

# MÁS ALLÁ DE LA PRIVATIZACIÓN Y LA REESTATIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL DE ARGENTINA: COBERTURA, FRAGMENTACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

FABIO BERTRANOU, OSCAR CETRÁNGOLO, CARLOS GRUSHKA  
Y LUIS CASANOVA\*

## 1. Introducción

Argentina ha sido uno de los países pioneros en el desarrollo del sistema previsional en América Latina, teniendo su origen hacia finales del siglo diecinueve y principios del siglo veinte. Luego de alcanzar una considerable cobertura en la década de 1950, el sistema previsional, producto de múltiples factores (entre los que se cuentan algunos vinculados con sus propias reformas), dejó de registrar los abundantes excedentes financieros que había logrado en su etapa de desarrollo. A comienzos de la década de 1980 surgieron considerables déficits, lo cual derivó en una crisis del sistema previsional (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003).

Entre las numerosas modificaciones del marco normativo, cabe destacar las reformas del año 1968, que realizó cambios paramétricos y avanzó sustancialmente en la unificación del sistema, y la de 1993, que introdujo, además de cambios paramétricos, un componente de capitalización individual conformando un modelo *mixto*<sup>1</sup>. El magro desempeño del nuevo sistema en un contexto de deterioro de la economía, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas, condujo a la necesidad de introducirle nuevas modificaciones luego de la profunda crisis económica de 2001-2002. Las principales reformas en la última década apuntaron a: (a) mejorar

\* Afiliación institucional de los autores: Fabio Bertranou y Luis Casanova, Organización Internacional del Trabajo; Oscar Cetrángolo, IIEP-UBA y UNTREF; y Carlos Grushka, ANSES y Universidad de Buenos Aires. Dirección, teléfono y dirección electrónica: Av. Córdoba 950, Piso 13, C. Aut. de Buenos Aires, C1054AAV, Argentina; Tel. 54 11 43937076; bertranou@ilo.org.

<sup>1</sup> MESA-LAGO (2008) realiza una tipología de las reformas previsionales de los noventa en América Latina identificando como modelos mixtos a aquellos que modificaron su estructura combinando un componente de beneficio definido con otro de contribución definida. Los otros dos tipos de reforma consisten en los modelos sustitutos y los modelos paralelos. Los primeros reemplazaron el régimen de reparto por el de contribución definida con cuentas individuales de ahorro previsional, mientras que los segundos habilitaron un régimen de capitalización manteniendo en forma paralela el funcionamiento de un régimen de beneficio definido. Como se verá, el sistema argentino de reparto se ha caracterizado por ser en la práctica de contribuciones y beneficios definidos, de manera simultánea.

la cobertura al ampliar las bases contributivas del sistema y al extender componentes no contributivos y semicontributivos, y (b) introducir cambios en el financiamiento y diseño de las prestaciones al restituirse un esquema de beneficio definido, de reparto asistido, con una reserva de garantía de sustentabilidad.

La evolución histórica del sistema previsional muestra que se ha logrado consolidar un sistema con alta cobertura aunque con prestaciones consideradas insuficientes, generando así tensiones distributivas importantes. Las políticas previsionales han transitado por diversos senderos en los que las prioridades han ido variando, asociadas al entorno económico que presentaba la coyuntura.

En los años noventa la prioridad era rescatar al sistema de la crisis de financiamiento a largo plazo por la elevada deuda implícita, producto de la propia maduración, los problemas de diseño y la insuficiente fortaleza del mercado de trabajo. En cambio, en la última década, ya con un entorno macroeconómico con resultados alentadores sobre el crecimiento y el empleo, las prioridades apuntaron a mejorar la cobertura de prestaciones.

Asimismo, mientras en los años noventa se priorizaron cambios para reducir la fragmentación y estratificación del sistema (aunque introduciendo nuevas inequidades), en los dos mil acompañando las mejoras en el financiamiento y el aumento de la cobertura, se regresó al camino de la estratificación (ciertos colectivos de trabajadores alcanzaron la restitución de regímenes especiales o condiciones particulares dentro del régimen general).

Las encrucijadas actuales consisten en terminar de colocar al sistema previsional en un sendero en donde los objetivos de sostenibilidad y cobertura universal sean compatibles, y que los cambios o reformas futuras aseguren mejoras en la equidad, la reducción en la fragmentación y una mayor previsibilidad. Esto último puede lograrse a través de cierta estabilidad en reglas de financiamiento sostenible y en la estructura y condiciones de acceso a las prestaciones. De esta manera, podría reducirse sustancialmente la litigiosidad endémica del sistema.

El objetivo del artículo tiene dos dimensiones: hacer una revisión de los principales cambios institucionales acaecidos en el sistema previsional argentino (tomando como referencia su evolución histórica) y analizar su desempeño en algunas dimensiones claves como son la cobertura, las prestaciones y el financiamiento. Asimismo, dados los grandes avances registrados en la cobertura del sistema, se presentan y discuten los desafíos para su consolidación, como también algunas propuestas para el logro de tal objetivo.

El artículo se organiza de la siguiente manera: luego de esta sucinta introducción, en la segunda sección se presenta una breve caracterización de la evolución histórica del sistema, que busca además continuar y completar el esfuerzo realizado en otros trabajos para elaborar estadísticas históricas homogéneas. En la tercera sección se presenta el contexto macroeconómico, fiscal y del mercado de trabajo en el cual se desarrollaron las reformas en el sistema de protección social de Argentina entre 2002 y 2011. En la cuarta sección se analizan las reformas recientes en el sistema de pensiones, mientras que en la quinta se discuten algunos desafíos para sostener los niveles de cobertura alcanzados y garantizar a futuro una cobertura universal cuidando la equidad en las prestaciones. Por último, en la sexta sección se presentan las conclusiones.

## 2. Breve caracterización de la evolución del sistema previsional durante el siglo veinte

Argentina cuenta con una larga historia en materia de protección social siendo uno de los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social en la región (Mesa Lago, 2008), en particular a lo que se refiere al sistema de pensiones. La primera legislación al respecto surge en 1904, pero recién entre 1944 y 1954 se genera el primer salto cualitativo en términos de cobertura previsional, extendiéndose a la mayoría de los trabajadores formales, a través de la creación de cajas previsionales en diferentes ramas de actividad (Mesa Lago, 1978; Arza, 2010).

Debido al origen fragmentado del sistema, donde cada caja previsional contaba con diferentes requisitos de elegibilidad, tasas de cotizaciones y reglas de suficiencia de las prestaciones (Isuani y San Martino, 1995), durante varias décadas se fueron ensayando graduales avances para permitir la unificación y estandarización del sistema. Así, en la década de 1950 se creó el Instituto Nacional de Previsión Social, que pretendía coordinar la acción de todas las cajas. Sin embargo, existieron resistencias que obstaculizaron dicha intención (Feldman *et al.*, 1986; Isuani, 2008), y por ello la fragmentación del sistema continuaría siendo una característica distintiva durante su expansión.

Hacia finales de la década de 1960 se llevó a cabo una reforma integral que redujo el número de cajas, dejando en funcionamiento un régimen para trabajadores autónomos y otro para trabajadores en relación de dependencia. Asimismo, esta reforma consolidó la lógica de reparto y eliminó la presencia sindical en las cajas, estatizando el sistema (Isuani y San Martino, 1995).

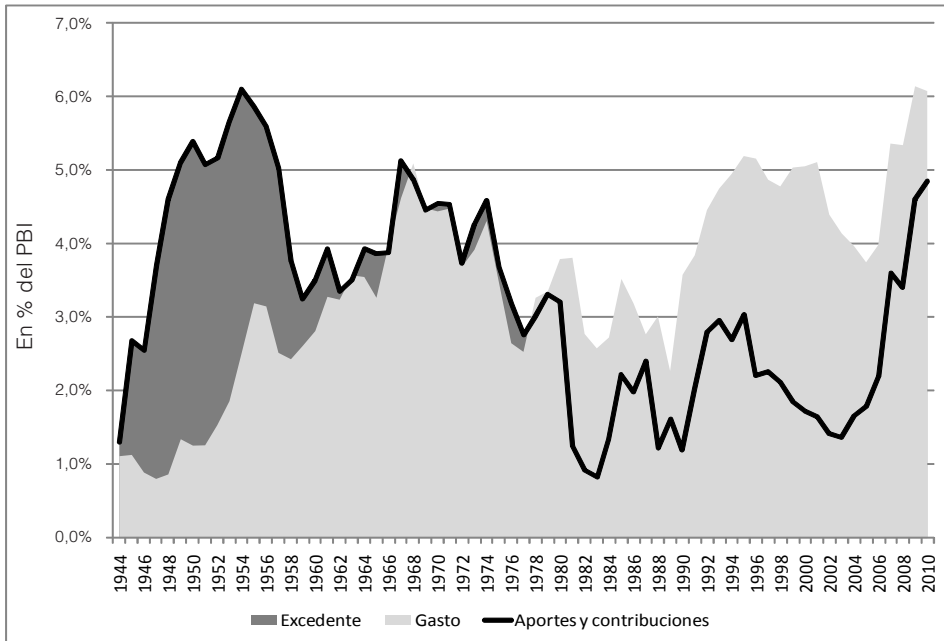
La homogeneización del sistema no fue total porque coexistían regímenes de privilegio para funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, para militares, policías, servicio de penitenciaría y miembros de la iglesia, entre otros. Por otra parte, los miembros de las administraciones públicas provinciales y municipales quedaron fuera del alcance del Régimen de trabajadores en relación de dependencia. Además, con posterioridad a esta reforma, en 1973, se autorizó a las asociaciones profesionales establecer regímenes complementarios autofinanciados por los asegurados (Feldman *et al.*, 1986).

La maduración del sistema, junto con medidas de emergencia adoptadas durante la segunda mitad de los años sesenta (que serán analizadas más adelante), también implicó un aumento en el número de prestaciones, ya que entre principios de las décadas de 1950 y de 1980 los beneficiarios pasaron de 0,2 a 2,3 millones, lo que se tradujo en un ascenso de la cobertura de adultos mayores de 12,6% a 58,0%. Luego, durante el resto de la década de 1980, el incremento de los beneficiarios acompañó al crecimiento de la población potencialmente beneficiaria, lo que da cuenta de un estancamiento de los niveles de cobertura (Isuani y San Martino, 1995).

Por otra parte, a comienzos de la década de 1960 el sistema comenzó a mostrar signos de deterioro financiero<sup>2</sup> como también dificultades para afrontar el cum-

<sup>2</sup> Los resultados deficitarios que se observan desde la década de 1960 se deben al déficit del Subsistema de Cajas del Estado y Empleados de Servicios Públicos. Este subsistema comenzó a arrojar resultados deficitarios a partir de 1959 (DIÉGUEZ y PETRECOLLA, 1977).

