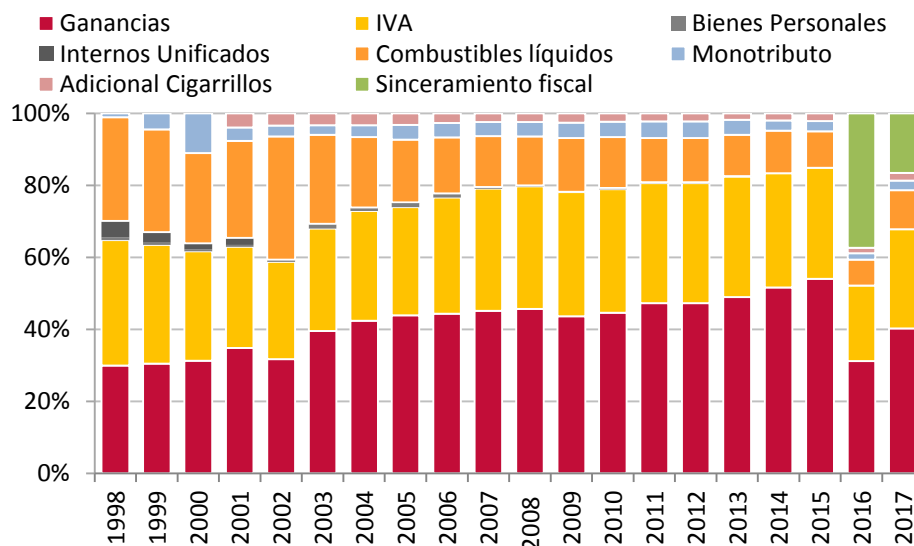
La composición de los impuestos de asignación específica –en el período 1998 a 2015, antes de incluir los recursos del “sinceramiento fiscal”- se dividió en promedio en: 42% impuestos directos

¹⁸ A partir de la reforma previsional del año 2008 (Ley 26.425) -con la estatización de los fondos que administraban las AFJP- este componente incluyó una parte de la rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad

(ganancias y bienes personales), 54% impuestos directos (IVA, combustibles líquidos, cigarrillos), 4% “monotributo”.

En el año 2016 se incorporan los ingresos del programa de “Sinceramiento fiscal” representaron 37% y 17% de los ingresos de tributarios en los años 2016 y 2017 respectivamente.

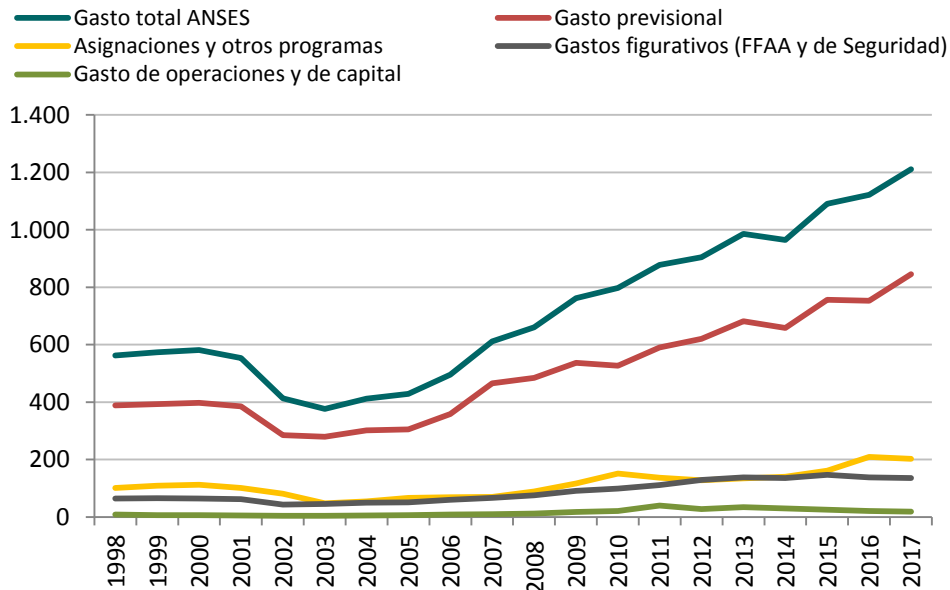
Figura 11. ANSES: composición de los ingresos tributarios de asignación específica



Egresos:

