

LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

Lucas Ronconi*

Documento 62

Marzo 2002

* Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad.

Introducción

La importancia de analizar el régimen de la Seguridad Social se fundamenta por el hecho que, en términos de recursos, es uno de los principales instrumentos de política social que maneja el Estado y su funcionamiento dista de ser el adecuado. Los hogares de menores recursos no acceden a los beneficios y existen serios problemas de malversación de recursos. La hipótesis central del presente documento es que el pobre desarrollo político institucional argentino es una de las principales causas que explican dichas falencias.

El documento se estructura en tres partes: En la primera parte se describen brevemente las principales características normativas de los diversos componentes de la seguridad social en Argentina, con especial énfasis en el régimen previsional. Un aspecto saliente que surge de la normativa es la pretensión de constituir un régimen universal con objetivos múltiples, tanto brindar seguros como redistribuir recursos hacia los segmentos de la población trabajadora más carenciada.

En la segunda parte se explora el funcionamiento real y actual del régimen. La principal conclusión que resulta de dicho análisis es la ineficacia del régimen en el cumplimiento de sus objetivos. Por un lado, existe un importante problema de cobertura directamente relacionado a la informalidad en el mercado de trabajo. Los trabajadores informales, que generalmente son los de menores recursos no acceden a los beneficios del sistema. Si bien este es un problema central, y propio de todos los países latinoamericanos, consideramos que existe una segunda causa que reviste especial importancia en el caso argentino: Los recursos de la seguridad social son la “caja grande” del gobierno, y se han constituido en un espacio propicio para la corrupción y el clientelismo político. Esta malversación de fondos introduce nuevas inequidades y contribuye a desvirtuar los objetivos del sistema.

La tercera parte tiene por objetivo lograr una mejor comprensión de los determinantes del pobre desempeño de la seguridad social en Argentina. La proposición central señala al inadecuado marco político institucional argentino como el causante de los problemas de malversación de recursos, y en menor medida del problema de baja cobertura.

Finalmente se reflexiona sobre la seguridad social como componente de la política social.

1.- Breve descripción de la Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social en Argentina está compuesto por los siguientes seis componentes¹: El régimen previsional; las obras sociales²; el seguro de desempleo; sistema de riesgos del trabajo; el PAMI, que brinda cobertura médica a la tercera edad; y el régimen de asignaciones familiares, que otorga subsidios múltiples³.

Si bien cada uno de los componentes de la seguridad social es suficientemente complejo y amerita un análisis propio, consideramos que el análisis conjunto del sistema es la metodología apropiada para comprender de manera amplia la problemática de la política social. Asimismo, la elección de los seis regímenes descriptos responde a que todos ellos tienen características comunes que los diferencian del resto de las políticas sociales.

Por un lado, estos seis componentes tienen un rango legal de Ley, lo cual implica que el poder legislativo ha participado en la aprobación y diseño de los mismos. Cualquier intento de reforma requiere el consenso del congreso. Este aspecto es una diferencia central respecto a los “programas sociales” que en su gran mayoría tienen rango de decreto o inferior, permitiéndole al poder ejecutivo mayor discreción / flexibilidad en el manejo de los recursos.

Por otra parte, la seguridad social se diferencia del resto de la política social por su carácter contributivo. Para acceder a las prestaciones, la persona debe contar con aportes y contribuciones sobre la nómina salarial. Esta característica la diferencia de todas las restantes políticas sociales. Si bien el sistema es contributivo, los beneficios no se encuentran estrictamente ligados a los aportes realizados. De acuerdo a la normativa, la seguridad social es un régimen progresivo, aunque el grado de progresividad depende del componente que se analice. En dicho sentido conviene agrupar los componentes en 3

¹ La definición misma acerca de los componentes de la seguridad social, es un tema irresuelto. (Ver Adler et al., 1991). En el presente documento se define a la seguridad social como el conjunto de políticas públicas contributivas que brinda seguros sociales.

² El sistema de obras sociales se analiza en la sección referida a salud.

³ Subsidio a los hogares de menores recursos con hijos en edad escolar, hijos discapacitados, por matrimonio y maternidad.

grupos: Por un lado aquellos que tienen un carácter de beneficio o protección individual: Régimen previsional de capitalización y protección contra riesgos de trabajo. Por otro lado, las asignaciones familiares pueden definirse como un régimen de reparto puro altamente progresivo⁴. Finalmente, el PAMI, el régimen previsional de reparto, seguro de desempleo y obras sociales se encuentran en una categoría intermedia, donde el beneficio depende positivamente del aporte realizado, pero que a su vez incluye importantes componentes solidarios, por ejemplo asegurando al beneficiario un mínimo en el monto de las prestaciones.