GRÁFICO 1  
Gasto en prestaciones del Sistema Previsional Argentino y su financiamiento contributivo, 1944-2010



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

plimiento de las obligaciones asumidas con sus beneficiarios (Diéguez y Petrecolla, 1974; 1977). Esto último había originado demandas judiciales que las cajas, con sus recursos exhaustos, no podían afrontar. Frente a este grave problema, en 1966 se decreta la “inembargabilidad” de los recursos de las cajas previsionales (Feldman, Golbert e Isuani, 1986). Asimismo, si bien durante la primera parte de la década de 1970 el sistema permaneció en equilibrio (Cetrángolo y Grushka, 2008), hacia fines de esa década, comenzó a arrojar déficits financieros que, debido a la magnitud que adquirieron durante la década de 1980, dieron origen a lo que se denominó la “crisis del sistema previsional” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003).

Esta crisis financiera del sistema de pensiones fue producto de múltiples factores: el agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo; la creciente informalidad laboral y el incumplimiento de las obligaciones previsionales (evasión en las cotizaciones) que deterioraban la tasa de dependencia del sistema; los cambios en la estructura demográfica (descensos de la fecundidad y de la mortalidad con el consiguiente envejecimiento de la población); debilidades institucionales (por ejemplo, al otorgar una cantidad considerable de beneficios por invalidez y permitir la multiplicación de regímenes especiales); además de otros factores macroeconómicos (como la inflación), así como el uso de instrumentos de po-

lítica previsional con otros fines de política macroeconómica (por ejemplo, “devaluaciones fiscales” por medio de una reducción en las contribuciones patronales para mejorar la competitividad internacional de las empresas).

De este modo, luego de presentarse los primeros signos de agotamiento del sistema, en los años sesenta, la extensión de la cobertura hacia personas que no acreditaban la historia contributiva requerida y el mantenimiento de una prestación definida con un nivel relativamente alto de sustitución del salario en relación con las cotizaciones efectivamente realizadas agravó la situación. Los recursos tributarios asignados al sostenimiento de la seguridad social no alcanzaron, se incumplió la promesa de la proporcionalidad en las prestaciones y ello derivó en un creciente desprestigio del sistema de previsión. Hacia principios de la década de 1990, el sistema previsional mostraba un conjunto de características problemáticas: considerable inequidad entre los beneficiarios, escasa transparencia para los contribuyentes en cuanto al nivel de las prestaciones jubilatorias a recibir, alto incumplimiento de las cotizaciones, elevado déficit y un elevado endeudamiento con los beneficiarios, debido al incumplimiento de los pagos según la normativa establecida (Cetrángolo y Grushka, 2004; 2008). En este contexto de disconformidad, el consenso sobre la necesidad de realizar una profunda reforma fue creciente, aunque con diferencias sobre su especificidad.

A mediados de 1992, influenciado por el contexto de reformas en la región y en particular por la reforma previsional realizada en Chile en 1981, ingresó en el Congreso de la Nación un proyecto de reforma que, tras un extenso debate legislativo, se aprobó con modificaciones a mediados de 1993. El nuevo régimen previsional, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), comenzó a operar en julio de 1994.

La reforma buscó, entre otros objetivos, resolver el problema fiscal (en el largo plazo) y el problema prestacional<sup>3</sup>. Para ello se modificaron los principales parámetros para el acceso a los beneficios previsionales al aumentarse las edades de retiro y los años requeridos de cotización, y se cambió la organización del sistema de reparto a uno mixto, introduciendo un régimen complementario de capitalización individual.

Como señalan Cetrángolo y Grushka (2008), el costo de transición del nuevo sistema sumado al impacto de algunas medidas de política económica, como la transferencias de cajas previsionales provinciales deficitarias y la reducción de aportes patronales, generaron fuertes presiones fiscales. Asimismo, la creciente desocupación e informalidad, sumada a la modificación en los parámetros del sistema que reforzaron su criterio contributivo, atentaron contra el objetivo de incrementar la cobertura de cotizantes y beneficiarios. De este modo, hacia el año 2000 el sistema previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definen su desempeño: sostenibilidad financiera, cobertura y nivel de las prestaciones. Luego, en el año 2002, con el cambio de régimen macroeconómico al abandonarse la Convertibilidad<sup>4</sup>, se produjo una importante caída en el valor real de las prestaciones. Asimismo,

<sup>3</sup> También se perseguían otros objetivos no vinculados directamente con el sistema previsional, como por ejemplo el desarrollo y profundización del mercado de capitales y de seguros.

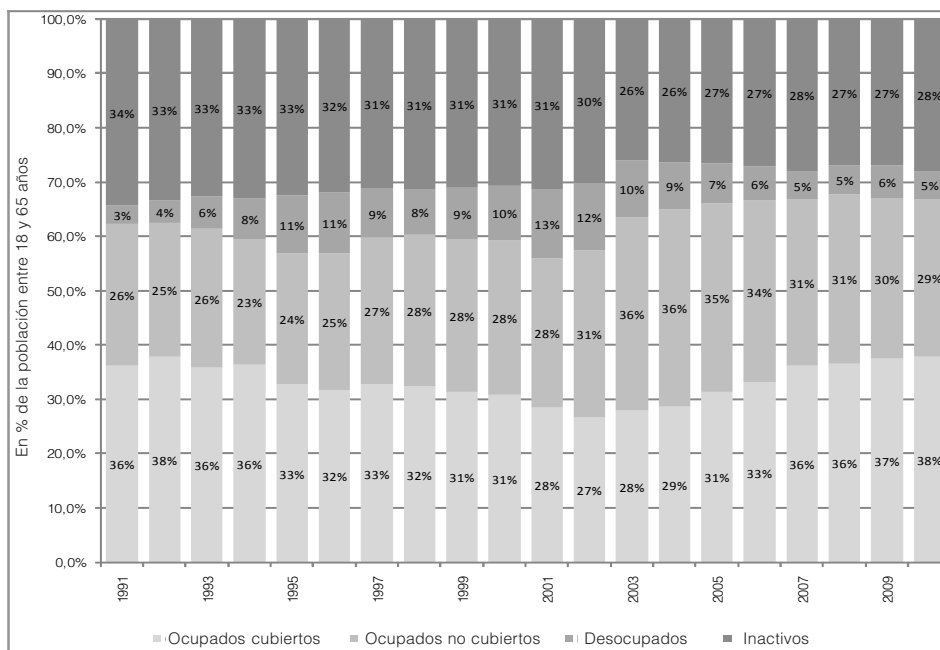
<sup>4</sup> Régimen macroeconómico vigente desde 1991 hasta 2001 cuyo principal elemento característico fue el tipo de cambio fijo que establecía una paridad del peso con el dólar.

mo, el régimen de capitalización era objeto de numerosas críticas por las elevadas comisiones y costos asociados a los seguros obligatorios de invalidez y sobrevivencia. Al superarse los efectos de la crisis de 2001-2002, el mejor desempeño macroeconómico, fiscal y del mercado de trabajo permitió a las autoridades gubernamentales encarar una serie de modificaciones en la previsión social que reconfiguraron nuevamente su estructura.

### 3. Espacio fiscal, mercado de trabajo y financiamiento de la seguridad social

Durante la década de 1990 uno de los factores que afectó la cobertura de la seguridad social en Argentina fue el incremento de la informalidad laboral y el desempleo. A pesar del incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, observado entre la década de 1980 y principios de la del 1990, el desempleo y la precariedad laboral en aumento condujeron a una baja cobertura del sistema previsional. En particular, la población en edad de trabajar (entre 18 y 65 años) con cotizaciones a la previsión social descendió cerca de 10 puntos porcentuales en la década de 1990, pasando de 38% en 1992 a 27% en 2002, cuando hizo eclosión la crisis económica.

GRÁFICO 2  
Condición de actividad y tipo de inserción laboral de la población de entre 18 y 65 años, 1991-2010



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

El deterioro de los indicadores del mercado de trabajo durante la década de 1990, que se profundizó a partir de 1998, afectó seriamente las posibilidades que tenía la población en edad activa de obtener una prestación previsional al alcanzar la edad legal de retiro. De hecho, hacia principio de los años 2000 sólo cerca del 30% de los afiliados al sistema tenía una densidad de aportes superior al 70% (Bertranou y Sánchez, 2003; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005).

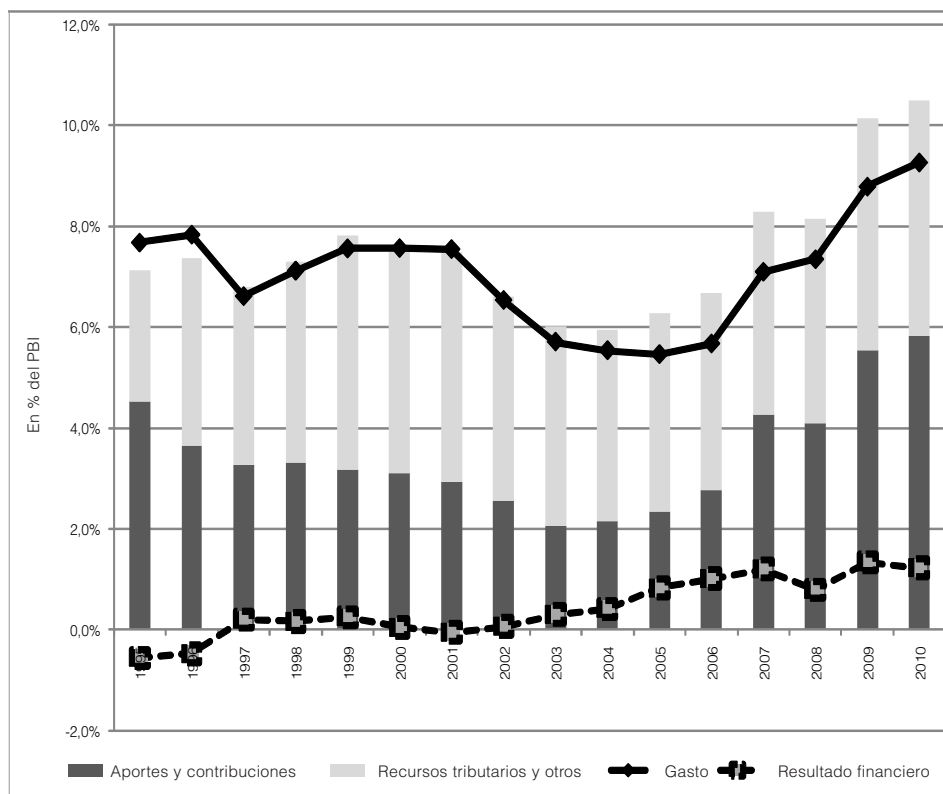
La implementación de un nuevo régimen macroeconómico, basado en el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo y superávits “gemelos” (fiscal y externo), cambió la tendencia contractiva del nivel de actividad económica del periodo 1999-2002 donde el PBI cayó 18,4% (Damill *et al.*, 2011). Esto permitió el incremento del empleo, particularmente del empleo asalariado formal que creció 73% entre 2003 y 2011. Adicionalmente, el mejor desempeño fiscal producto de la implementación de nuevos impuestos (los derechos de exportación), la mayor recaudación de otros impuestos existentes (IVA y el impuesto a las ganancias) y una contención del gasto fiscal en términos reales, explicado por la reestructuración de la deuda pública y el congelamiento de algunas erogaciones en un contexto de mayor inflación, generaron un espacio fiscal para potenciar la recuperación económica y el crecimiento entre 2003 y 2007. El contexto de recuperación abrió la oportunidad para incrementar la protección social principalmente a través de programas de transferencia de ingreso a familias vulnerables, pero también de otras iniciativas vinculadas fundamentalmente con la salud.