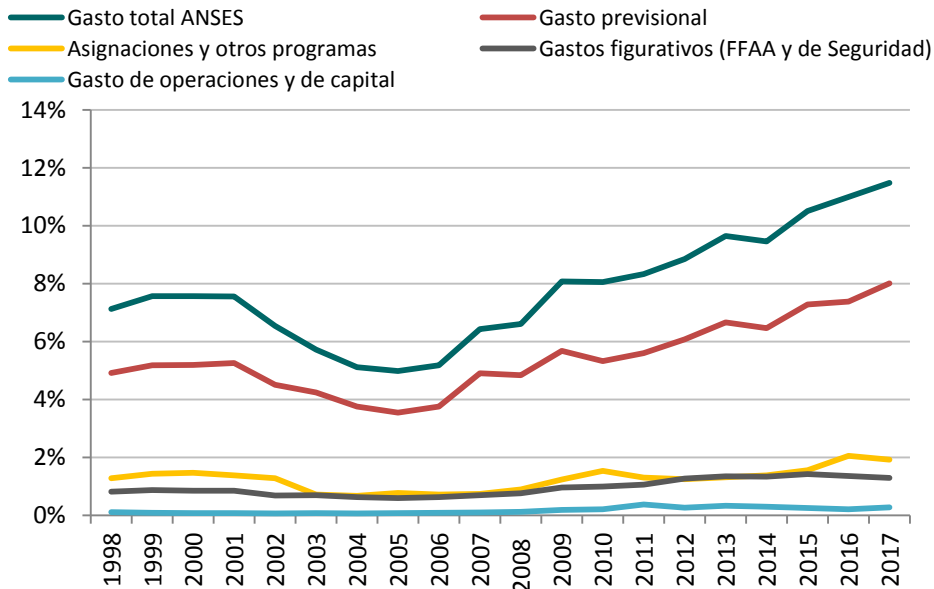
Los gastos totales de ANSES -en términos reales- crecieron entre los años 1998 a 2017, con un ciclo descendente durante los años 2000 a 2003, luego comienzan a aumentar por la incorporación de las “moratorias” previsionales en el año 2006 y de la AUH en el año 2010, en el año 2017 fueron \$ 1.211 mil millones (MM), el valor más alto de este período.

Figura 12. ANSES: gastos totales
\$ MM constantes de diciembre 2017.



En porcentaje del PIB casi duplicaron, de 7,1% PIB en el año 1998 a 11,5% PBI en el año 2017.

Figura 13. ANSES: gastos totales
% del PBI.

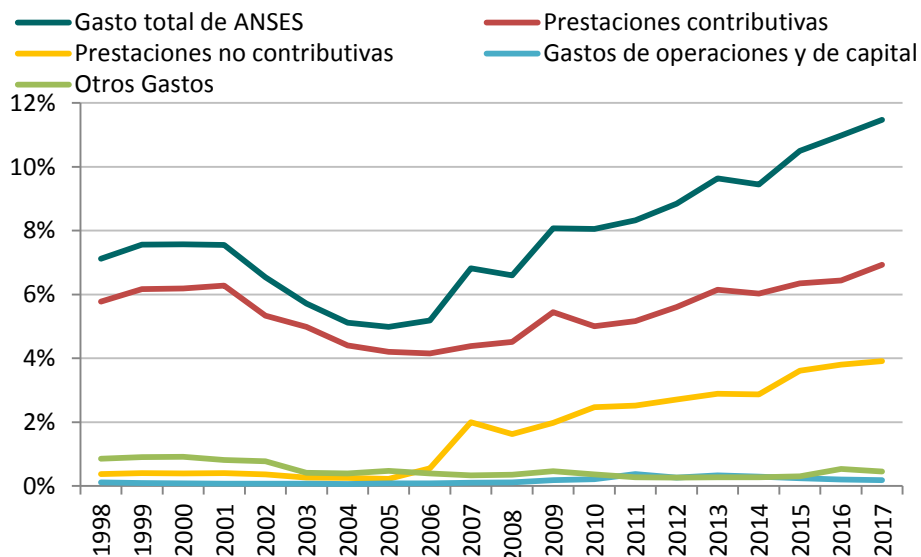


En función de la forma en que se expandió la cobertura de la protección social en los últimos años, resulta útil examinar la evaluación de la estructura del gasto total de ANSES en sus dos componentes principales: las prestaciones de la protección social contributivas y las prestaciones no contributivas. El gasto total de ANSES se expandió de 7,1% del PIB en el año 1998 a 11,5% del PIB en el año 2017. Las prestaciones contributivas¹⁹ aumentaron de 5,8% del PIB en el año 1998 a

¹⁹ Jubilaciones y pensiones contributivas, asignaciones familiares contributivas y contribuciones figurativas.

6,9% del PIB en el año 2017 (+19%); mientras que las prestaciones no contributivas²⁰ se incrementaron de 0,4% del PIB a 3,9% del PIB entre las mismas fechas (+875%).

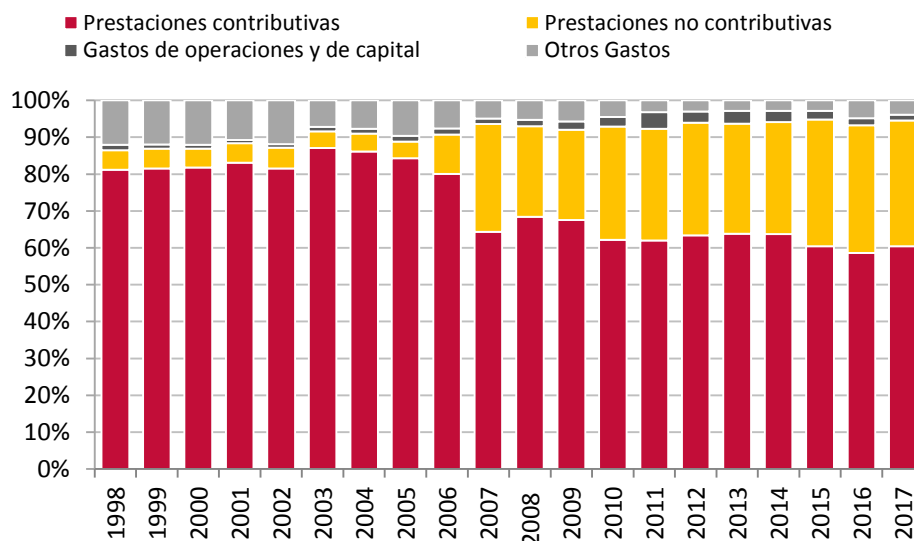
Figura 14. ANSES: Gasto en las prestaciones contributivas y no contributivas en % PIB.



El punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que se basó en regulaciones (AUH, PROGRESAR, moratorias y PUAM) y no en una mayor formalización del mercado laboral: en el año 1998 el gasto en prestaciones contributivas para la niñez y vejez equivalían al 81% del gasto total de ANSES, y las prestaciones no contributivas representaban el 5% del gasto; en cambio, en el último año las prestaciones contributivas fueron equivalentes a 60% del gasto de ANSES, y el gasto en prestaciones no contributivas el 31% del gasto total.

Figura 15. ANSES: Estructura del gasto en las prestaciones contributivas y no contributivas, en % del gasto total.

²⁰ Jubilaciones por moratoria (podrían ser consideradas como contributivas porque la deuda se financia en cuotas extraídas de la percepción de la jubilación), pensiones de excombatientes de Malvinas, pensiones de expreso políticos, AUH, PROGRESAR.



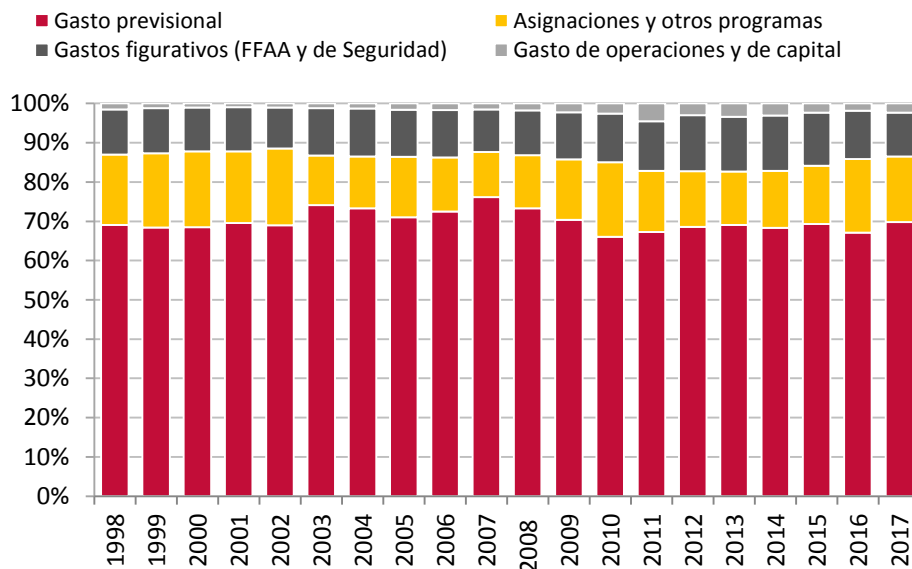
Sin embargo, desandar el recorrido desde la seguridad social hacia la protección social no parece una estrategia prudente, a pesar de la tentación de reducir el gasto (y el déficit) en el corto plazo. El riesgo de esta estrategia es que se transite la vía desde la democracia republicana hacia la democracia “iliberal”, promovida por líderes populistas y aceptada por la gente desesperada que se queda fuera de la percepción de ingresos cotidianos para la subsistencia. La protección social contribuye, así, a la estabilidad política²¹.

El gasto previsional (jubilaciones, pensiones, moratorias y PUAM) es el componente más importante, fluctuó en torno al 70% del gasto total. Los subsidios y las asignaciones familiares representaron en promedio 16%. Los gastos figurativos²² son el tercer componente del gasto total de ANSES, promediaron 12%. Los gastos de funcionamiento de ANSES (personal y bienes de capital) fueron en promedio 2% del gasto total.

Figura 16. ANSES: composición del gasto.