Respecto a los orígenes del sistema, y a partir de una lectura de los debates públicos en torno al mismo, puede afirmarse que el objetivo declarado por los legisladores fue implementar un sistema que brinde cobertura a la totalidad de la población trabajadora y sus dependientes. Sin embargo, diversos especialistas argumentan que el sistema de seguridad social argentino es “bismarckiano” en el sentido que su intención fue privilegiar la cobertura del asalariado formal antes que estar dirigido a los sectores que quedan fuera del mercado de trabajo. Un sistema “beveridgiano” en cambio, brinda cobertura a la totalidad de la población independientemente de su situación laboral. Más allá de cual haya sido la intención real de los legisladores, al menos en sus discursos afirmaban su intención de que el sistema brindara cobertura a todos los trabajadores.

Por último, cabe destacar que la seguridad social constituye uno de los principales instrumentos de la política social, aunque el grado y tipo de participación del Estado difiere según el componente que se analice. En algunos casos la autoridad estatal se limita al control y supervisión, descentralizando en terceros la ejecución de las prestaciones como el componente de capitalización del régimen previsional, el régimen de riesgos del trabajo y las obras sociales. En los restantes componentes el Estado ejerce todas las funciones.

Como evidencia de la magnitud del sistema, cabe destacar que en el año 2000 el gasto público social consolidado fue de \$ 60 mil millones, de los cuales \$ 33,3 mil millones corresponden a la seguridad social. La mayoría de los recursos son administrados por el gobierno nacional desde la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) tal

⁴ Sólo acceden al beneficio los trabajadores con un salario inferior a un tope máximo.

como se detalla en el siguiente cuadro ⁵. Los mencionados recursos representan el 40.3% del gasto total de la Administración Nacional, y el 7 % del PBI.

Recursos y Prestaciones del ANSES. Año 1999

Recursos	Millones \$	Prestaciones	Millones \$
Contribuciones	9.898	Jubilaciones y pensiones	14.338
Ganancias	1.857	Asignaciones familiares	2.007
IVA	2.022	Fondo nacional de empleo	293
Combustibles	1.808	PAMI	2.414
Otros	500	Otras transferencias	779
Total	16.085	Total	20.089

Fuente: Informe de la Seguridad Social (2000). Ministerio de Trabajo.

Nota: En el Anexo se resumen las principales características de la ANSES.

1.1.- Sistema previsional

El sistema previsional en Argentina se caracterizó por estar altamente fragmentado en diversos subsistemas que agrupaban trabajadores según su actividad y zona geográfica de actuación. A partir de la inauguración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en 1994, se produce un significativo avance en la consolidación de las prestaciones previsionales⁶.

El régimen actual es un sistema mixto, compuesto por un pilar de reparto y uno de capitalización. El de reparto, consta de un beneficio mínimo (PBU), y algún ingreso variable de acuerdo al nivel de aportes y/o permanencia. En el de capitalización, los beneficios resultan del acumulado de los aportes, más intereses, que la persona hubiera realizado durante su vida laboral activa (ASAP, 1998)

Uno de los problemas que el nuevo régimen no ha logrado solucionar es la cobertura. Actualmente hay cerca de 11 millones de trabajadores afiliados sobre una población económicamente activa de 14 millones de personas. Del total de afiliados, 3 millones son autónomos y 7.5 millones trabajan en relación de dependencia. Pero sólo aportan de manera regular medio millón de autónomos y 4.7 millones de dependientes. Esto significa

⁵ Adicionalmente a los recursos que maneja el ANSES, las cajas previsionales provinciales no transferidas representan \$ 4.400 millones, y las obras sociales \$ 8.200 millones anuales.

⁶ Aunque aún subsisten una amplia serie de regímenes especiales y sistemas adicionales. Ejemplo de ello son las cajas provinciales para empleados públicos que no fueron transferidas al SIJP, los regímenes para las fuerzas de seguridad y defensa, servicio exterior, docentes, guardabosques, y otros cincuenta regímenes diferenciales.

que, en caso de mantenerse el actual contexto laboral, en el futuro menos de la mitad de la población adulta cumplirá con los requisitos de elegibilidad para acceder a una jubilación.

Respecto a la población que actualmente se encuentra en edad de percibir prestaciones, el grado de cobertura es elevado. En la actualidad hay aproximadamente 3.5 millones de jubilados y pensionados en todo el país. En el SIJP hay 1.8 millones de jubilados y 1.3 millones de pensionados. Si bien la gran mayoría de los 3.5 millones de jubilados deberían percibir el 82% o el 70% móvil del salario promedio de su actividad (estas son las disposiciones de la leyes bajo las cuales se jubilaron), por ley de solidaridad previsional sus prestaciones se han ajustado a la disponibilidad de recursos fiscales establecida en el presupuesto, fenómeno que ha resultado en una reducción en los beneficios⁷.