Particularmente, en relación con el financiamiento del sistema previsional se produjeron cambios notorios. Hacía ya largo tiempo que los aportes y contribuciones eran insuficientes y se requería la asistencia financiera de impuestos afectados<sup>5</sup>, pero la mayor solvencia fiscal permitió generar un excedente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)<sup>6</sup> que osciló entre 0,4 y 1,3% del PBI a partir de 2004 (Gráfico 1). Este resultado se explica por varios factores entre los que se encuentran la recuperación del empleo formal, el incremento de los recursos tributarios asignados al sistema y la licuación de gasto público debido a la pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones a causa de la inexistencia de un

<sup>5</sup> El financiamiento del régimen general de previsión social consiste en los recursos “genuinos” por aportes y contribuciones conformados de la siguiente forma: contribuciones patronales en 12,7% y 10,2% de la nómina salarial sin tope según actividad; aportes personales establecidos en 11% para los trabajadores en relación de dependencia (con un tope equivalente a aproximadamente 7 veces el salario mínimo); los aportes de los trabajadores independientes de altos ingresos a un nivel del 27% de los ingresos presuntos; y una suma fija denominada monotributo previsional para los trabajadores independientes de ingresos medios y bajos (en 2011 representaba aproximadamente un 6% del salario mínimo). Los otros recursos que “asisten” el financiamiento de la previsión social son de naturaleza tributaria: 15% de la masa de impuestos coparticipables entre la Nación y los gobiernos provinciales (que en 2010 representaron cerca del 18% del total de recursos del SIPA) y una asignación específica de una proporción de lo recaudado por IVA, Impuesto a las Ganancias y otros impuestos (que en 2010 representaron cerca del 25% del total de recursos del SIPA). Estos recursos tributarios representaron en 2010 el 4,1% del PBI, siendo la recaudación tributaria total de todos los impuestos afectados (de alguna forma al SIPA) 17,8% del PBI.

<sup>6</sup> Organismo que administra diversos componentes de la seguridad social: jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y seguro de desempleo. Además, financia con recursos corrientes (e ingresos figurativos) prestaciones previsionales no contributivas y de otros regímenes (como es el caso de las Fuerzas Armadas), un seguro de salud para beneficiarios de pensiones no contributivas. A partir de 2010, ANSES también ha financiado el programa de alfabetización e inclusión digital denominado “Conectar Igualdad” que incluye la entrega de *notebooks*.

GRÁFICO 3  
Gasto y recursos totales de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 1995-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Cuenta de Inversión (Secretaría de Hacienda).

mecanismo de ajuste automático. Asimismo, los mayores ingresos tras la eliminación del régimen de capitalización fueron compensados con mayores gastos, como se analiza más adelante.

El mencionado excedente de la ANSES permitió abrir el camino a reformas para extender la cobertura previsional como también para financiar la extensión de la cobertura del sistema de asignaciones familiares a trabajadores desocupados y de la economía informal, reestructurando los programas de transferencia condicionada de ingresos implementados como respuesta transitoria a la crisis de 2002<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Los principales programas fueron: Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que llegó a alcanzar a dos millones de beneficiarios y, posteriormente, Plan Familias para la Inclusión Social. La expansión de las asignaciones familiares se produce en 2009 al introducirse la denominada Asignación Universal por Hijo (BERTRANOU y MAURIZIO, 2012).



#### 4. Las reformas al sistema de pensiones desde 2005

En la última década se realizaron numerosas modificaciones en el régimen previsional, particularmente a partir de 2005. Estas modificaciones buscaron resolver el problema de la caída en la cobertura, recomponer el valor de las prestaciones al garantizar su movilidad y aumentar el papel del Estado en la administración del sistema. En relación con esto último, se eliminó el régimen de capitalización, constituyendo así Argentina un caso paradigmático de reversión de una reforma estructural<sup>8</sup>. También se restablecieron algunos regímenes especiales y se crearon nuevos regímenes diferenciales para actividades insalubres.

##### a) *La extensión de la cobertura*

A comienzos del año 2005 se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones a través del establecimiento de la “moratoria previsional” que permitió a trabajadores (o a sus derechohabientes) acceder a las prestaciones previsionales aunque no cumplieran con el mínimo de años de aportes<sup>9</sup>.

La moratoria previsional, luego denominada “plan de inclusión previsional”, se basó en modificaciones a una ley del año 1993 que facilitaron a los trabajadores inscribirse en un régimen de regularización voluntaria de deuda por cotizaciones para trabajadores autónomos. Este mecanismo posibilitó que trabajadores con historias laborales incompletas, o incluso sin historia laboral, solicitaran y accedieran a una prestación jubilatoria (Arza, 2012a). Así, una vez otorgado el beneficio respectivo, sus titulares podían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes del plan de regularización. Si bien la moratoria tiene carácter permanente, sólo beneficia a las actuales cohortes de adultos mayores dado que las cohortes más jóvenes no podrán en el futuro “declarar años de aportes” a través de un plan diseñado para reconocer deuda anterior a septiembre de 1993.

A través de la moratoria, entre 2005 y septiembre de 2011, se dieron 2,7 millones de nuevas prestaciones, representando más del 40% del actual total de beneficios por jubilaciones y pensiones. Este incremento en el número de prestaciones permitió recomponer la cobertura previsional, que se había deteriorado 10 puntos porcentuales entre 1994 y 2004, y elevarla hasta superar el 90%. De este modo la cobertura previsional en Argentina se ubica entre las más altas de América Latina (Rofman y Oliveri, 2012).

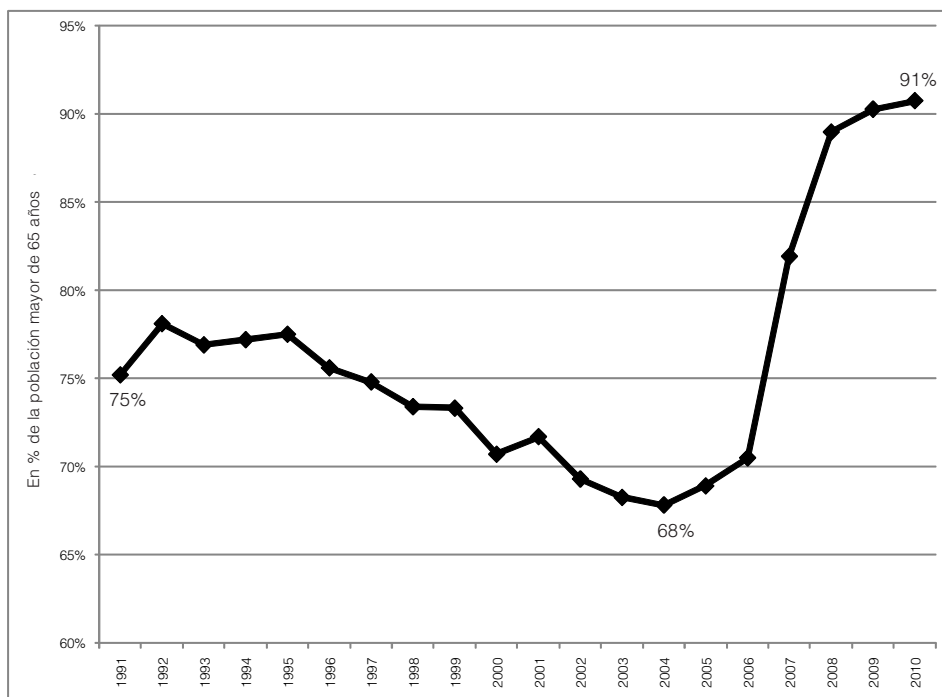
De la extensión de la cobertura a través de la moratoria previsional se beneficiaron grupos de la población adulta mayor tradicionalmente más vulnerables: mujeres y bajo nivel educativo. Entre las mujeres, la cobertura previsional pasó de 66% en 2005 a 93% en 2010, superando al 87% de los hombres, quienes tienden a permane-

<sup>8</sup> Hungría, poco después de la eliminación del régimen de capitalización en Argentina, avanzó en una reforma similar (ver HIROSE, 2011).

<sup>9</sup> También, debido a las dificultades de empleo que enfrentaban las personas adultas con edades cercanas a la edad de retiro, se estableció una prestación denominada Jubilación Anticipada (Ley 25.865 del año 2004) para aquellas personas que cumplían con los años de aportes para acceder a la prestación previsional (30 años) pero no con la edad de retiro (60 años para mujeres; 65 años para hombres). El número de prestaciones otorgadas bajo esta modalidad ha sido baja ya que entre 2005 y 2010 (cuando perdió vigencia) se otorgaron sólo 47.184 prestaciones.

GRÁFICO 4

## Cobertura del sistema previsional en la población mayor de 65 años, 1991-2010



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

cer en una mayor proporción en el mercado laboral. Por otra parte, la cobertura previsional entre aquellos que no completaron la educación primaria también aumentó 27 p.p., frente a un aumento general de 22 p.p.