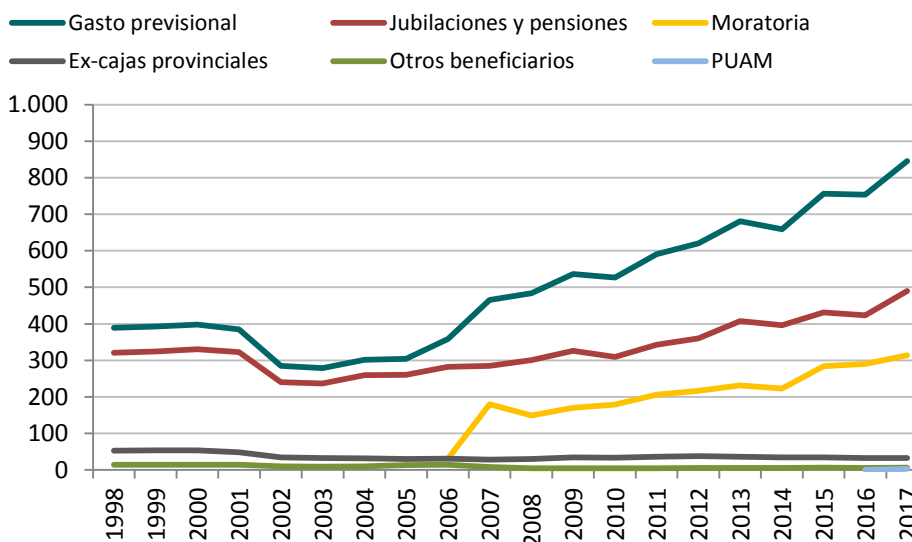
²¹ Mounk, 2018, p. 20, “(...) Apenas si estamos empezando a entender qué ha causado la crisis existencial de la democracia liberal, por no hablar de saber cómo contrarrestarla. Pero si damos crédito a los grandes ejes impulsores de esta época populista nuestra, tres son los frentes en los que deberíamos admitir que es necesario actuar. En primer lugar, tenemos que reformar la política económica, tanto a escala nacional como internacional, para atenuar la desigualdad y estar a la altura de la vieja aspiración de un rápido aumento en los niveles de vida. Desde ese punto de vista, el reparto equitativo del crecimiento no es solo una cuestión de justicia distributiva, sino que también de estabilidad política (...)”.

²² Los gastos figurativos son transferencia de fondos que ANSES realiza a otros organismos. Entre ellos se incluye las destinadas a las entidades militares o de fuerzas de seguridad para financiar sus pasividades, las transferencias para el pago de pensiones no contributivas del Ministerio de Desarrollo Social, etc.



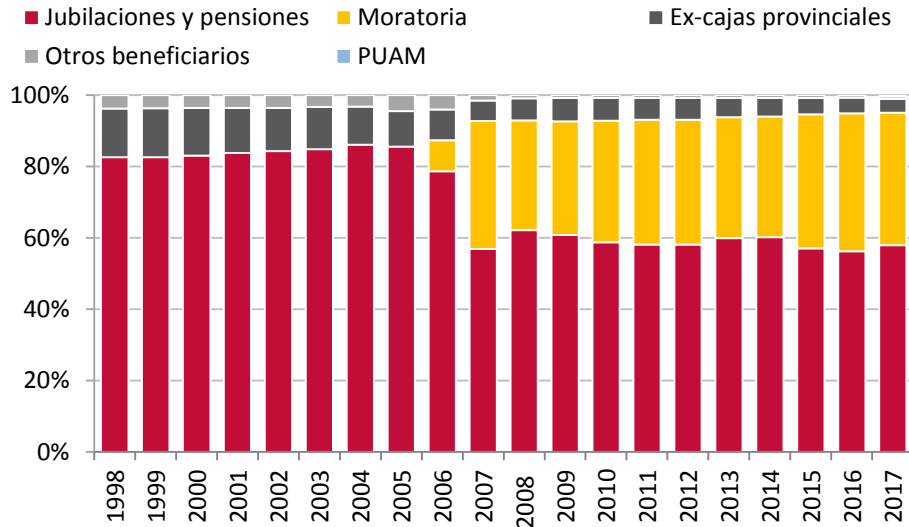
El gasto previsional (jubilaciones y pensiones) fluctuó en torno a \$ 501 MM en moneda constante entre los años 2008 a 2017, había sido \$ 389 MM en el año 1998, y luego de las sucesivas moratorias previsionales fue \$ 845 MM en el año 2017 (+ 120%).

Figura 17. Prestaciones previsionales
\$ MM constantes de diciembre 2017.



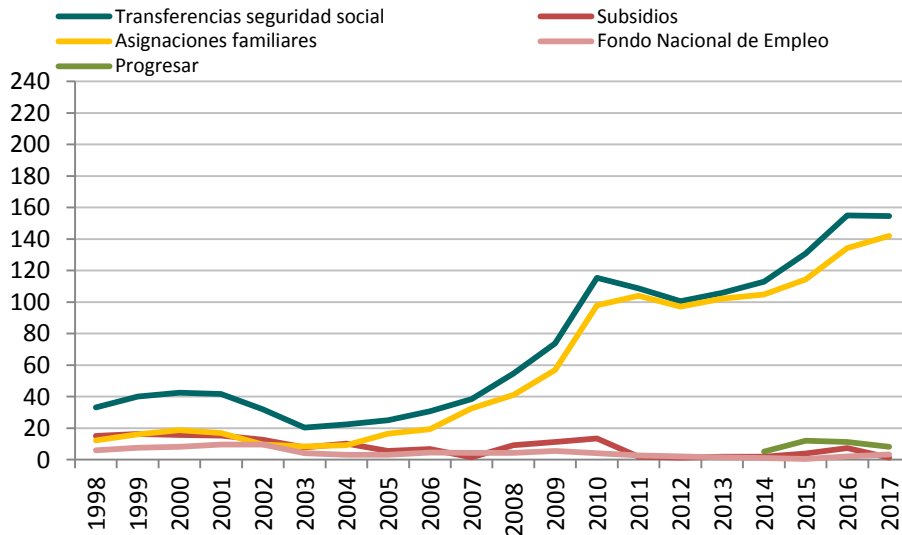
Las jubilaciones y pensiones contributivas representaron 58% del gasto en prestaciones previsionales en el año 2017, las jubilaciones de las moratorias 37%, las prestaciones de las “ex-cajas provinciales” 4%, las pensiones de “ex-combatientes de Malvinas” 0,5%, pensiones de “ex-presos políticos” 0,07%, y las PUAM 0,2%.