Históricamente, los beneficios jubilatorios se financiaban exclusivamente con lo recaudado en concepto de aportes y contribuciones sobre la nómina salarial de la población ocupada. Actualmente sólo se recaudan por dicho concepto menos de \$10 mil millones por año, monto que resulta insuficiente para cubrir las prestaciones. Para cubrir el déficit se utilizan ingresos de rentas generales como el 11% del monto recaudado por el impuesto al valor agregado (IVA), el 20% de ganancias y el 100% del impuesto a los combustibles⁸.

2.- Ineficacia de la Seguridad Social en el logro de sus objetivos

De acuerdo al análisis de la sección anterior el sistema de Seguridad Social está diseñado para cumplir los objetivos de redistribución y seguros sociales, para con el universo de la población. Sin embargo, el funcionamiento real dista de cumplir tales objetivos.

Consideramos que hay dos causas centrales que desvirtúan su accionar, y llevan a que la seguridad social no cumpla los objetivos mencionados. Por un lado, existe un importante problema de cobertura. Todos los trabajadores informales, que en su mayoría son justamente los más pobres, están excluidos del sistema. Ellos no tienen cobertura contra la

⁷ La jubilación media del SIJP es \$ 380; mientras que el salario promedio del universo de asalariados es de aproximadamente \$ 600 por mes, y en el sector formal es de \$ 900. Fuente: Ministerio de Trabajo y Ministerio de Economía.

⁸ Estos recursos forman parte de la masa coparticipable. La transferencia de los mismos hacia la seguridad social requirió una ardua negociación entre gobernadores y el poder ejecutivo nacional.

vejez, enfermedad, accidente laboral, desempleo, como tampoco subsidios familiares⁹. El segundo problema se refiere a la asignación de los recursos entre la población beneficiaria. Existe sobrada evidencia acerca de la existencia de diversas formas de interferencias políticas, ineficiencias y fraudes en la asignación de los recursos.

2.1.- Cobertura

Actualmente cerca del 40% de los trabajadores en relación de dependencia son informales. Es decir, no están debidamente registrados, no cuentan con aportes y contribuciones a la seguridad social y por ende no perciben prestaciones. Las cifras son aún mayores entre los autónomos y cuentapropistas. Al considerar ambos grupos, resulta que aproximadamente el 55% de la población no cuenta con la cobertura que brinda la seguridad social para el riesgo de vejez, enfermedad, muerte, accidentes laborales, desempleo, maternidad, subsidio familiar y escolar.

La informalidad afecta principalmente a los trabajadores pertenecientes a los hogares de menores recursos, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Quintil de Ingreso p/c del hogar	Porcentaje que percibe beneficios de la seguridad social
1	25.9 %
2	46.5 %
3	56.1 %
4	65.1 %
5	73.9 %

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social (1997). SIEMPRO

Como dato ilustrativo adicional del problema de cobertura, cabe señalar que según datos del Ministerio de Trabajo, a junio del 2000, tan sólo 122 mil desocupados percibieron el seguro de desempleo, en un contexto donde el número total de trabajadores desocupados alcanzaba aproximadamente los 2 millones de personas.

⁹ Para evidencia sobre los problemas de cobertura de la seguridad social en América Latina ver Mesa-Lago (1998). Según un estudio de seis países latinoamericanos realizados por el CIEDLA (1997), en todos se observa que los sistemas de seguridad social tienden a reproducir las desigualdades sociales características del país.

El grado de cobertura es, en cambio, elevado para la población de mayor edad. Casi 3.5 millones de personas mayores a 60 años perciben jubilaciones y pensiones, mientras que el universo total de personas es de aproximadamente 4 millones.

A modo de síntesis puede afirmarse que el sistema de seguridad social en Argentina dista de cumplir sus objetivos. La gran mayoría de los desocupados no tiene cobertura contra el desempleo, y los hogares de menores recursos, donde el jefe de hogar se encuentra en edad activa, generalmente se encuentran excluidos de las asignaciones familiares y obra social¹⁰. Por ello se concluye que la seguridad social redistribuye en forma truncada, y excluye a buena parte de la población carenciada del seguro social.

