



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

4ta. Promoción

**Visibilidad presupuestaria para el análisis de políticas públicas**

**El caso de la política previsional 2003 - 2015**

**Lic. Joaquín Diego Alperovich - 21.115.077**

**Buenos Aires, 30 de Julio de 2019**

---

**Director: Carlos Rodolfo Martínez**

<b>A MODO DE PRÓLOGO.....</b>	<b>3</b>
<b>1) INTRODUCCION.....</b>	<b>7</b>
<b>2) MARCO TEORICO - CONCEPTUAL.....</b>	<b>16</b>
2.1 El ciclo de las políticas públicas.....	16
2.2 Del ciclo presupuestario.....	26
2.3. Vínculo entre el ciclo de PP y el ciclo Presupuestario.....	46
<b>3) ASPECTOS METODOLOGÍCOS.....</b>	<b>49</b>
3.1. Consideraciones Generales.....	49
3.2. Construcción de los datos relevantes de la investigación.....	50
3.3. Metodología para la construcción de un Indicador de Visibilidad.....	51
3.4. Análisis de Sensibilidad.....	58
<b>4) LA POLÍTICA PREVISIONAL: UN RECORRIDO CONCEPTUAL E HISTÓRICO.....</b>	<b>62</b>
4.1. Concepto de Seguridad Social.....	62
4.2. Principios, Objetivos y Tipología de la Seguridad Social.....	64
4.3. Breve revisión histórica de la seguridad social en la Argentina 1904 – 2003.....	69
<b>5) DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PREVISIONAL 2003 – 2015.....</b>	<b>84</b>
5.1. Caracterización general de la política fiscal del período.....	84
5.2 Características principales del sistema previsional de la Administración Pública Nacional a comienzos del año 2003.....	88
5.3 Identificación de las medidas de política previsional impulsadas a partir del 2003 y hasta diciembre de 2015.....	89
<b>6) LA VISIBILIDAD DE LA POLITICA PREVISIONAL 2003 – 2015 EN EL CICLO PRESUPUESTARIO.....</b>	<b>103</b>
6.1. Caracterización general de las normas previsionales relevadas.....	103
6.2. Análisis de los resultados del proceso de vinculaciones entre las políticas previsionales, su agrupamiento y los documentos presupuestarios según cada etapa del ciclo presupuestario.....	105
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>130</b>
<b>SIMULACIÓN.....</b>	<b>135</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>137</b>
<b>INFORMACIÓN ANEXA AL CAPÍTULO 2.....</b>	<b>145</b>
<b>INFORMACIÓN ANEXA AL CAPÍTULO 3.....</b>	<b>150</b>
<b>INFORMACIÓN ANEXA AL CAPÍTULO 4.....</b>	<b>152</b>
<b>INFORMACIÓN ANEXA AL CAPÍTULO 5.....</b>	<b>156</b>
<b>INFORMACIÓN ANEXA AL CAPÍTULO 6.....</b>	<b>159</b>

### **A modo de prólogo.**

Hacia finales del año 1992 la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) me daba un lugar que en ese momento no lograba dimensionar, hoy casi veintisiete años después y habiendo dejado hace ya más de tres años de pertenecer a sus cuadros técnicos, puedo manifestar un profundo agradecimiento por aquellas personas que confiaron en mí y me hicieron valorar esa institución como si fuera una familia. Quién fuera en ese entonces el Subsecretario de Presupuesto, y bajo cuya conducción se implementaba una de las pocas reformas de aquellos años que aún hoy siguen siendo política de estado, habiendo reunido a todo el personal técnico y asesores de la ONP en el recientemente inaugurado micro cine del otrora Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, nos miró y solo dijo “dejen en sus casas una foto pues no los van a ver hasta que entreguemos el proyecto de presupuesto al Congreso”, corría entonces el mes de mayo y se lanzaba la etapa de elaboración de los Techos Presupuestarios.

En ese momento, con tan solo veintitrés años, mi sensación era que el presupuesto se podía pensar como sinónimo de Estado. Debía contenerlo todo y al mismo tiempo dar la tranquilidad del límite, del espacio concreto en el cual las políticas de estado se volvieran posibles y reales. El dique de contención, nuestra línea Maginot.