Figura 18. ANSES: composición del gasto en prestaciones previsionales



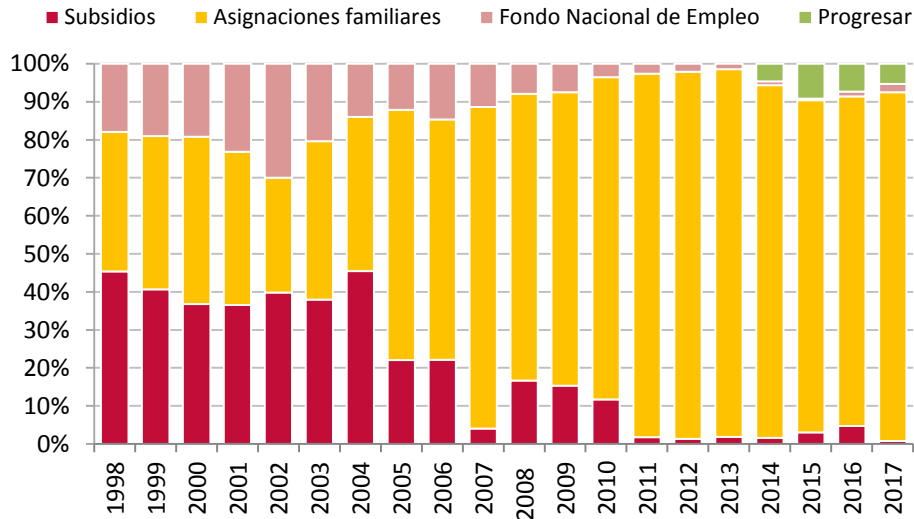
Las transferencias de la seguridad social fueron en promedio \$72 MM en moneda constante, había sido \$ 33 MM en el año 2008 y fueron \$ 155 MM en el año 2017 (+ 370%).

Figura 19. ANSES: transferencias de la seguridad social
\$ MM constantes de diciembre 2017.



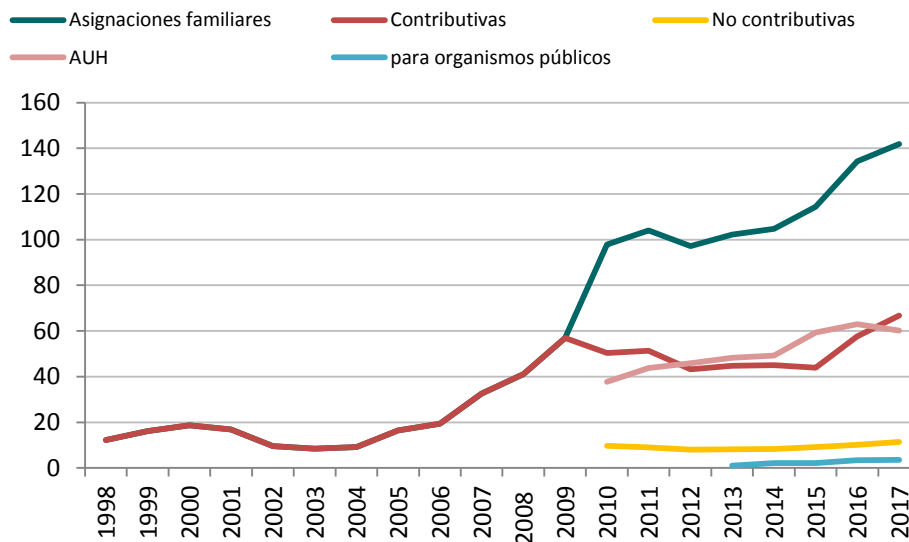
La suma de todas las asignaciones familiares representa el 94% del gasto en transferencias del año 2017, 4% correspondió al programa PROGRESAR, y 2% al Fondo Nacional de Desempleo.