Los beneficiarios de estos planes de regularización perciben una prestación mínima (o levemente superior). No obstante, cerca del 30% de los nuevos beneficiarios ya contaban con otra prestación previsional. La legislación de la moratoria no estableció inicialmente la imposibilidad de que adultos mayores que contaban con una prestación previsional, por ejemplo una pensión por fallecimiento, pudieran acceder a su jubilación<sup>10</sup>. En 2011, la relación entre el número de beneficiarios (4,6 millones) y el número de beneficios (5,4 millones) era del 85%; es decir, que aproximadamente el 17% de los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) cuenta con doble cobertura dentro del sistema<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Luego de la implementación de la moratoria, se estableció que quienes contaban con un beneficio previsional debían cancelar al contado el total de la deuda; sin embargo, la justicia ha fallado a favor de un trato igualitario y permitido en todos los casos el pago de la deuda en cuotas.

<sup>11</sup> Previo a la implementación de la moratoria, en diciembre de 2004, aproximadamente el 10% de los beneficiarios del sistema previsional contaba con doble cobertura. No se consideran aquí los beneficios de otros sistemas.

CUADRO 1  
 Cobertura del sistema previsional en la población mayor de 65 años según categorías selectas. 2005 y 2010

	Categoría	2005	2010	Diferencia (p.p.)
<i>Total</i>		68,9	90,7	21,8
Género	Hombres	73,1	86,8	13,7
	Mujeres	66,3	93,3	27,0
Edad	65-69	48,6	80,4	31,9
	70-74	67,9	95,4	27,5
	75-79	82,0	95,9	13,9
	80+	85,4	96,6	11,2
Educación	Prim. Incomp.	65,0	92,0	26,9
	Prim. Comp.	68,6	92,5	23,9
	Sec. Comp.	73,6	87,5	13,9
Ingreso	Quintil 1	36,6	83,9	47,3
	Quintil 5	80,2	84,1	3,9

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Las erogaciones vinculadas con los nuevos beneficios de la moratoria en el año 2010 ascendieron a 2,1% del PBI, aunque de las cuotas de moratoria se recaudaron cerca de 0,5% del PBI lo que implica un costo neto de 1,6% del PBI. El gasto debería ir disminuyendo en la medida que las muertes superan las nuevas altas de nuevos beneficios. No obstante, se espera que lo recaudado por cuotas descienda más rápidamente debido a que los planes de financiamiento de la deuda previsional no superaban los 5 años y las cuotas son fijas sin mecanismo de indexación.

Cabe señalar que, a partir del año 2004, también se registró un importante incremento de la cobertura de las pensiones no contributivas (PNC). Las PNC pasaron de 0,3 millones en 2003 a 1,2 millones en 2011, producto del aumento de las PNC por invalidez (de 82 mil a 690 mil) y para madres de 7 o más hijos (de 59 mil a 304 mil). En 2004 y 2005 también se incrementaron las pensiones por vejez, otorgadas a adultos mayores de 70 años en condición de pobreza; sin embargo, sus beneficiarios se adhirieron a la moratoria previsional que les permitía obtener un mayor beneficio<sup>12 13</sup>. El gasto público asociado a las PNC ascendió en 2010 a 0,74% del PBI, siendo el principal componente las prestaciones asistenciales por invalidez (0,33% del PBI) seguido por las de madres de 7 o más hijos (0,24% del PBI).

En relación con la rápida extensión de las nuevas jubilaciones por moratoria previsional que se observaron entre finales de 2006 y principios de 2007 los gobier-

<sup>12</sup> La prestación monetaria de las pensiones asistenciales por vejez es equivalente al 70% de la jubilación mínima, mientras que el beneficio otorgado por la moratoria previsional es cercano a la jubilación mínima, aunque por un máximo de 60 meses se descuenta la cuota de moratoria. Asimismo, la cobertura de salud también se modifica, mientras que las PNC cuentan con el Programa Federal de Salud, los beneficiarios del sistema contributivo, al que acceden los beneficiarios de la moratoria, cuentan con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

<sup>13</sup> En este caso, no puede existir doble cobertura dado que es requisito para percibir una pensión no contributiva por vejez, no contar con cobertura de otra prestación ya sea contributiva o no contributiva.

nos municipales tuvieron un rol fundamental en la difusión de la política, colaborando con ANSES para gestionar las jubilaciones y en la ayuda que prestaron a aquellos adultos mayores en situación de vulnerabilidad<sup>14</sup>.

Por otra parte, la extensión de las PNC obedece a la eliminación de restricciones presupuestarias para su otorgamiento, a la difusión en la población de estos beneficios (con colaboración de los gobiernos provinciales y municipales), y a la mejora en aspectos vinculados a la gestión para el otorgamiento de nuevas prestaciones (Bertranou *et al.*, 2011).

### **b) Recomposición de la tasa de sustitución**

A partir del año 2002 se comenzaron a implementar medidas para recomponer el poder adquisitivo de los beneficios previsionales, que había sido afectado por la devaluación del Peso. Esta política se realizó de manera diferenciada por tramos hasta el año 2008, favoreciendo el incremento de la prestación mínima. A partir de la sanción de la Ley de Movilidad de las Jubilaciones y Pensiones en 2008, la actualización de las prestaciones pasó a basarse en parámetros predeterminados relacionados con la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos contributivos e impositivos afectados a la previsión social. El ajuste de las prestaciones comenzó a realizarse en forma proporcionalmente uniforme para todos los beneficios.

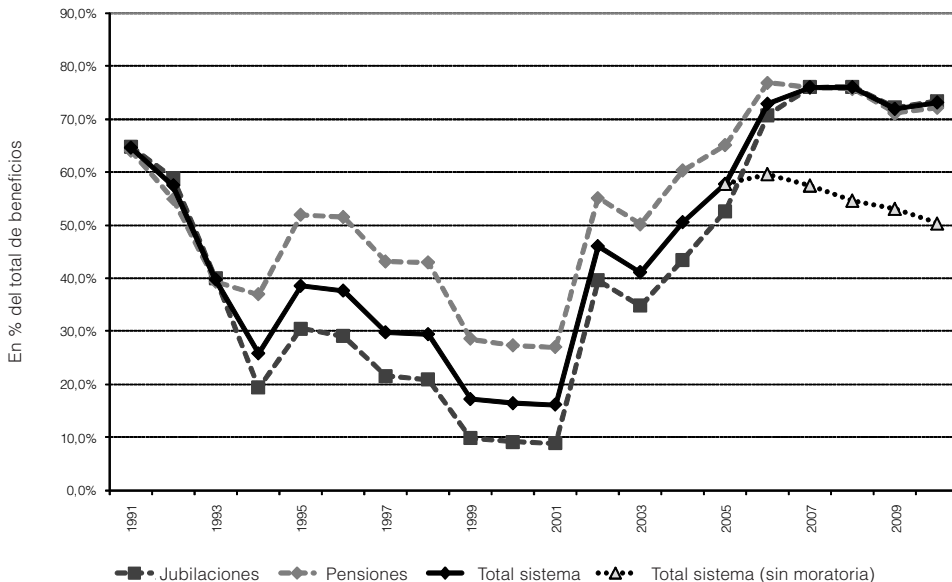
Entre mediados de 2002 y mediados de 2008 la prestación mínima aumentó 360% mientras que las jubilaciones por encima de la mínima sólo crecieron entre 63% y 79%. Considerando los aumentos otorgados con la Ley de movilidad, entre 2002 y marzo de 2012, la jubilación mínima aumentó 1.025% y las prestaciones por encima de la mínima entre 299% y 339%.

Producto de la dinámica de la recomposición de prestaciones, la concentración del número de beneficios con la prestación mínima aumentó al 60% en 2005 y, debido a la incorporación de más de 2 millones de beneficiarios de la moratoria previsional (que en su enorme mayoría perciben la prestación mínima), al 73% en 2010. Sin embargo, descontando a los jubilados de moratoria, la concentración en 2010 es cercana al 50% (similar a 1992 o 2002), con tendencia decreciente debido a que los nuevos jubilados "sin moratoria" perciben prestaciones superiores a la mínima.

La política de actualización de las prestaciones previsionales tuvo su impacto en las tasas de sustitución promedio del sistema. La tasa de sustitución promedio en términos de la remuneración promedio de los trabajadores estables (RIPTE) pasó de 44% a 41% entre 2001 y 2005, sin embargo los aumentos generales otorgados desde 2006 permitieron elevarla al 48% para los beneficios sin moratoria previsional (Bertranou *et al.*, 2011).

<sup>14</sup> Dado que para acceder a la prestación monetaria quienes adhieren a la moratoria deben pagar al menos la primera cuota, los gobiernos municipales en muchos casos se hicieron cargo de dicho pago cuando los adultos mayores no contaban con los recursos económicos necesarios para gestionar su jubilación. Las cuotas restantes son descontadas automáticamente de la prestación por ANSES.

GRÁFICO 5  
 Proporción de prestaciones previsionales con beneficio mínimo, 1991-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Según la reforma introducida en 1994, la tasa de sustitución de la prestación inicial es igual a la suma de la denominada Prestación Básica Universal (PBU)<sup>15</sup> más la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), equivalente a 45% del salario promedio de los últimos diez años para un trabajador con 30 años de aportes (hasta 52,5% con 35 años de aportes). Ambas componentes de la prestación se ajustan de acuerdo con la Ley de Movilidad, sin embargo la PBU quedó rezagada en relación con los incrementos que se otorgaron a la jubilación mínima en el periodo 2002-2006. Así, la PBU en términos del salario promedio ha perdido peso, lo que ha afectado particularmente a las tasas de sustitución de los individuos con salarios medios y altos, y no así a los individuos de salarios bajos, quienes tienen mayores posibilidades de estar alcanzados por la prestación mínima.

La tasa de sustitución promedio es difícil de evaluar en un sistema donde conviven diferentes regímenes, algunos de los cuales aportan sobre una baja renta presunta. Un grupo para el que particularmente se ha incrementado la tasa de sustitución en relación con la renta imponible es el de los trabajadores independientes inscriptos bajo el régimen del monotributo. Esta categoría de trabajador representa el 12% del total de aportantes al sistema previsional. Los aportes que realizan estos trabajadores para poder percibir a futuro una prestación mínima pueden implicar una

<sup>15</sup> Originalmente, en el año 1994, la PBU tenía un valor equivalente al 27,5% del salario medio de la economía (que contempla tanto el empleo formal como el informal) y representaba aproximadamente una tasa de reemplazo del 18% en relación al RIPTE. A diciembre de 2011 esta última *pseudo* tasa de reemplazo era del 13%.

tasa de sustitución superior al 100%, con tendencia creciente en los últimos diez años, dado que el aporte creció 214% (de \$35 a \$110 mensuales) y la prestación, 744% (de \$200 a \$1.687)<sup>16</sup>. También existen otros colectivos con aportes subsidiados, aunque no explícitamente. Este es el caso de los trabajadores del servicio doméstico y los monotributistas sociales. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el monotributo es un esquema introducido a finales de la década de 1990 y que parte de los trabajadores inscriptos en el monotributo no tienen largas trayectorias laborales en este esquema y presentan una importante rotación con el empleo en relación de dependencia (Bertranou y Maurizio, 2011).