Se ha dado en llamar al presupuesto la ley de leyes, una suerte de cenit de la política pública, el llamado a la autoridad, el respaldo limitante, “si está en el presupuesto se puede hacer, sino tenes que elegir que dejas afuera”, pero también, por qué no decirlo, ha sido la insignia ultrajada. Su incesante cambio dio cuenta de la ausencia del rol que estaba llamado a cumplir en su centralidad estatal. Y es ahí donde se ha preguntado si la Institución Presupuestaria ha sido o sigue siendo el ámbito en el que se dirimen las prioridades de la agenda política o si se ha vuelto con el tiempo solo una formalidad.

Me he cuestionado sobre como intentar realizar un pequeño aporte para responder a dicha disyuntiva y buscar un camino que pueda ayudar a que el presupuesto público sea una herramienta útil, pero también necesaria, para mejorar la “hechura” de las políticas públicas en el Estado nacional.

En estos años también, se fue instalando la idea de que la transparencia traía un nuevo paradigma a la gestión pública. La transparencia como sinónimo de acceso a la información, a la publicidad de los actos de gobierno o como procedimientos administrativos claros y accesibles. La exposición periódica y sistemática de la información fiscal, la existencia de reglas transparentes destinadas a garantizar que dicha información refleje en forma adecuada y accesible, donde se asignan los recursos públicos, se ha vuelto un leitmotiv. A tal fin, por ejemplo, el Manual de Transparencia

Fiscal del FMI estructuró su código de buenas prácticas en cuatro principios fundamentales: la existencia de claridad de roles y responsabilidades; la disponibilidad pública de la información asegurando que la misma sea completa y accesible en tiempos razonables; una cobertura integral de la información fiscal; y la garantía independiente respecto de la bondad de la misma mediante auditorías externas. (FMI, 1998). Siguiendo estos criterios se estableció el objetivo de transparentar la preparación, la ejecución y la información presupuestaria. Así, la transparencia demanda que sean declarados los objetivos de los principales programas presupuestarios y, por este medio, que el presupuesto y la rendición de cuentas puedan vincular objetivos y resultados de la actividad del Gobierno.

No obstante lo expuesto, pareciera primar en la esencia de la transparencia la idea de un control externo al cual se le rinde un modelo abierto de información, procedimientos y reglas que se vuelven una condición de aceptabilidad de un buen orden fiscal. Aparece la idea fuerza de que la transparencia fortalece la opción por un gobierno eficiente, eficaz y limitado en los espacios por los cuales se pueda colar la corrupción. La transparencia empodera al ciudadano. Es el acceso irrestricto a toda la información.

Sin embargo, la cualidad de los objetos transparentes es que se puede ver a través de ellos. La luz los traspasa y, por lo tanto, sus determinaciones se vuelven invisibles porque lo que vemos es lo que está al otro lado del objeto. Byung-Chul Han (2016) afirma que “está demostrado que más información no conduce de manera necesaria a mejores decisiones”. El procesamiento masivo de datos no es en sí mismo una herramienta que reemplaza el ejercicio de la ciudadanía y, por otra parte, la esfera del saber no parece resolverse en un “pelotero” de datos sin teoría.

Pero nuestra preocupación central debiera ser darle al presupuesto un lugar destacado en la esfera de la “política”, la cual se despliega en un proceso complejo de actores sociales y políticos, puja de intereses, disputas por el poder y por los recursos de la sociedad en pos de visiones y objetivos que demarcan el escenario de la política como estrategia. Vivimos y valoramos nuestra sociedad democrática, imperfecta, sin atajos, y en todos estos años de profesión el presupuesto ha sido entendido como un momento de la democracia política donde se juega el gran contrato social. Para Byung-Chul Han (2016) “la transparencia forzosa estabiliza muy efectivamente el sistema dado. La transparencia es en sí positiva” pero por eso también “va de la mano de la pospolítica” porque “solo es por entero transparente el espacio despolitizado” proponiendo como sentencia que transparencia y verdad no son idénticas (Han, 2016).

En esta búsqueda de unir la política con el presupuesto, sin desmerecer las buenas intenciones de la agenda de la transparencia, me preguntaba si aspiraba a un presupuesto de políticas transparentes

y la respuesta inmediata fue que lo que deberíamos buscar es un presupuesto de políticas **visibles**. Visible es algo que se puede ver, a diferencia de las cosas transparentes que son atravesadas por la luz sin percibirse. Según la Real Academia Española es visible algo tan cierto y evidente que no admite duda, y ese es el sentido que debe primar en las políticas públicas al verse reflejadas en la Ley de Presupuesto y a través de ella en todo el ciclo presupuestario. Hecha esta definición, el presente trabajo intenta construir para un momento y para una política, un indicador que nos hable de la visibilidad de esa política al reflejarse en el sistema presupuestario; espero haber dado al menos un paso en esa línea.