Figura 20. ANSES: composición del gasto en transferencias de la seguridad social



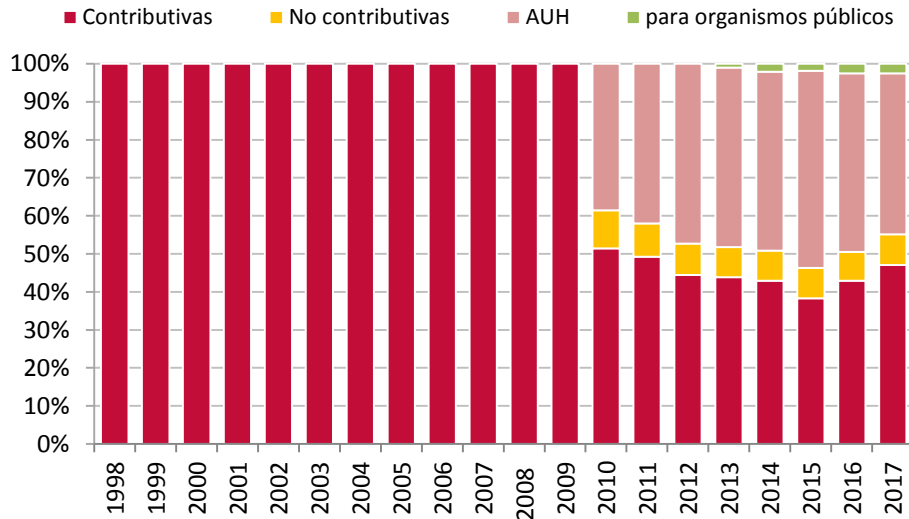
El aumento en el gasto en transferencias se explica por el incremento las asignaciones familiares contributivas, en el año 2017 sumaron \$ 67 MM, y especialmente por el financiamiento de las AUH por \$60 MM en la misma fecha.

Figura 21. ANSES: asignaciones familiares
\$ MM constantes de diciembre 2017.



La composición de las transferencias de la seguridad social en el año 2017 fue: asignaciones familiares contributivas: 47%, AUH: 42%, asignaciones no contributivas: 8%, organismos públicos: 3%.

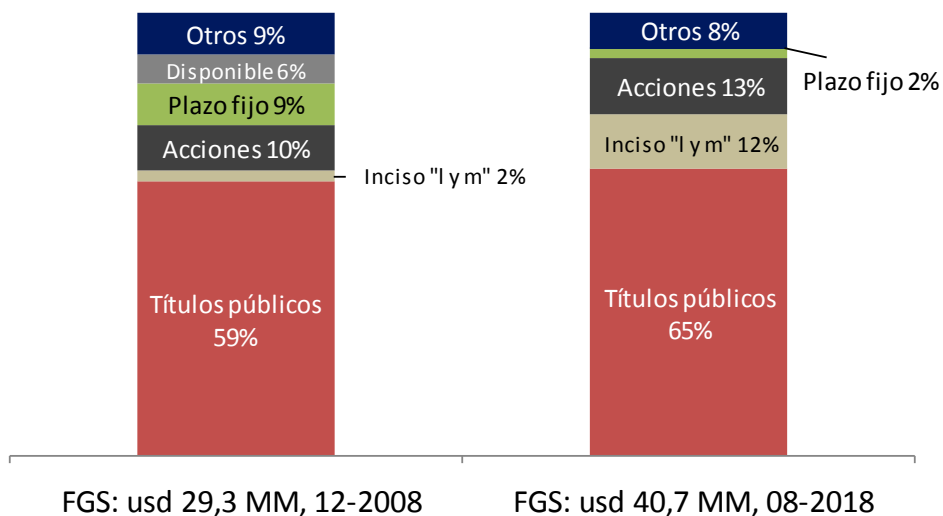
Figura 22. ANSES: composición de las asignaciones familiares



Fondo de Garantía de Sustentabilidad:

El FGS es la reserva financiera del SIPA. El FGS recibido por ANSES en el año 2008 era de usd 29,3 MM y en agosto del año 2018 fue usd 40,7 MM (dólares corrientes). La composición de sus inversiones muestra los siguientes cambios más significativos: aumento en la tenencia de títulos públicos de 59% a 69%, disminución de los depósitos a plazo fijo de 8% a 2%, y las inversiones en la “economía real”, denominadas incisos l) y m) se incrementaron de 2% a 12%, la tenencia de acciones se mantuvo relativamente estable.

Figura 23. ANSES: composición de las asignaciones familiares



La rentabilidad de las inversiones fue positiva, tanto en términos reales (deflactada por el IPC): 42,4% en el período (equivale a la tasa efectiva anual (TEA) de 3,3%), como en términos de dólares: 39% en estos diez años (TEA: 3,1%).

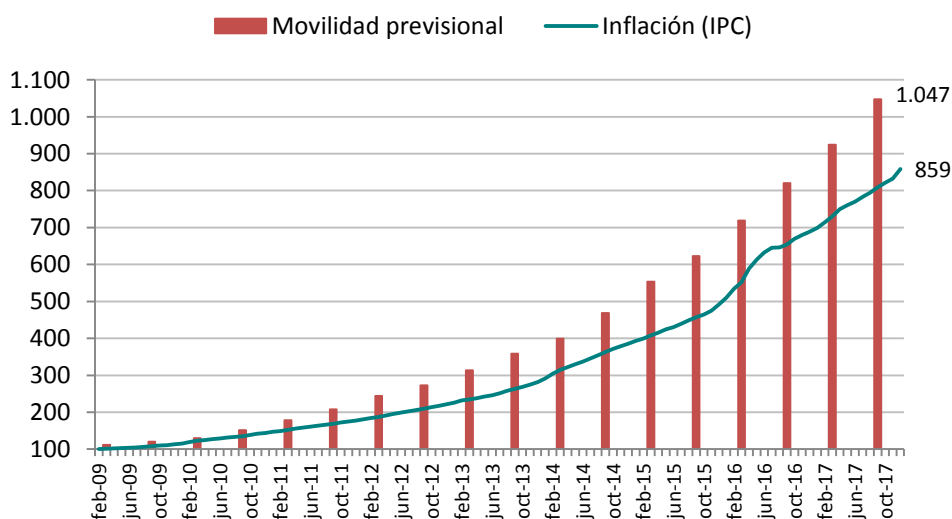
Figura 24. ANSES: rentabilidad del FGS, 2008 - 2018