### c) *Eliminación del componente de capitalización*

Desde el año 2007 se avanzó en la dirección de aumentar el peso del régimen de reparto a través de la implementación de la *libre elección entre régimen de reparto o capitalización individual*, la incorporación al régimen de reparto de los ingresantes al mercado laboral que no hacían uso de su opción (“indecisos”), así como aquellas personas próximas al retiro con escasos fondos acumulados. Con anterioridad a esta modificación, los nuevos ingresantes al mercado laboral “indecisos” eran asignados al régimen de capitalización y además no se permitía el traspaso de aportantes de capitalización a reparto. Asimismo, también fueron traspasados al régimen de reparto de algunos regímenes especiales.

Finalmente, en diciembre de 2008 se puso fin al régimen de capitalización individual cuando, mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), fueron incorporados al régimen de reparto sus afiliados y beneficiarios.

Estas reformas no sólo implicaron un cambio en la administración del sistema sino también de los parámetros que determinan las prestaciones a la edad legal de retiro. Con anterioridad a las reformas encaradas en 2007, la prestación inicial para cualquier afiliado era la suma de la PBU y la Prestación Compensatoria (PC)<sup>17</sup>, a la que se agregaba la PAP (0,85% por cada año con contribuciones –mínimo 30 y máximo de 35 años– multiplicado por el salario promedio de los diez últimos años de aportes) para quienes permanecían en el régimen de reparto, o la Jubilación Ordinaria (función del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual) para los afiliados al régimen de capitalización. A partir de 2007 el retorno de las contribuciones realizadas al régimen de reparto se incrementó al elevarse el factor de la PAP a 1,5%, igualándolo con el de la PC.

Con la eliminación del componente de capitalización, el Estado asumió la promesa de garantizar a los beneficiarios y afiliados al régimen de capitalización iguales o mejores prestaciones que las que gozaban con anterioridad a la modificación; sin embargo, esto es algo difícil de contrastar debido a que el sistema de capitalización no garantizaba un beneficio definido (Mesa Lago, 2009).

<sup>16</sup> Los trabajadores inscriptos bajo el régimen de monotributo realizan un aporte mensual de suma fija equivalente al 6% del salario mínimo en 2011. Esto les da derecho a percibir a futuro una prestación mínima que en 2011 representa 66% del salario mínimo.

<sup>17</sup> La PC actuaba como reconocimiento de los aportes realizados por todos los trabajadores previo a la implementación del SIJP (reforma de 1994).

La eliminación del componente de capitalización individual implicó el traspaso a ANSES del flujo de aportes personales que con anterioridad se acumulaban en las cuentas de capitalización individual, estimado en torno a 1,4% del PBI. También fue transferido el Fondo de Jubilaciones y Pensiones (el stock de recursos acumulado en las cuentas de capitalización) que, junto con los excedentes financieros de ANSES, pasaron a engrosar un fondo de reserva, conocido como Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Al FGS se le asignó como objetivos preservar la estabilidad financiera del SIPA y fomentar el desarrollo económico. En 2010, la cartera del FGS representó el 12% del PBI y su rentabilidad líquida representó cerca del 7% del total de ingresos de ANSES.

#### *d) Nuevos regímenes diferenciales y especiales*

A partir del año 2005 se reinstauraron algunos regímenes especiales que habían sido derogados en 1994. Dicha derogación había sido objeto de múltiples demandas judiciales y también fue modificada por otros cambios normativos que se registraron en 2002 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003).

Los regímenes de privilegio reinstaurados fueron los Regímenes Especiales para Docentes, para Investigadores Científicos y Tecnológicos y para Docentes Universitarios. Además, continuaron vigentes los regímenes para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, para Presidente y Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación y el Régimen del Personal del Servicio Exterior de la Nación, que no habían sido derogados cuando se revisaron las normas de regímenes especiales en 2002.

Básicamente, todos estos regímenes establecen condiciones de retiro más favorables que consisten en menores años de aporte, menor edad de retiro y prestaciones más generosas que el régimen general. En el Cuadro 2 se resumen las principales características de estos esquemas, y sus diferencias con respecto al régimen general (legislado por la Ley N° 24.241).

Asimismo, entre 2007 y 2011 se han realizado modificaciones en los regímenes para colectivos que prestan servicios en tareas clasificadas como riesgosas, penosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro de la capacidad laboral. En 2007 se creó un régimen diferencial para los Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos con el objeto de llevar la tasa de sustitución al 82%. Para ello también se elevó la cotización en 2%. En 2009 se estableció un régimen previsional diferencial para los trabajadores en relación de dependencia de la industria de la construcción fijando una edad de retiro de 55 años (tanto para varones como para mujeres) y una alícuota adicional sobre el aporte patronal de 5%. En 2010 se extendieron los beneficios del régimen diferencial para estibadores portuarios, capataces y guincheros (edad de retiro entre 52 y 55 años) a otros colectivos de trabajadores que desempeñan tareas idénticas por cuenta propia o asociados a cooperativas. Por último, en 2011 se creó un régimen diferencial para trabajadores rurales con una edad de retiro de 57 (sin distinción de sexo), 25 años de aportes y un aporte patronal adicional de 3%.

CUADRO 2  
Regímenes especiales vigentes

Denominación	Personas comprendidas	Leyes	Edad de retiro		Años de aporte <sup>(1)</sup>	Aporte diferencial <sup>(2)</sup>	Tasa de sustitución <sup>(3)</sup>
			Hombres	Mujeres			
<i>Régimen General (Sistema Integrado Previsional Argentino)</i>		24.241	65	60	30	-	PBU + 45% a 52,5%
<i>Diplomáticos</i>	Personal del Servicio Exterior de la Nación	22.731	65	65		0%	
<i>Investigadores</i>	Personal que realice en los organismos que las citadas leyes enumeran, actividades técnico-científicas de investigación o desarrollo y de dirección de estas actividades, con dedicación exclusiva o completa, y personal docente de las universidades nacionales con dedicación exclusiva, plena o de tiempo completo que realice actividades similares.	22.929			30 (con 15 años en el régimen de manera continua o 20 años de manera discontinua)	2%	85%
		23.026				2%	82% (al menos)
		23.626				2%	82% (al menos)
<i>Docentes</i>	Personal docente de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario	24.016	60	57	25	2%	82%
<i>Magistrados y otros</i>	Presidente, Vicepresidente y Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas	24.018	60	60	20	1%	82%

**Nota:** (1) en algunos casos específicos la edad de retiro puede variar; (2) aporte diferencial respecto de lo establecido en la normativa del régimen general; (3) la tasa de sustitución no es del todo comparable porque se computa sobre bases diferentes.

**Fuente:** Elaboración propia.

## 5. Previsión social, bienestar y condiciones de vida de los adultos mayores

Los sistemas de jubilaciones y pensiones cumplen un rol muy relevante para garantizar la seguridad de ingresos de los adultos mayores (CEPAL, 2006). En Argentina, la extensión horizontal de la cobertura previsional había caído hacia 2001 pero era todavía elevada, permitiendo así a los adultos mayores y sus familias contar con un piso de seguridad económica para afrontar la crisis de 2002. El posterior aumento de la cobertura y del valor de las prestaciones permitió que el sistema cumpliera una de sus funciones esenciales consistente en prevenir la pobreza en la vejez para las actuales generaciones de adultos mayores. De hecho, los adultos mayores son el grupo poblacional con menor incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema. En 2010 la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores era sólo 2,4% (77% menor que la tasa general de 10,5%) mientras que entre los niños, niñas y adolescentes era 17,8% (70% más elevada que la tasa general).

Luego de la ampliación de la cobertura previsional, la participación de los ingresos por jubilación o pensión en el ingreso total de los adultos mayores pasó del 69% al 83% entre 2005 y 2010.

Entre 2005 y 2010, junto con la extensión de la cobertura previsional se observó una reducción en el número de adultos mayores cuyo sustento es el mercado



CUADRO 3  
**Ingreso por jubilación o pensión en relación con el ingreso total de los adultos mayores según quintiles de ingreso, 1995, 2005 y 2010**

Quintil	Ingresos del sistema previsional/ingresos totales			Ubicación de los adultos mayores en la distribución del ingreso		
	1995	2005	2010	1995	2005	2010
1 (más pobre)	91%	42%	89%	8%	7%	5%
2	91%	77%	92%	21%	12%	13%
3	92%	84%	95%	22%	23%	30%
4	87%	82%	87%	26%	28%	26%
5 (más rico)	82%	76%	75%	22%	30%	25%
Total	88%	78%	87%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH.

laboral<sup>18</sup>; el porcentaje de personas sin cobertura previsional cuya fuente de ingreso provenía únicamente del mercado de trabajo (sin considerar arreglos familiares) pasó del 13,4% al 8,0%, aunque el porcentaje de personas con cobertura previsional y ocupadas aumentó 3,6 p.p. (pasando de 5,5% a 9,1%). En términos globales, el porcentaje de adultos mayores ocupados se redujo cerca de 1 p.p., pero cayó aún más el porcentaje de adultos mayores desempleados.

Así, entre 2005 y 2010 la tasa de participación (PEA) en los adultos mayores cayó, aunque en mayor medida en las mujeres. Mientras que para los hombres la tasa de actividad prácticamente varió muy poco, en el caso de las mujeres cayó 9,1 p.p. pasando de 26,4% a 15,0%, siendo la reducción más importante dentro de la franja etaria que va de los 65 a 69 años (aunque también se observa una reducción relevante en la franja etaria de 60 a 64 años para las mujeres).

El grupo de mayor vulnerabilidad dentro de los adultos mayores, constituido por los que no participan en el mercado de trabajo o que, cuando lo hacen, están desempleados y no cuentan con un beneficio del sistema previsional, se ha reducido en términos cuantitativos del 25% entre 2005 y 2006 a 7% en 2010<sup>19</sup>.

En un contexto de mejora en la distribución del ingreso, explicada por factores del mercado de trabajo y de la protección social (Gasparini y Cruces, 2008, MTEySS, 2010), la posición de los adultos mayores dentro de la distribución registró un aumen-

<sup>18</sup> Es importante tener en cuenta que los aspectos relativos a la institucionalidad del sistema de seguridad social y su financiamiento son factores coadyuvantes para determinar la participación o no de las personas mayores en el mercado de trabajo. Asimismo, también hay otros factores como la salud, el comportamiento de la demanda de trabajo, el tipo de inserción laboral, las características de los hogares de los adultos mayores y el sustento que reciben del grupo familiar también afectan la participación en el mercado de trabajo (CEPAL, 2006, Alós *et al.* 2008, Barrientos, 2011).