2.2.- Interferencias Políticas

Como se señaló en la sección anterior, la falta de cobertura no es un problema tan grave para el segmento de población adulta. Las principales inequidades que existen para este segmento de la población se deben a clientelismos y favoritismos políticos. Un ejemplo son los beneficiarios de las ex cajas provinciales. La jubilación promedio para los beneficiarios de las ex cajas provinciales varía entre \$ 600 y \$ 1000 según la jurisdicción, mientras que la jubilación media para los beneficiarios del SIJP es de \$ 380. Esta diferencia, si el sistema fuera equitativo, debería explicarse por diferencias en los montos aportados. Aunque no existe información para constatarlo, existe una amplia percepción en la sociedad que la misma responde a prebendas políticas. Por ejemplo, durante el gobierno de De La Rúa, el ANSES hizo público que un alto porcentaje de los jubilados y pensionados de la ex caja provincial de La Rioja (provincia nativa del ex presidente Menem), no cumplían con los requisitos necesarios para percibir haberes jubilatorios.

Otro caso es el de los regímenes previsionales especiales. Ronconi (2001) estima que existen más de 50 regímenes diferenciales, que si bien muchos de ellos han sido formalmente derogados por la Ley 24.241, todavía siguen vigentes. Todos éstos sistemas tienen requisitos y brindan prestaciones diferentes al SIJP, generalmente permiten jubilarse

¹⁰ Cabe señalar que un análisis más profundo requiere determinar la diferencia existente en el salario de bolsillo entre trabajadores formales e informales. Si bien existe cierta evidencia que los trabajadores informales perciban un salario de bolsillo, ajustado por productividad, levemente superior al de los formales (ver Mondino y Montoya, 1999), el monto no compensaría por las prestaciones que dejan de percibir. El consecuente perjuicio que sufren dichos trabajadores se explicaría por diversos motivos, como ser escasa educación, falta de información, complejidad en el proceso de registración o habitar en zonas marginales.

con menos años de aportes, en edad temprana, y otorgan una prestación mayor. Adicionalmente, señala que la mayoría de los regímenes diferenciales tiene su razón de ser en el poder de lobby del sector, y no tanto en características laborales de la actividad¹¹.

Finalmente pude mencionarse el problema de los litigios. Dadas las continuas reformas que ha experimentado el régimen previsional, muchos jubilados han decidido demandar al Estado por el incumplimiento de derechos adquiridos. Según la opinión de diversos especialistas, el fenómeno se ha transformado en un gran negocio para algunos estudios jurídicos, que gracias a tener el “guiño” de funcionarios de la ANSES, obtienen importantes beneficios.

La problemática del fraude, y corrupción no es exclusiva del régimen previsional. Según funcionarios del Ministerio de Trabajo, cerca del 30 % de las asignaciones familiares serían eliminadas en caso de realizarse un control más estricto de las empresas y trabajadores beneficiarios.

También hay muchas historias, que son para el que escribe imposible de constatar, acerca de favoritismos en la determinación de incapacidades laborales, y fundamentalmente en la asignación de fondos compensadores entre obras sociales sindicales.

Uno de los componentes de la seguridad social que mayores sospechas de malversación de recursos y favoritismo político ha recibido es el PAMI. En los medios de comunicación se señala reiteradamente que dicho organismo padece y ha padecido crónicamente gestiones deficitarias, malas administraciones y contratos incorrectos. A esto se suman las permanentes acusaciones y sospechas de sobornos y de desviación de fondos con fines políticos. De 545 notas periodística publicadas por el diario Clarín referidas al PAMI, entre enero 1997 y noviembre 2001, más del 80% se refiere a problemas de corrupción en el organismo. La gran mayoría de sus administradores han sido acusados o procesados por malversación de recursos como Matilde Menéndez, Alderete y Tonietto.

¹¹ En el mismo sentido, un estudio realizado por CIEDLA (1997) en seis países latinoamericanos afirma que un rasgo común en todos los países lo constituye la existencia de programas independientes al sistema

El lector podrá criticar la falta de evidencia robusta en las afirmaciones realizadas. Considero que el hecho mismo que exista una fuerte percepción en la sociedad acerca de la malversación y uso clientelar de los recursos junto a la falta de evidencia robusta al respecto, es un indicador de las graves falencias que tiene la Argentina en materia de desarrollo institucional. El descrédito de la sociedad hacia la justicia, los partidos políticos, el poder legislativo y las instituciones políticas en general, demostrado durante los sucesos ocurridos en los últimos meses tienden a confirmar los argumentos presentados.

3- ¿A qué se deben los problemas mencionados?