FGS, variaciones nominales y reales					
	dic-08	ago-18	Variación	Δ real y en usd	TEA real* y en usd
FGS (miles de millones \$ corrientes)	98,1	1.515,1	1.417,0		
FGS, constante a precios de agosto 2018**	1.064,0	1.515,1	451,1	42,4%	3,3%
FGS, (miles de millones de dólares)	29,3	40,7	11,4	39,0%	3,1%
Índice de inflación: IPC**	156,1	1.693,0	985%		
Valor del dólar (Banco de la Bación Argentina):	3,5	37,2	978%		
* TEA: Tasa efectiva anual					
** Deflactor: Índice de precios de Provincias ponderado desde diciembre 2008 a a abril 2011, Congreso de mayo 2011 a abril 2016. IPC INDEC a partir de mayo 2016					
Fuente: elaboración propia en bas a ANSES					

III. Movilidad de las prestaciones de la protección social:

El otro componente que explica el aumento de las prestaciones de la seguridad social en términos reales fue el ajuste por la aplicación de la Ley de Movilidad. Desde su sanción en el año 2008 a fines del año 2017 registró un aumento en términos reales (por IPC) de 189% (TEA: 11,8%).

Figura 25. Evolución de la movilidad previsional e inflación 2008 – 2017



IV. Conclusiones:

La protección social en Argentina evolucionó de un rol limitado a uno de mayor importancia en las transferencias públicas para ambos extremos del ciclo de vida: hay 7,8 millones de jubilados y pensionados, y 8,1 millones de titulares de derecho recibieron asignaciones familiares, la cobertura alcanza a más del 90% de las personas en ambas etapas. El gasto de la protección social, en cambio, tiene un sesgo marcado hacia la “tercera edad”: las prestaciones previsionales representan 71% del gasto, y las asignaciones familiares 17% del gasto total de ANSES.

La transición desde la seguridad social hacia la protección social significó una mejora en la equidad. Las prestaciones no contributivas vienen a compensar así los impuestos indirectos que los individuos con contribuciones esporádicas o nulas pagaban durante la vigencia del seguro social contributivo.

La movilidad de las prestaciones y el Programa Nacional de Reparación Histórica a los Jubilados y Pensionados contribuyeron también en la calidad de la cobertura de la protección social.

El punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que se basó en regulaciones (AUH, PROGRESAR, moratorias y PUAM) y no en una mayor formalización del mercado laboral: en el año 1998 el gasto en prestaciones contributivas para la niñez y vejez equivalían al 81% del gasto total de ANSES, y las prestaciones no contributivas representaban el 5% del gasto; en cambio, en el último año las prestaciones contributivas fueron equivalentes a 60% del gasto de ANSES, y el gasto en prestaciones no contributivas el 31% del gasto total.

Sin embargo, desandar el recorrido desde la seguridad social hacia la protección social no parece una estrategia prudente, a pesar de la tentación de reducir el gasto (y el déficit) en el corto plazo. El riesgo de esta estrategia es que se transite la vía desde la democracia republicana hacia la democracia “iliberal”, promovida por líderes populistas y aceptada por la gente desesperada que se queda fuera de la percepción de ingresos cotidianos para la subsistencia. La protección social contribuye, así, a la estabilidad política.

A pesar del superávit financiero de ANSES, se abren sobre sus finanzas interrogantes de corto y de mediano plazo, tanto para la dirigencia política como para la propia sociedad.

En lo inmediato: ¿cuán estable será como fuente de ingresos para ANSES la sustitución gradual de los ingresos por la “pre-COPA” por el financiamiento a cargo del Tesoro Nacional (Ley 27.260)?²³.

El mercado laboral formal -que es la fuente más robusta para el financiamiento de la seguridad social- no logró expandirse en las últimas décadas, y no se observa ¿cómo podría cambiar en los próximos años para disminuir la informalidad en el mercado de trabajo e inyectar recursos genuinos al sistema de protección social?.