<sup>19</sup> La amplia mayoría de estos individuos cuentan con algún tipo de ayuda del resto de los integrantes del hogar, mientras que un grupo muy reducido cuentan con ingresos que no provienen ni del mercado de trabajo ni de una jubilación o pensión.

to en el tercer quintil<sup>20</sup>. Cabe destacar que la participación del ingreso previsional en el ingreso total de los adultos mayores aumentó significativa y especialmente en los quintiles de menores ingresos (47 p.p. en el quintil 1 y 15 p.p. en el quintil 2).

Asimismo, en un escenario donde también creció el empleo y los salarios, la participación de los ingresos por jubilación o pensión de los adultos mayores dentro de la masa de ingresos totales de la población aumentó de 10,9% a 11,6%<sup>21</sup>. Este efecto participación sumado a una distribución menos concentrada de los ingresos previsionales (efecto concentración) explica una parte importante de la reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso observada en los últimos años (OIT, 2012; Trujillo y Villafañe, 2011).

## 6. Desafíos para garantizar equidad y cobertura universal

De lo expuesto en la sección previa se desprende una conclusión importante sobre el actual sistema referido al desempeño en dos dimensiones centrales: financiamiento y cobertura. El aumento del empleo formal y la reducción de la informalidad laboral han logrado reconstruir e incrementar la fuente de recursos contributivos del sistema. Simultáneamente, debido al buen desempeño en materia de crecimiento luego de la crisis de 2001-2002, los recursos tributarios afectados al sistema previsional han mostrado también un comportamiento notable. Por otra parte, en cuanto a la extensión de la cobertura de adultos mayores, se han alcanzado niveles que superan el 90%, registro que no tiene antecedentes en la historia previsional de Argentina.

No obstante, como en todo sistema de pensiones, numerosos desafíos requieren continuar siendo atendidos: i) preservar la sostenibilidad del sistema, incluyendo la adopción de parámetros previsibles para administradores y asegurados a los efectos de reducir la "litigiosidad" (juicios a ANSES por parte de beneficiarios); ii) alcanzar la cobertura universal sin requerir medidas de emergencia; iii) mejorar la equidad tanto en su dimensión horizontal, cerrando las brechas de cobertura (principalmente en lo referido a cotizaciones en el empleo), como en su dimensión vertical, incluyendo atender las aspiraciones a mejorar las tasas de reemplazo (adecuación de las prestaciones); y mejorar la equidad entre grupos (fragmentación del sistema) y entre géneros (Arza, 2012b; Bertranou *et al.*, 2011; Mesa Lago, 2009). Estos tres desafíos se discuten a continuación.

### a) La sostenibilidad financiera

Las reformas al sistema de pensiones en Argentina durante los años 2000 han producido como resultado un importante aumento de la cobertura (Gráfico 4) en un contexto de mejor posición fiscal tanto del sistema de pensiones en particular (Grá-

<sup>20</sup> El porcentaje de adultos mayores aumentó 6,6 p.p., mientras que cayó 1,8 p.p. en el primer quintil (más pobre) y 4,4 p.p. en el quinto quintil (más rico).

<sup>21</sup> Este incremento de participación se observó en detrimento de la fuente que agrega otros ingresos no laborales debido a que en el mismo período el peso de los ingresos laborales en el ingreso total de la población también aumentó.

fico 1 y Gráfico 3) como de ANSES. En relación con esta institución, la mejor situación se observa incluso en 2010, luego de la extensión de la cobertura del sistema previsional, de las pensiones no contributivas y de la implementación de la Asignación Universal por Hijo<sup>22</sup>. Entre 2005 y 2010 ANSES ha registrado un superávit financiero de entre 0,8% y 1,3% del PBI.

La mejora financiera de ANSES se encuentra alineada con una mejor situación fiscal del Sector Público Nacional no Financiero (SPNnF), a diferencia de los elevados déficits registrados en la segunda mitad de la década de 1990, en particular entre 1999 y 2001. Durante este período el Estado nacional financió los costos de la transición (por la introducción del régimen de capitalización), que se elevaron por otras políticas como la reducción de aportes patronales y la transferencia de cajas previsionales provinciales a la Nación (Bertranou *et al.*, 2003; Cetrángolo y Grushka, 2004).

Una posición financiera sólida del sistema de pensiones es clave para sostener el nivel de cobertura de pensiones alcanzado que se aproxima a ser universal. En este sentido, la estatización del componente de capitalización ha mejorado las perspectivas fiscales de corto plazo del sistema luego de la expansión de la cobertura. Como se mencionó anteriormente, la incorporación de 2,7 millones de nuevos beneficiarios ha tenido un costo neto de 1,6% del PBI mientras que la recuperación del flujo de aportes personales que anteriormente se destinaban a las cuentas de capitalización individual representó 1,4% del PBI, mejorando los recursos corrientes del SIPA. No obstante, hay otros factores incluso más relevantes que han favorecido la mejor situación financiera del sistema: el crecimiento del empleo registrado, el aumento de los salarios reales y el crecimiento del producto.

Sin embargo, se han asumido nuevas responsabilidades de gasto hacia futuro sobre las que no existen evaluaciones actuariales que den cuenta de la sostenibilidad financiera de largo plazo. Algunas proyecciones realizadas antes y después de la reforma de 2008 (Cetrángolo y Grushka, 2008; Auditoría General de la Nación, 2010) muestran la persistencia de un resultado “puro” deficitario cuando sólo se contabilizan los recursos de aportes y contribuciones. De esta forma, las proyecciones destacan el papel crucial de los recursos tributarios en el financiamiento del SIPA.

Entre los aspectos que dificultan evaluar la sostenibilidad financiera del sistema se encuentra la elevada litigiosidad, que no es un aspecto nuevo (Schulthess y Demarco, 1993), pero ha cobrado creciente relevancia. Los litigios han girado en torno a la movilidad de las prestaciones, en particular en lo que hace a su actualización en el período 2002-2006 donde sólo se actualizó la prestación mínima, y en la determinación de la prestación inicial, en particular la actualización de los salarios que se toman como base del cálculo de las prestaciones. Actualmente, las presentaciones en la Justicia superan los 400 mil casos (Bertranou *et al.*, 2011). Según Bossio (2012), la generalización de los fallos de la Corte Suprema de Justicia en relación con la actualización de prestaciones y determinación de la prestación inicial representaría un gasto anual de 2,0% del PBI<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Las características de esta política de protección social pueden consultarse en BERTRANOU Y MAURIZIO (2012).

<sup>23</sup> Esta cifra se compone de un 0,8% asociado a la actualización de las prestaciones superiores a la mínima en el período 2002-2008, y de 1,2% asociado a la determinación de la prestación inicial.

Otro aspecto a considerar en la evaluación de la sostenibilidad financiera es el vinculado con el nivel de las contribuciones patronales que, por diversas medidas coyunturales, aún se mantienen por debajo de los establecidos en la reforma de 1994.

Asimismo, también son relevantes las discusiones sobre temas de federalismo fiscal que giran en torno a los recursos tributarios que, a través de asignaciones específicas de impuestos coparticipables y del mecanismo de pre-coparticipación, financian las prestaciones previsionales del SIPA. Se observan dos situaciones distintas:

- a) las provincias que transfirieron al gobierno nacional sus cajas previsionales para empleados públicos trasladaron los desequilibrios financieros, pero, al haberse incorporado al SIPA, igualaron las condiciones de retiro de sus empleados con las del régimen general;
- b) un conjunto mayoritario de provincias que no transfirieron sus cajas previsionales, se encuentran, desde hace más de 10 años, en un proceso de negociación con el gobierno nacional para armonizar sus esquemas previsionales para empleados públicos con el SIPA (anteriormente denominado SIJP). Estos gobiernos reciben asistencia financiera del gobierno nacional para financiar los déficits de sus cajas, aunque en la práctica, los avances en torno a la armonización entre los sistemas provinciales y el SIPA no han sido sustantivos, manteniendo, entre otras diferencias, menores edades de retiro y tasas de sustitución más elevadas (Bertranou *et al.*, 2011).

Luego de la eliminación del componente de capitalización del SIPA, en un contexto donde los gobiernos provinciales enfrentan algunos problemas fiscales, los escasos avances en materia de armonización y financiamiento de déficits previsionales provinciales han generado reclamos por parte de algunos gobiernos provinciales<sup>24</sup> que solicitan el reintegro del 15% de la coparticipación de impuestos que fue asignado al sistema nacional para financiar los costos de transición de la reforma de 1994. La profundización de estos conflictos en el federalismo fiscal puede poner en riesgo la sostenibilidad de una fuente importante de financiamiento que, como ya se mencionó, representa 18% de los recursos totales del SIPA.

Por último, otro aspecto a tener en cuenta en la evaluación de la sostenibilidad financiera del sistema es la transición demográfica. Argentina se encuentra atravesando un proceso de transición, conocido como *bono demográfico*, donde la proporción de personas en edad de trabajar aumenta en relación con los niños, adolescentes y adultos mayores. Asimismo, se encuentra en un proceso de envejecimiento de la población que puede caracterizarse como intermedio. Hacia 2010 la proporción de población mayor de 65 años era 11% y se espera que hacia 2050 llegue a 19%. Esto será acompañado por un aumento en la tasa de dependencia adulta<sup>25</sup>, de 19% a 34% en igual período<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Incluso en algunos casos por la vía judicial.

<sup>25</sup> Ratio entre la población de 65 años y más y la población entre 20 y 64 años.

<sup>26</sup> En el Anexo 3 se presenta información estadística sobre la evolución de la composición de la población.

### **b) La cobertura universal**

Como se presenta en el Gráfico 4, las políticas de extensión de la cobertura horizontal han tenido un considerable impacto: la cobertura previsional en la población mayor de 65 años pasó del 68% al 91% entre 2004 y 2010.

A diferencia de otras experiencias en la región (Chile, Uruguay, Bolivia), la extensión de la cobertura previsional se basó principalmente en medidas de carácter *ad-hoc* y de forma transitoria. Esto permitió también que el impacto de las medidas fuera prácticamente inmediato sin necesidad de esperar el efecto en cohortes futuras. La moratoria, todavía vigente, permite cancelar deudas de contribuciones con el sistema hasta setiembre de 1993, por lo tanto el número de adultos mayores que pueden beneficiarse de esta medida es decreciente con el tiempo.