Ninguna tarea le pertenece a un individuo, a una persona, nos conformamos en una interacción que nos acompaña desde el primer día. Esta investigación no será la excepción, y es por eso que me debo en agradecimientos, que preferiría llamar reconocimientos, pues debo reconocer que sin ellos esta misión no hubiera sido posible. Jaime y Ana, mis padres, que han sido el sostén preciado y el espíritu contenedor de mis más tempranas aspiraciones y han sabido, no solo apoyarme en esta tarea, sino que han resignado el compartir conmigo valiosas horas en esta etapa de sus vidas. A Demián, Julieta y Leticia, sin quienes no sería la persona feliz que hoy veo al espejo todas las mañanas, ellos, los que me hacen regañar con sus verdades y sus desafíos, son las preguntas que desvelan a todos los que creemos que nuestra obligación es dejarles un mundo mejor. Y a Pilar, incansable, infatigable, inmensa e infinitamente generosa, sin cuyo amor yo no sería posible.

He dado lugar primero a los afectos pues me son constitutivos e impostergables y por qué el presupuesto muchas veces los hizo injustamente esperar.

Quiero agradecer a la Universidad de San Andrés que también me tuvo que tener mucha paciencia en esta tarea y por que, después de todos estos años, gracias a esa puerta abierta que siempre nos brindó no he dejado de anhelar alcanzar este día.

Especialmente debo este esfuerzo a dos personas, dos amigos, Carlos Rodolfo Martínez, quien no solo ha sido mi tutor y guía en esta empresa, sino que es a quien debo todos estos años de caminar juntos por la cátedra de economía de la seguridad social de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Y a Adrián Darmohraj quien desde el comienzo de este periplo en el año 2001 me deslumbró por su capacidad y pasión por las políticas públicas. Su palabra justa y oportuna me han permitido sortear esos momentos en que uno cree que no lo va a lograr, pero aquí estamos.

También debo manifestar mi gratitud a Juan Pablo Dicovski y a Alberto Bozzano por sus orientaciones y comentarios.

Finalmente quiero hacer una especial mención a quienes desde fines del año 1992 confiaron en mi capacidad para brindarme profesionalmente al Estado: Carlos Riviere, María Guillermina Rodríguez, Roberto Martirene, Alcides Saldivia, Marcos Makón, Guillermo Lesniewier, Nicolás Gadano, Jorge Baldrich, Raúl Rigo y Juan Carlos Pezoa. También debo un especial reconocimiento a todo el personal de la Oficina Nacional de Presupuesto que aún hoy siento como parte de mi familia, a Luis C. Rajuan que me sostuvo en fatigosas horas de locura, y especialmente a María Andrea Bartet y a Mariano Tujague por toda su colaboración.

En este recorrido personal, no quiero dejar de mencionar dos destacados próceres de la Subsecretaría de Presupuesto de la Nación, Miguen A. Bolivar y Alberto Fernández quienes consagraron sus vidas a la Administración Pública con un profundo sentido de responsabilidad y en forma absolutamente apasionada.

Por último, no puedo dejar de expresar que cambiaría todo este esfuerzo por un almuerzo con Mario A. Saccone.



## 1) INTRODUCCION

El presupuesto público es un espacio en el cual se expresa el plan de un gobierno, luce en su contenido el resultado de las prioridades en materia de políticas públicas y es el espejo en el que puede verse reflejada la ciudadanía, los grupos de interés, y las instituciones públicas (Wildavsky, 1984). El presupuesto público es un lugar en el que las fuerzas sociales y políticas puján por encontrar y proteger su dominio, un universo para el cual aquello que no se incluye queda invisibilizado (Arnillas Lafert, 2007). En este punto se debate al Presupuesto como el salto mortal de la política pública o como comedia de entretenimiento.

Si la relación entre las políticas públicas y su gestión suele vincularse con la dinámica Plan – Presupuesto, en la Argentina, se ha avanzado en forma intensiva en el desarrollo de la gestión de la administración financiera y su institucionalización, más que en la implementación de un sistema de planificación gubernamental. Desde la reforma establecida por la Ley N° 24.156 la Administración Pública Nacional ha ido perfeccionando sus capacidades en la esfera de la administración financiera, la cual tiene en el presupuesto su eje integrador. Un andamiaje normativo profuso, robusto, y cristalizado en la vida institucional de las reparticiones públicas, pero también dinámico y abierto a su mejora permanente.