A esta altura cabe preguntarse respecto a las causas que explican tan pobre desempeño. Es indudablemente un complejo interrogante que requiere el análisis de diversos factores, tanto históricos, políticos, sociales, económicos y culturales. En el presente documento se presenta una hipótesis simple, que si bien es susceptible de ser criticada por ignorar múltiples matices, considero que captura los aspectos centrales del problema.

Hemos señalado que el sistema de seguridad social en Argentina presenta dos problemas mayores: Falta de cobertura e interferencia política. La proposición central de este estudio es que los problemas de cobertura se explican en gran medida por factores demográficos, sociales y económicos, mientras que la malversación y el uso clientelar de los recursos tiene origen en el pobre desarrollo político institucional argentino.

En el ámbito académico, Person y Tabellini (2000), Saint Paul (2001) y otros, han desarrollado diversos modelos de votación para explicar las inequidades que resultan de los sistemas de seguridad social. En dichos modelos se asume que los gobernantes responden a las demandas del electorado, pero dados ciertos parámetros, como una alta desigualdad en la productividad de trabajadores, resultan equilibrios estables que son criticables desde una postura normativa. Una de las conclusiones es que, dado que los votantes y políticos se ocupan de su propio bienestar y no del de las futuras generaciones, se implementan sistemas previsionales de reparto demasiado onerosos.

general destinados a proteger a ciertos grupos privilegiados, como los funcionarios públicos o las fuerzas de seguridad.

En el mismo sentido Xala-i-Martin y Sullivan (2000) realizaron un amplio compilado y análisis de las diferentes teorías positivas del previsional y concluyen que son las teorías políticas las que mejor explican las características de los regímenes previsionales en los más de cien países analizados.

Si bien dichos estudios están principalmente dirigidos a comprender los sistemas de seguridad social en los países desarrollados, una adaptación de los mismos parece ser un sendero adecuado para explicar los problemas de baja cobertura que existe tanto en Argentina como en los restantes países latinoamericanos. Algunos especialistas mencionan el modelo de seguridad social universal y socialdemócrata de los países escandinavos y argumentan que el mismo podría y debería implementarse en la región. Sin embargo, en sociedades con fuertes desigualdades en la productividad laboral de los trabajadores, parece necesario pensar sistemas alternativos que tengan mayor probabilidad de ser implementados¹².

A diferencia del problema de cobertura, para entender los problemas de interferencia política es necesario analizar aquellos factores que expliquen la falta de *accountability* del gobierno para con los ciudadanos. No parece posible explicar la corrupción y el clientelismo político con una teoría que asuma que los gobernantes responden a las preferencias de la población. Es decir, los problemas de cobertura son factibles o explicables incluso bajo un sistema democrático donde se supone que los gobernantes responden la demanda de los votantes. Sin embargo, los problemas de interferencia política necesariamente requieren relajar el último supuesto.

En las secciones restantes del documento se explorarán los condicionantes que impone el pobre marco político institucional argentino al funcionamiento de la seguridad social, dejando el análisis de la incidencia de los factores demográficos, económicos y sociales para posteriores investigaciones. Esto nos lleva a enfatizar el problema de malversación y uso clientelar de los recursos, sin embargo, señalaremos que el inadecuado desarrollo institucional también contribuye al problema de cobertura.

¹² Si bien se ha enfatizado a la amplia diferencia en la productividad laboral como el parámetro central que explicaría los problemas de cobertura, de ninguna manera debe asumir el lector que dicha variable sea el principal determinante en todos los países latinoamericanos. En algunos países los problemas de cobertura de la política social posiblemente reflejen un legado de históricas discriminaciones raciales.

3.1.- Condicionantes del marco-político institucional sobre la Seguridad Social

En base a los parámetros presentados en la sección 3.2 del cuerpo principal del estudio, se ha calificado a la seguridad social, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

		Seguridad Social			
		Pensiones contributivas	Asignaciones Familiares	Seguro Desempleo	PAMI
Pertinencia	Teoría	A-	A	A-	A-
	Práctica	B	B+	B	B+
Flexibilidad		M	M	B+	B+
Estabilidad		B	M	A-	M-
Coordinación	Horizontal		B	B	B
	Vertical	B+		B	B
Legitimidad		B	M	M	B

Nota: A = alta, M = media, B = baja.

Pertinencia Teórica: Prácticamente no hay dudas respecto a que el Estado tiene algún rol que cumplir en la mayoría de las áreas descriptas. Sin embargo, no es del todo claro la conveniencia de instaurar compulsivamente sistemas previsionales o un seguro de desempleo. Menos aún una obra social especial para jubilados. La inauguración de dichos institutos parece responder más al oportunismo político del gobierno de turno, que a la existencia de una necesidad cierta¹³.