En 2011, con el esquema de prestaciones vigente, los 30 años de aportes requeridos para acceder a las prestaciones pueden ser relajadas por medio de la inscripción en la moratoria previsional. De hecho, por medio de esta política personas sin aportes, pero con edad para el retiro, pueden acceder a la prestación de jubilación mínima. No obstante, en unos 10 años las personas próximas al retiro necesitarán haber cotizado aproximadamente 10 años, en 20 años podrán reconocerse por medio de la moratoria sólo cerca de 10 años de “aportes” mientras que en unos 30 años esta medida no implicará beneficio alguno<sup>27</sup>.

De este modo, en caso de que no se repitan medidas *ad-hoc* (como la moratoria) o que se realicen cambios de fondo en la normativa vigente, difícilmente el nivel de cobertura previsional alcanzado pueda mantenerse debido a la relativamente baja cobertura de cotizaciones para las personas en actividad en el mercado de trabajo (Gráfico 2).

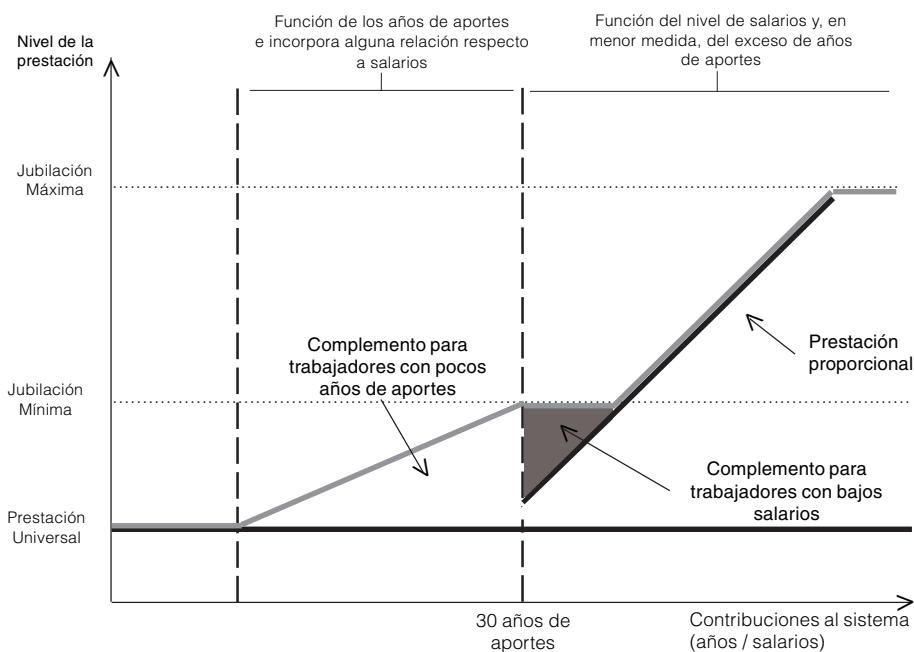
En este sentido, no sólo por cuestiones de equidad y de previsibilidad, sino también para garantizar la cobertura universal a futuro, es necesario incorporar un componente solidario puro permanente que garantice la cobertura previsional. La prestación resultante de este componente debería ser financiada con recursos de rentas generales (Bertranou *et al.*, 2011).

### **c) La equidad**

La estrategia que se lleva adelante para garantizar la cobertura horizontal universal debe ser complementada por prestaciones que también respeten la equidad vertical. En este sentido, el componente solidario de cobertura universal debe ser complementado por un componente contributivo que brinde beneficios en relación con los aportes y contribuciones, que puede continuar siendo organizado a través de un esquema de reparto, dejando abierta la posibilidad de complementar con ahorros voluntarios para mejorar aún más la tasa de sustitución. El pilar que permita aumentar la cuantía de las prestaciones también debe incluir a aquellos trabajadores con historias laborales incompletas, bajo la forma de una prestación que constituya un “complemento para trabajadores con pocos aportes” y brinde un componente redistributivo adicional por sobre el piso de protección solidario.

<sup>27</sup> Existen diferencias según género dada la diferente edad requerida (65 años en el caso de los hombres y 60 en el de las mujeres).

GRÁFICO 6  
Esquema de prestaciones propuesta



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

La relevancia del pilar solidario puro (prestación universal) y del complemento para trabajadores con pocos aportes se torna relevante para la equidad por diversos motivos. En primer lugar, teniendo en cuenta las tasas de actividad, desempleo, trabajo no registrado, rotación laboral y densidad de contribuciones (Bertranou y Sánchez, 2003; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005; Forteza *et al.*, 2011) se estima que la mayoría de las personas hoy en edad de trabajar no estarían en condiciones de acceder a una prestación previsional en el futuro por las dificultades para cumplir con los requisitos contributivos (30 años de aportes).

Por otra parte, otro problema de equidad que se plantea con el esquema actual, sin moratoria, es que gran parte de las prestaciones seguiría siendo financiada con recursos tributarios de rentas generales, algunos de ellos con carácter regresivo (como el Impuesto al Valor Agregado), y sólo beneficiaría a un grupo selecto de personas con suficiente historia contributiva.

Otro aspecto a considerar en materia de equidad, se refiere a la necesidad de incorporar reformas que tengan en cuenta la situación de hombres y mujeres. En general, los componentes redistributivos del sistema actual (como la jubilación mínima) permiten morigerar los efectos de las desiguales historias laborales que tienen

las mujeres en relación con los hombres, caracterizadas por una menor participación en el mercado de trabajo, mayores interrupciones en la carrera laboral, mayor informalidad laboral y segregación ocupacional. Las reformas a considerar pueden incluir medidas para promocionar y efectivizar una mejor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo formal, como también el reconocimiento en los años de aporte de la contribución que realiza la mujer a las responsabilidades de cuidado en el hogar, por ejemplo, en la crianza de los hijos (Arza, 2012; Mesa Lago, 2009). También debería evaluarse la gradual reducción en la diferencia de edad legal de retiro para hombres y mujeres como así también la estructura de prestaciones en cuanto a acumulación de dobles beneficios por vejez y sobrevivencia.

La fragmentación y la elevada litigiosidad, derivada de la falta de previsibilidad, también son fuentes de inequidad. En este sentido la definición de parámetros previsibles, tanto para administradores como para la población, pueden coadyuvar a reducir la litigiosidad a futuro. En relación con la fragmentación, en los últimos años se ha observado un resurgimiento de regímenes especiales (de privilegio) y diferenciales (de actividades insalubres), que si bien algunos pueden contar con justificaciones razonables, han sido integrados al sistema público dificultando la posibilidad de evaluar cada régimen por separado. Posiblemente, las diferencias que presentan estos colectivos específicos de trabajadores podrían ser atendidas por regímenes complementarios (Bertranou *et al.*, 2011). Asimismo, persisten los problemas de igualdad de trato y fragmentación que devienen de la existencia de más de 120 cajas previsionales para colectivos específicos de trabajadores que no forman parte del régimen general (Cetrángolo, 2009; Mesa Lago, 2009)<sup>28</sup>.

## 7. Conclusiones

En la práctica, más allá de la forma de financiamiento y la organización institucional del sistema, el desempeño del sistema de pensiones está estrechamente relacionado con la evolución del producto y del empleo formal (Barr, 2002; Bertranou, 2005). Estas dos variables, sumadas a la decisión política de priorizar las condiciones de vida de los adultos mayores, han permitido, en el caso de Argentina durante la primera década del siglo veintiuno, mejorar notablemente los recursos afectados para prestaciones y la extensión de la cobertura.

Dimensiones claves del desempeño del sistema de pensiones han mejorado sustancialmente en los últimos años. En primer lugar, la cobertura previsional pasó de 71% en el año 2001 a 91% en 2010. En segundo lugar, la tasa de sustitución promedio del sistema aumentó 4 puntos porcentuales entre 2001 y 2010 y además se introdujeron cambios legislativos que garantizan el ajuste semestral de las prestaciones para protegerlas de la inflación. Por último, se recuperaron los aportes y contribuciones como fuente de financiamiento del sistema de reparto, tanto por la mejora del empleo registrado, el aumento de los salarios reales y por la estatización del

<sup>28</sup> En el Anexo 3 se presenta una "foto" del sistema al año 2010 con la distribución global de la población adulta mayor según tipo de prestación previsional.

componente de capitalización individual. Así, los aportes y contribuciones al sistema previsional que en 2001 financiaban sólo 32% del gasto en jubilaciones y pensiones, en 2010 financiaron el 80% (Gráfico 1).

Las políticas de aumento de cobertura y la eliminación del esquema de capitalización individual posibilitan mantener en el mediano plazo la sostenibilidad del sistema, pero no garantizan elevados niveles de cobertura y sostenibilidad financiera en el largo plazo. De este modo persiste el desafío de diseñar un sistema de pensiones que sea sostenible y que brinde una cobertura universal. Además, los temas de equidad, fragmentación, previsibilidad, litigiosidad y sostenibilidad son aspectos aún no considerados en su totalidad en la actual configuración del sistema.

No obstante, el desafío para las políticas públicas no pasa por pensar en un tipo de reforma que solucione de una vez y para siempre todos los problemas presentes y futuros. Por el contrario, la alternativa es consensuar algunos principios e ideas estratégicas para construir un sendero de reformas que, a partir de cambios parciales y con una lógica de continuidad, permitan la construcción de un sistema de pensiones sostenible en el tiempo y “previsible”.