Prueba de ello narra una leyenda que nos permite comparar que pasó con la gestión administrativa del Gobierno Nacional en dos momentos de crisis, la que se vivió en 1989 y la de fines 2001. En la primera, el Gobierno desconocía el estado de las cuentas públicas, carecía de información suficiente sobre la deuda pública, y la velocidad a la que se complejizaba la situación fiscal se veía desbordada por la falta de información oportuna y confiable. En el año 2002, a diez años de inicio de la reforma de la administración financiera, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) le garantizaba a las autoridades fiscales información confiable, y con un alto grado de cobertura sobre la situación del Sector Público Nacional. La deuda pública se encontraba registrada y mayormente titularizada, bajo la administración técnica de la Oficina Nacional de Crédito Público, creada al amparo de la Ley N° 24.156.

Si bien no será objeto de estudio en el presente trabajo, tal vez, el ejemplo más claro del desarrollo, los avances en materia de gestión presupuestaria y la centralidad del sistema presupuestario, puede apreciarse en los cambios en el uso de la figura de la prórroga del presupuesto<sup>1</sup>. Antes del año

---

<sup>1</sup> La prórroga del Presupuesto Público Nacional se encuentra prevista en el artículo 27 de la Ley N° 24.156, y se produce cuando al inicio del ejercicio fiscal no se encuentra aprobado el presupuesto para dicho año, con independencia de las causales que originan tal coyuntura.

1992 la práctica de la prórroga presupuestaria denunciaba la ausencia de una “cultura presupuestaria”, “El presupuesto público no era utilizado como instrumento de fijación de políticas y de asignación de recursos. No existía la administración presupuestaria.” (MEyOSP, 1992). En los últimos veintisiete años solo se presentaron dos casos en los que fue necesario recurrir a la prórroga del presupuesto. En el presupuesto 2002, producto de la crisis general del año 2001 y en el presupuesto 2011, dada la composición de la representación parlamentaria en un contexto de autismo entre el oficialismo y la oposición. No obstante, en ambos casos la administración gubernamental no se vio entorpecida o paralizada por dichas coyunturas.

Esto da cuenta del lugar central que tiene el presupuesto para el funcionamiento de la Administración Pública y su elevado grado de institucionalización. Sin embargo, esa fortaleza presupuestaria en su rol director de la gestión financiera, poco nos dice acerca de la verosimilitud de las políticas públicas allí contenidas, de que respondan a un proceso de elaboración que permita vincular las mismas con los objetivos generales de gobierno, que sean el resultado de un análisis que pondere las mejores estrategias para su abordaje, y que conformen un conjunto plausible de políticas en relación al marco fiscal de mediano plazo.

En tal sentido, poco sabemos de la calidad del proceso de formulación de las políticas públicas en Argentina a través del sistema presupuestario, donde la conformación de los actores estratégicos del proceso de formulación de dichas políticas parece no concitar la adhesión a acuerdos que promuevan una mejora institucional de largo plazo para impulsar normas, procedimientos y prácticas en el ciclo de políticas públicas, en el desarrollo de capacidades políticas y administrativas y en su vinculación con el ciclo presupuestario (Spiller & Tommasi, 2011).

Algunos avances en la medición de la calidad de la gestión financiera han integrado la esfera de la planificación como un elemento sustantivo del proceso de creación de valor público, y han construido un sofisticado sistema de medición y comparación de los estándares de América Latina en relación a cinco pilares: la planificación para resultados; el presupuesto por resultados; la gestión financiera, de auditoría y de adquisiciones; la gestión de programas y proyectos; el monitoreo y la evaluación. El Sistema de Evaluación Prodev (SEP) elaborado por el BID permite mediante encuestas construir un índice valorativo de los avances relativos en la implementación de los pilares descritos del ciclo de gestión pública. Sabemos por dicho índice si un país ha logrado avances en materia de integración plan – presupuesto, y podemos identificar sus fortalezas y debilidades, pero no podemos utilizar dicha herramienta para estudiar la modalidad de relación de las políticas públicas y su inserción en el presupuesto público (Kaufman, Sanginés, & García Moreno, 2015).