Un fuerte problema se observa en el grado de pertinencia de las políticas que efectivamente rigen. Todos los componentes de la seguridad social tienen un importante problema de cobertura: Sólo acceden a los beneficios aquellas personas que han trabajado en el sector formal de la economía. El Congreso ha tenido un rol activo en la determinación de las políticas analizadas, y por ende sería incorrecto afirmar que la falta de participación del mismo sea el causante de la baja pertinencia de las políticas implementadas. Más bien, parecen ser la falta de una burocracia estable y calificada, el bajo grado de profesionalismo y representatividad de los integrantes del poder legislativo, la falta de una justicia independiente, y la existencia de una organización sindical con importante poder de veto y

¹³ La inauguración del sistema previsional público de reparto tuvo lugar durante la primera presidencia de Perón en 1946. El excesivo nivel de prestaciones, la baja edad para jubilarse, y el uso de los recursos para financiar otros programas sociales, llevaron a que el sistema fuera deficitario en 1962, menos de veinte años de su inauguración.

escasa representatividad de los intereses de los trabajadores, las causas que explican la falta de pertinencia de las políticas implementadas.

El panorama no es tan magro cuando se analizan el grado de flexibilidad y estabilidad. Por un lado, el sistema previsional contributivo y las asignaciones familiares han sido reformadas durante los noventa. Dichas reformas, en general, han ajustado el sistema a la cambiante realidad¹⁴.

Respecto a la estabilidad, se observan reglas de juego predecibles en el seguro de desempleo. En el otro extremo, el sistema previsional (donde la predictibilidad debería ser una característica primordial) ha sido sujeto de permanentes redefiniciones. Cabe señalar, que dichas “violaciones” de derechos adquiridos, le han significado al Estado un importante pasivo judicial¹⁵.

Una característica que homogéneamente presentan todas las políticas es el nulo grado de coordinación, tanto intersectorial como interjurisdiccional. Los factores institucionales que explican el pobre nivel de coordinación son la falta de una burocracia estable y calificada, y el bajo grado de profesionalismo y representatividad de los integrantes del poder legislativo.

La legitimidad en general es baja. El sistema previsional y el PAMI¹⁶, son en opinión de los actores relevantes, políticas con una pobre eficacia, sujetas a la discrecionalidad y el clientelismo político. Nuevamente, la falta de una justicia independiente, el bajo grado de profesionalismo y representatividad de los integrantes del poder legislativo, el poder de lobby de los grupos organizados, junto a las coaliciones y pactos entre dirigentes políticos

¹⁴ La cúpula sindical y el Congreso presentaron una férrea oposición a dichas reformas. Según Insuani y San Marino (1993) los diputados se oponían porque veían a la reforma como un costo político. Mientras que el sindicalismo dio su apoyo a cambio de lograr el manejo de sus propias Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Las AFJP con participación sindical son Futura, Más Vida, Claridad y San José (ver Alonso, 2000).

¹⁵ Note el lector, que a los cambios en las “reglas de juego” del sistema previsional implementados en 1994, los consideramos positivos (son sinónimo de flexibilidad) debido a que ajustaron un sistema actuarialmente explosivo al nuevo contexto demográfico y laboral argentino. Por otra parte, los ajustes en las prestaciones, producto de una problemática fiscal basada en el excesivo gasto político y clientelar, son ejemplo de baja estabilidad y predictibilidad.

¹⁶ En el Anexo se presenta una breve descripción de ambos organismos.

de partidos supuestamente opositores, han resultado en un sistema plagado de inequidades y prebendas.

El marco político institucional no sólo permite el desarrollo de prácticas prebentarias e ineficiencias de todo tipo, sino que también contribuye al problema de cobertura. A continuación se presentan cuatro líneas argumentales, pero antes de empezar es necesario realizar algunos supuestos: Supóngase que la reducción de costos laborales favorece la formalización de trabajadores. Dicha formalización implicaría mejoras en el grado de cobertura de la seguridad social y mejoras en la progresividad real del sistema, ya que los hogares de menores recursos ingresarían al mismo. Vamos a asumir adicionalmente que los votantes le demandan al gobierno una reducción de costos laborales. Si éstos supuestos fueran ciertos: ¿Por qué razones no se reducen los impuestos al trabajo?¹⁷

Un primer argumento es que los sindicatos, que administran las obras sociales, y las AFJP, que administran los fondos de capitalización, tienden a oponerse a una reducción de aportes y contribuciones ya que podrían sufrir una reducción en sus ingresos. Actualmente las alícuotas de aportes y contribuciones son tales que 8% del salario bruto va a las obras sociales, y el 11% a las AFJP. Como nota ilustrativa, cabe señalar que en la Argentina se han implementado significativas reducciones en los impuestos al trabajo, excepto sobre la alícuota destinada a los dos mencionados institutos.