## ANEXO 1

## Prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia. Régimen Nacional

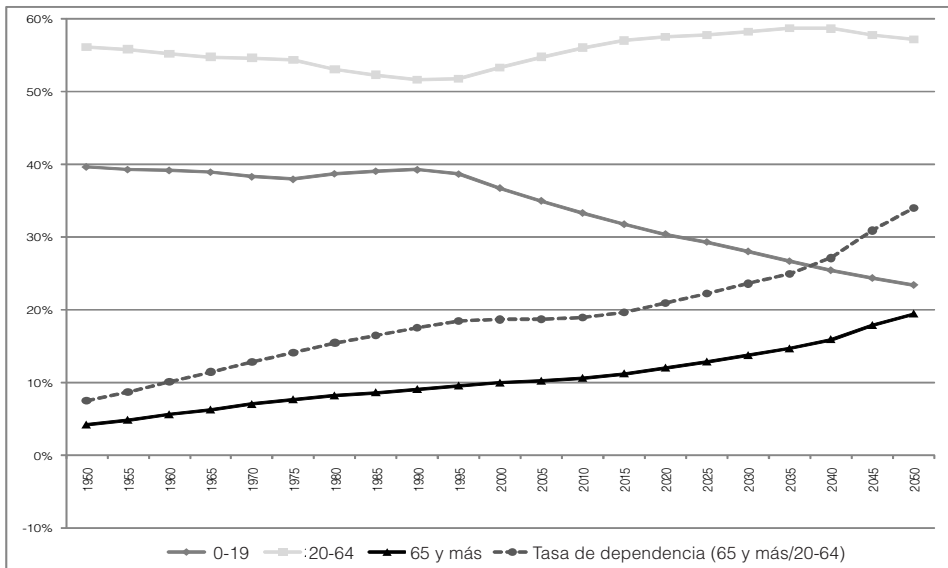
Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
Contributivo (SIPA)	<b>Jubilación</b>  30 años de aporte  Edad de retiro: 60 años mujeres y 65 varones	<b>Retiro por invalidez</b> Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad  Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio	<b>Pensión por fallecimiento</b> Regularidad en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez)
Semi contributivo (SIPA)	<b>Moratoria</b> Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter <i>transitorio</i> ya que los períodos a incluir deben ser previos al 30/09/93		
	<b>Prestación por edad avanzada</b> 10 años de aporte (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad) Edad de retiro: 65 años por invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales)		Genera pensión por fallecimiento
No contributivo (MDS)	<b>PNC</b> No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro. No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos. Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país Edad para vejez: 70 años		Sólo generan bajo ciertas condiciones especiales

Nota: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

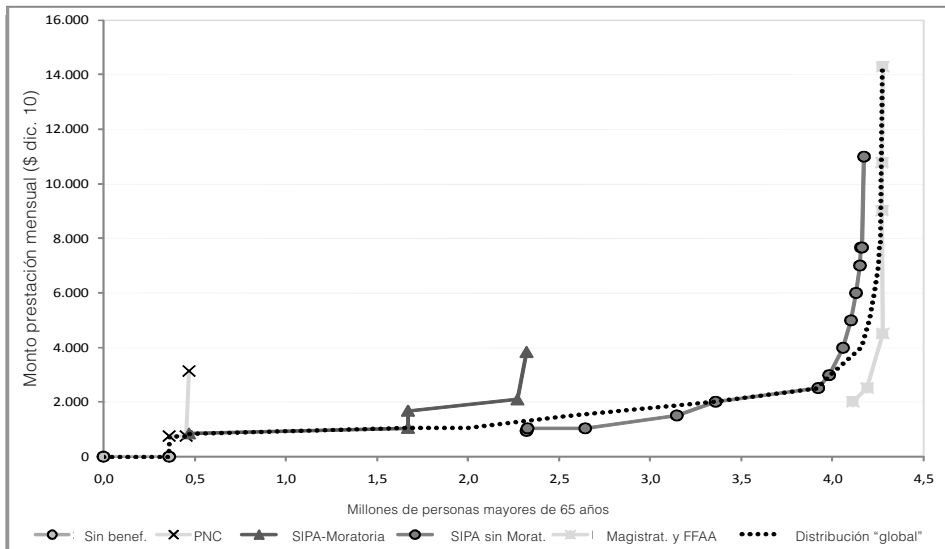


ANEXO 2  
Evolución de la composición de la población por grandes grupos etarios y de la tasa de dependencia, 1950-2050



Fuente: CELADE.

ANEXO 3  
Población adulta mayor e ingresos previsionales, tipo y monto



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALÓS, M., APELLA, I., GRUSHKA, C., MUIÑOS, M., (2008): "Participation of seniors in the Argentinian labour market: An option value model", *International Social Security Review*, vol. 61, 4/2008, 25-49.
- ARZA, C. (2010): "La política previsional argentina (1944-2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", en S. TORRADO: *El costo social del ajuste (1976-2002)*. Edhasa, Buenos Aires.
- ARZA, C. (2012a): Extending coverage under the Argentinian pension system: Distribution of access and prospects for universal coverage. *International Social Security Review*, vol. 65, 2/2012, 24-49.
- ARZA, C. (2012b): "Pension reforms and gender equality in Latin America". Ginebra. United Nations Research Institute for Social Development.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (2010): "Deuda pública contingente - Sistema previsional. Periodo 2007-2050". Buenos Aires.
- BARR, N. (2002): "Reforming pensions: Myths, truths and policy choices". *International Social Security Review*, vol. 55, Issue 2, 3-36.
- BARRIENTOS, A. (2011): "Participation and Earnings of Older People in Argentina: Nice Work if You Can Get It?", *Journal of Development Studies*, 47:7, 1061-1079
- BERTRANOU, F. (2005): "Jubilaciones y pensiones en América Latina: Reformas y paradigmas". *Cuestión Social - Revista Mexicana de Seguridad Social*, N° 58, 2-13.
- BERTRANOU, F., CETRÁNGOLO, O., GRUSHKA, C. y CASANOVA, L. (2011): *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Internacional del Trabajo.
- BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R. (2011): *Trabajadores independientes, Mercado laboral e informalidad en Argentina*. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R. (2012): "Semi Conditional Cash Transfers in the Form of Family Allowances for Children and Adolescents in the Informal Economy in Argentina". *International Social Security Review*, vol. 65, Issue 1, 53-72.
- BERTRANOU, F., ROFMAN, R. y GRUSHKA, C. (2003): "Argentina's Pension System: From Reform to Crisis", *International Social Security Review*, vol. 56, N° 2, 103-114.
- BERTRANOU, F. y SÁNCHEZ, A. (2003): "Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001". En F. BERTRANOU, M. BOURQUÍN y H. PENA (Eds.): *Historias laborales en la seguridad social* (pp. 37-63). Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- BOSSIO, D. (2012): "Regímenes de privilegio y especiales. Litigiosidad en el sistema previsional". Presentación del Director Ejecutivo de ANSES ante la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social (Congreso de la Nación Argentina). 15 de mayo de 2012. Buenos Aires.
- CEPAL (2006): "Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez", CELADE. Santiago.
- CETRÁNGOLO, O. (Ed.) (2009): *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*. Santiago de Chile. CEPAL-PNUD.
- CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2004): "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma", en Serie Financiamiento del Desarrollo N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2008): "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura". Serie Financiamiento del Desarrollo N° 205, CEPAL. Santiago de Chile.
- CRUCES, G., GASPARINI, L., (2008): "Una distribución en movimiento: el caso de Argentina", Documento de trabajo N° 78, CEDLAS.
- DAMILL, M., FRENKEL, R. y MAURIZIO, R. (2011): "Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: An analysis of the Argentine experience". Employment working paper N° 109. International Labour Office. Geneva.
- DIÉGUEZ, H. y PETRECOLLA, A. (1974): "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972", *Desarrollo Económico*, N° 55, vol. 14, octubre - diciembre, Buenos Aires.
- DIÉGUEZ, H. y PETRECOLLA, A. (1977): "Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950-1972", *Económica*, vol. XXIII(3), 173-214, La Plata.
- FELDMAN, J., GOLBERT, L. y ISUANI, E. (1986): "Maduración y crisis del sistema previsional argentino", en *Boletín informativo Techint*, enero-febrero, N° 240, Buenos Aires.
- FORTEZA, A., APELLA, I., FAJNZYLBER, E., GRUSHKA, C., ROSSI, I. y SANROMAN, G. (2011): "Contributions to social security in Argentina, Chile and Uruguay: Densities, transitions and duration", *Económica*, vol. LVII, 127-163, La Plata.
- HIROSE, K. (Ed.). (2011): *Pension reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*. International Labour Organization. Budapest.
- ISUANI, E. (2008): "La política social en Argentina en perspectiva", en G. CRUCES y OTROS (eds.): *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Banco Mundial, Buenos Aires.
- ISUANI, E. y SAN MARTINO, J. (1995): "El Nuevo Sistema Previsional Argentino. ¿Punto final a una larga

- crisis?", en *Boletín Informativo Techint*, N° 281, Buenos Aires.
- MESA LAGO, C. (1978): *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- MESA LAGO, C. (2008): *Reassembling Social Security: A Survey on Pensions and Healthcare in Latin America*, Oxford University Press, Oxford y New York.
- MESA LAGO, C. (2009): "Re-reform of Latin American private pensions systems: Argentinian and Chilean models and lessons", *Geneva papers on risk and insurance*, vol. 34, Issue 4, 602-217.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003): *Libro blanco de la previsión social*. Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005). *Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050*. Oficina Internacional del Trabajo y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2010): "Trabajo y Empleo en el Bicentenario: Cambio en la Dinámica del Empleo y la Protección Social para la Inclusión". Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2011): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- OIT (2012): "El mercado laboral y la evolución de la distribución del ingreso en Argentina", Notas OIT - Trabajo Decente en Argentina, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- ROFMAN, R. Y OLIVERI, M. (2012): "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", Buenos Aires. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial.
- SCHULTHESS, W. Y DEMARCO, G. (1993): *Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- TRUJILLO, L., VILLAFANE, S., (2011): "Factores asociados a la dinámica distributiva: una aproximación desde la descomposición por fuentes de ingresos en la Argentina reciente 2002-2010", en NOVICK y VILLAFANE (eds.): *Distribución del Ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y PNUD.

## RESUMEN

*El sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina experimentó durante las últimas décadas importantes transformaciones que comprendieron la inclusión de un componente de capitalización en 1994 y su posterior reversión a un esquema de reparto en 2008. Luego de la crisis de 2001, la mejor posición fiscal permitió implementar políticas que revirtieron la caída en*

*la cobertura de prestaciones hasta elevarla a niveles sin precedentes por sobre el 90% de los adultos mayores. Este artículo sintetiza los principales cambios en el sistema previsional en cuanto a su organización institucional, financiamiento y cobertura, describe la situación actual y plantea los desafíos de sostenibilidad que enfrentan las políticas previsionales futuras.*

## SUMMARY

*The pension system in Argentina experienced during the last decades important changes that included the introduction of a fully-funded component in 1994 and its subsequent reversal to a pay-as-you-go scheme in 2008. After the 2001 crisis, the favorable fiscal position allowed the implementation of policies that reversed the decline*

*in pension coverage to unprecedented levels reaching over 90% of the elderly. This article summarizes the main changes in the pension system in terms of its institutional organization, financing and coverage, describes the current situation and outlines the sustainability challenges that face future pension policy.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

BERTRANOU, Fabio, CETRÁNGOLO, Oscar, GRUSHKA, Carlos y CASANOVA, Luis

"Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 52, Nº 205, abril-junio 2012 (pp. 3-30).

**Descriptor:** <Sistema previsional> <Organización institucional> <Política previsional> <Argentina>.