Argentina disfrutará del “bono previsional” hasta fines de la década del 30, pero hoy no lo está aprovechando²⁴, ¿cómo cambiar antes de que se agote?. El reto es diseñar políticas para

²³ A fines del año 2015, momento previo al inicio del período de devolución gradual de la “pre-COPA” a las provincias, esta fuente de ingresos equivalía a 23% de los ingresos totales de ANSES. Si bien la asignación de la “pre-COPA” estuvo asociada originalmente a reemplazar los aportes personales de los afiliados que optaron por el régimen de capitalización en la reforma previsional del año 1994 (Ley 24.130 y Ley 24.241), y con la “contra reforma” previsional del año 2008 (Ley 26.425) ANSES recuperó esta fuente de ingresos; casi al mismo tiempo ANSES empezó a financiar parcialmente la cobertura de vejez generada por las moratorias, las AUH, y los programas de protección social como PROGRESAR o más reciente la PUAM, sin recibir una asignación de recursos tributarios establecidos por una ley del Congreso de la Nación.

²⁴ Ver: Fanelli, 2018, “(...) Primero, como crece poco, no genera demanda de trabajo en cantidad y calidad para aprovechar la mayor oferta que brinda el bono. Un tercio de los trabajadores tienen un trabajo informal. Segundo, la tasa de ahorro es muy baja y, adicionalmente, parte del ahorro se coloca en activos externos que generan empleo e inversión... en otro país. Así hay crisis externas recurrentes: cada vez que aumenta la inversión como en 2017, falta ahorro y opera la restricción externa. Tercero, la inversión en capital humano es mediocre. Pero el peor dato es que casi

aprovecharlo, aumentando la productividad y la formalización de la economía, ambas mejoran el ahorro y posibilitan financiar más inversiones que podrían permitir la acumulación de capital y el crecimiento económico, reconociendo que éste deberá portar el peso del gasto en protección social.

En el mediano plazo hay otras cuestiones abiertas: ¿cómo afectará el envejecimiento de la población²⁵ en el “peso” que ya tiene el gasto en la protección social dentro del presupuesto nacional?²⁶, y ¿cómo se resolverá la “competencia” por la asignación de los recursos del Estado entre el gasto en protección social con otros gastos, como la inversión en capital humano de los niñas y niños o la inversión en infraestructura?²⁷.

Estos y otros dilemas requerirán transitar en los próximos años por el camino del diálogo y la búsqueda de consensos para promover los procesos de cambio que permitan congeniar crecimiento económico con protección social.

V. Referencias:

Altamirano, A., S. Berstein, M. Bosch, M. García Huitrón, M. L. Oliveri (2018): “Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

<file:///C:/Libros%20-%20art%C3%ADculos%20-%20Seguridad%20social%20y%20pensiones/Presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>

ANSES (2018): “Ahorro, inversión y financiamiento”, varios años. Administración Nacional de la Seguridad Social. Buenos Aires.

<https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos>

CIPPEC (2018): “Guía para entender los cambios en Asignaciones Familiares y Ganancias”. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires.

<https://www.cippec.org/textual/guia-para-entender-los-cambios-en-asignaciones-familiares-y-ganancias/>

la mitad de los niños son pobres y, por ende, los trabajadores del futuro están hoy mal alimentados, educados y socializados (...)”.

²⁵ Gragnolati et. al, 2014, pp. 14 y 15, advierten que: “(...) La población adulta mayor pasará a representar del 10,4% de la población total en 2010, al 19,3% en 2050 y el 24,7% en 2100. ... En el año 2010 había 6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor, se prevé que dicha relación alcanzará a 3 en 2050 y a 2 en 2100 (...)”. Washington DC.

²⁶ *Ibíd.*, pp. 46. Los autores señalan que: “(...) Si se intentara mantener los niveles de cobertura actuales, el gasto ascendería al 15% y 22% del PIB en 2050 y 2100. Ello evidencia la dificultad que tendría el sistema de pensiones en el mediano y largo plazo. En un escenario alternativo, se simula una serie de reformas que implicaría adaptar el nivel de los beneficios a los vigentes en los países de altos ingresos. Incluso en este escenario optimista, el gasto se incrementará al 13% y 17% en 2050 y 2100, siguiendo su dominancia sobre el contexto fiscal de Argentina (...)”.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 45. consideran que: “(...) En 2010, el gasto público total en educación, pensiones y salud ascendió a aproximadamente al 20% del PIB. Aunque el pronóstico de los cambios tanto demográficos como del beneficio tiene que ser interpretados con cautela, algunas conclusiones robustas pueden esgrimirse. El escenario de statu quo, en el que las prestaciones en curso (para educación y pensiones) y los gastos por edad (en el sector salud), mantienen los valores de 2010 se traduciría en un aumento del gasto social total de casi 27% del PIB en 2050 y del 34% en 2100 (...)”.

Fanelli, J. M. (2018): “Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable”. La Nación, 16 de agosto. Buenos Aires.

<https://www.lanacion.com.ar/2162777-desperdiciar-el-bono-demografico-resulta-imperdonable>

Gragnotati, M., R. Rofman, I. Apella y S. Troiano, eds. (2014): Los años no viene solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial. Buenos Aires.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/419121468002092154/pdf/880550WPOP13310o0vienen0solos0FINAL.pdf>

Mouk, Y. (2018): El pueblo contra la democracia. Paidós Ibérica, Buenos Aires.

Rofman, R, e I. Apella (2014): “La protección social argentina en un contexto de transición demográfica”. En: M. Gragnolati, R. Rofman, I. Apella y S. Troiano, eds. pp. 143-170.