¿Pero por qué no se reducen aun más los impuestos al trabajo, al menos aquellos que tienen como destino el PAMI y la ANSES? Un posible explicación se basa en las características del sistema de coparticipación federal de impuestos. Reducir aportes y contribuciones implica una caída en los recursos que maneja el gobierno nacional, ya que los aportes y contribuciones son ingresos no-coparticipables. Pero el gasto que debe enfrentar la Nación aumenta. Evidentemente, el problema podría solucionarse a través de una redefinición en los acuerdos de coparticipación federal. Pero como se ha señalado en el cuerpo principal del estudio, el marco institucional vigente atenta contra la firma de acuerdos intertemporales entre la nación y las provincias.

¹⁷ Los siguientes argumentos fueron extraídos de Ronconi (2001).

Un tercer argumento se refiere a la dimensión intertemporal del régimen previsional: Un trabajador informal hoy implicará un jubilado sin cobertura en el futuro. Para que los responsables de manejar la política previsional internalicen dicho costo futuro sería necesario un mayor desarrollo institucional. Los responsables de la determinación de políticas en Argentina se desenvuelven en un marco político institucional donde no tiene ningún incentivo en hacerse cargo de los problemas futuros, fomentando el horizonte cortoplacista de los políticos.

El cuarto tema es la inspección del trabajo. ¿Por qué no se controla y penaliza la informalidad laboral, de modo de incrementar el grado de cobertura? Según Ronconi (2002) y Colina y Giordano (1999) el problema en parte se explica por la falta de incentivos que tienen las provincias para ejercerla adecuadamente, junto con la incapacidad de coordinar acciones entre los entes nacional (AFIP y ANSES) y los gobiernos provinciales.

Reflexión final

Se ha señalado que el 55% de la población argentina no cuenta con la cobertura que brinda la seguridad social para el riesgo de vejez, muerte, accidentes laborales, desempleo, maternidad y apoyo escolar. Este segmento de la población, que en su gran mayoría se ubica en los menores deciles de ingreso, no percibe beneficio alguno de los más de \$ 30 mil millones que destina el Estado a la seguridad social. Adicionalmente, la seguridad social se financia en buena medida con recursos generales, como parte del impuesto a las ganancias, valor agregado y combustible, sobre el cual contribuyen hasta los mas necesitados.

Los trabajadores informales de menores recursos, los desocupados y sus dependientes sólo acceden a la cobertura financiada a través de los programas sociales que representan \$ 3 mil millones, menos del 10% del monto destinado a la seguridad social¹⁸.

¹⁸ Cabe señalar que el cuerpo principal del estudio se ha enfatizado la problemática propia de los “programas” sociales. Es importante tener en cuenta que la gran mayoría de los programas sociales tienen su razón de ser debido a la falta de cobertura de la seguridad social. Por ejemplo, el programa ASOMA (ahora fusionado en el UNIDOS) brinda alimentos para las personas mayores a 60 años con NBI que no son afiliados al PAMI. Mientras que los afiliados al PAMI tienen subsidios alimentarios a través del Probienestar. Otro ejemplo es la cobertura contra el desempleo: sólo los trabajadores formales perciben seguro de desempleo. Los programas de empleo como el TRABAJAR o el PEL brindan cobertura para los informales.

Estas cifras indudablemente ponen de manifiesto la falta de equidad intra-generacional, y fundamentalmente inter-generacional, de las políticas vigentes. Asimismo, obligan a pensar reformas y sistemas alternativos. Lamentablemente no existen soluciones simples, y resulta complejo instrumentar el principio de responsabilidad individual conjuntamente con el de redistribución. Pero el problema más grave es que con el marco político institucional existente resulta poco probable que se instrumenten las reformas adecuadas.

Finalmente, se puede mencionar a las pensiones no contributivas, que brindan un beneficio para las personas mayores que no tienen jubilación por no haber acumulado aportes a la seguridad social. Es decir, si la seguridad social tuviera mayor cobertura, no habría necesidad de diseñar tantos programas focalizados.

Bibliografía

- Adler, Bell, Clasen y Sinfield, 1991. The Sociology of Social Security, Edinburgh University Press
- Alonso, 2000. Política y Seguridad Social en la Argentina de los Noventa, FLACSO.
- ASAP, 1998. La Reforma Previsional en Argentina: El Impacto macroeconómico y la Organización del Mercado de las AFJP, ASAP y FIEL.
- CIEDLA, 1997. La Seguridad Social en América Latina: Seis Experiencias Diferentes. CIEDLA – Konrad Adenauer.
- Colina y Giordano, 1999. “Una Propuesta para Reducir el Empleo No Registrado”. Serie Documentos No. 26, Fundación Novum Millenium.
- FIEL, 1995. El Sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de reforma, CEA – FIEL, Argentina.
- C. Mesa-Lago y Bertranou, 1998. Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina. CLAEH, Uruguay.
- Mondino y Montoya, 1999. “The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina”, Research network working paper 391, IADB.
- Person y Tabellini, 2000. Political Economy: Explaining Economic Policy.
- L. Ronconi (2001), “Reflexiones sobre Regulaciones en el Mercado de Trabajo y la Seguridad Social”, Documento de Trabajo, CEDI.
- L. Ronconi (2002), “Problemas para la Expansión del Grado de Cobertura en los Sistemas Reformados de Pensiones: El Caso Argentino”, mimeo, CEDI.
- G. Saint Paul, 2001. The Political Economy of Labor Market Institutions, Oxford University Press.
- Xala-i-Martin y Sullivan, 1999. “Social Security in Theory and Practice: Part I. Facts and Political Theories”, NBER working paper 7118.

ANEXO

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Es el principal organismo del Estado en el manejo de la seguridad social. Por eso creo que amerita una descripción y análisis.

En el año 1990, la ley 23.769 crea el Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad básica consistía en unificar la administración del Sistema Nacional de Previsión Social. Este organismo se disuelve en 1991 y es sustituido por la Administración Nacional de la Seguridad Social. La ANSES se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares.

Desde la implementación de la Contribución Unica de la Seguridad Social, en febrero de 1992, ANSES también administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. Dicho Fondo financia los programas de empleo, administrados por el ministerio y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES.

En un principio también poseía facultades recaudadoras, pero por disposición de Decreto 507/1993, la recaudación y fiscalización de los tributos de la Seguridad Social pasaron a ser competencia exclusiva de la Dirección General Impositiva (ahora AFIP), organismo dependiente del Ministerio de Economía. Con respecto a las denominadas Pensiones no Contributivas, que son aquellas prestaciones otorgadas a las personas que nunca han realizado aportes, o lo han hecho en forma insuficiente para acceder a un beneficio previsional, y que no tienen recursos mínimos de subsistencia; hasta la aparición del Decreto 292/1995 eran otorgadas por ANSES. Por dicha disposición, se transfieren a la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente del Poder Ejecutivo, la tramitación, el otorgamiento, la liquidación y el pago de las citadas prestaciones.

Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSJP)

Habitualmente conocido como PAMI, es un ente público no estatal creado en 1971 por la Ley 19.032, con el objetivo de brindar cobertura médico social a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión. Luego se agregaron los titulares de pensiones no contributivas, las personas mayores de 70 años sin obra social, los excombatientes de Malvinas, pensionados italianos y las madres con más de 7 hijos. (FIEL 1995)

La mayor parte de los servicios médicos que brinda el PAMI lo realiza a través de la contratación de terceros (prestadores privados y hospitales públicos). El PAMI sólo cuenta con 2 policlínicos y 7 residencias geriátricas. Además de las prestaciones médicas el PAMI tiene diversos programas sociales como las internaciones geriátricas, bolsones de alimentos (Probienestar), servicios de recreación y turismo, vivienda, hasta plateas gratis para ver fútbol.

El PAMI gasta actualmente cerca de \$ 2.700 millones, aunque durante mediados de los noventa llegó a gastar \$ 3.200 millones. Los gastos siempre superan a los recursos. Según Polak (ex interventor), el PAMI sumó un déficit de \$ 3.300 millones durante los noventa. A partir de la Ley 25.019 se le impone al PAMI la prohibición de devengar nuevos gastos y recurrir al tesoro nacional para su financiamiento, aunque no se ha cumplido. Cuenta con un personal de 12 mil agentes, considerado por la mayoría de los especialistas como excesivo, algunos han propuesto que es necesario despedir a 9 mil agentes. Sin embargo, los tibios intentos de reforma han resultado inútiles producto de la oposición de las tres centrales sindicales.

En los medios de comunicación se señala reiteradamente que el PAMI ha padecido crónicamente gestiones deficitarias, malas administraciones y contratos incorrectos. A esto se suman las permanentes acusaciones y sospechas de sobornos y de desviación de fondos con fines políticos. Muchos de sus administradores han sido acusados o procesados por malversación de recursos, como Matilde Menéndez, Alderete y Tonietto.