Otro aporte importante, proviene del Índice de Presupuesto Abierto (OBI por sus siglas en inglés), que refleja el grado de transparencia presupuestaria según una encuesta a nivel mundial (participan alrededor de 115 países) que releva distintos aspectos de la política fiscal y presupuestaria pública. La encuesta permite evaluar tres grandes áreas: la participación ciudadana, el control legislativo y la fiscalización del presupuesto. Se califican ocho documentos presupuestarios cada tres años: el presupuesto preliminar, el proyecto de presupuesto, el presupuesto aprobado, el presupuesto ciudadano, los informes entregados durante el año, la revisión de mitad de año, el informe de fin de año y los informes de auditoría. El objetivo central es la transparencia como forma de construcción de un puente entre la ciudadanía y el Estado. La encuesta que da lugar al índice mide si estos ocho documentos existen y se encuentran a disposición oportuna de la ciudadanía.

Lejos estamos de pretender esbozar una crítica a estas dos propuestas internacionales de indicadores, incluso sus objetivos trascienden en forma significativa el alcance de nuestro objeto de estudio. El punto central es que ambos indicadores surgen de un proceso de consulta que abre un espacio donde el encuestado tendría algún margen para interpretar el alcance de la pregunta.

En tal sentido, y en una dimensión más modesta, el objeto de la presente investigación es construir desde el presupuesto un indicador que surja de la información disponible en el mismo, tal cual como está estructurado el sistema presupuestario en la actualidad. Este indicador debe ser una guía para orientar por donde el analista de política pública se puede nutrir de información presupuestaria para complementar su lectura. Este proceso, al mismo tiempo, nos arrojará alguna luz acerca de la visibilidad de las políticas públicas en el presupuesto, permitiéndonos inferir que nexos existen entre el ciclo de políticas públicas y el proceso presupuestario.

Como un análisis de esta naturaleza no puede realizarse en forma abstracta la vía de exploración propuesta será una política muy relevante en el estado nacional: la política previsional. Como todo proceso debe ceñirse a un momento del tiempo, acotaremos nuestro trabajo al período 2003 – 2015. Una vez delineada nuestra pregunta de investigación en el presente capítulo, abordaremos, en el capítulo 2, la presentación conceptual, tanto del ciclo de política pública como del ciclo presupuestario, ensayando ideas acerca de los posibles puntos de contacto entre ambos.

En el capítulo 3, nos proponemos desarrollar la metodología mediante la cual hemos construido nuestro indicador de visibilidad (I.V.) no sin antes especificar cuáles son los documentos del presupuesto en los que estudiar el nivel de visibilidad de la política previsional. Dando cuenta del aprendizaje experimentado en dicho proceso y que diera lugar a ajustes en la estrategia original de abordaje.

El andarivel de la política específica que nos proponemos estudiar tiene características que son muy relevantes para el devenir económico y fiscal. Por ello, se evaluó necesario y conveniente no escatimar esfuerzos en presentar los aspectos conceptuales centrales de la política previsional y ahondar en su trayectoria histórica, en particular desde 1994 (año de la implementación de una reforma estructural del sistema previsional, concomitante de la reforma de la administración financiera) hasta el año 2003, los cuales se desarrollan en el capítulo 4. Mientras que el capítulo 5 aborda el período 2003 – 2015.

En el capítulo 6 se presenta el desarrollo analítico de los resultados obtenidos en la construcción de los índices de visibilidad de las diversas medidas de política previsional durante el período seleccionado y estructuradas para cada etapa del ciclo presupuestario según las categorías de política previsional identificadas.

Las conclusiones principales se abordan en el capítulo 7 en el cual nos permitimos incluir algunas recomendaciones de política.

Finalmente, se incluye una simulación de cómo sería un caso práctico en el cual un supuesto analista de política previsional consulta qué documentos presupuestarios le pueden brindar información sobre dos medidas puntuales.

### 1.1. PROBLEMÁTICA

El presente trabajo se propone estudiar la importancia del análisis presupuestario para el estudio de las políticas públicas. Esto es, la utilidad de conocer la información financiera y dominar la dimensión cuantitativa y cualitativa de datos provistos por el sistema de gestión financiera pública a la hora de analizar una política pública.

La disponibilidad de datos físico-financieros del sistema presupuestario permite abordar algunas de las dimensiones del análisis y la evaluación de las políticas públicas (PP). En tal sentido, es relevante poder identificar cuáles son las fortalezas y debilidades del instrumental presupuestario para proveer de información útil al ciclo de políticas públicas.

Así, existe un conjunto importante de datos cuantitativos y cualitativos provenientes del sistema presupuestario cuyo valor agregado a los fines de aportar al proceso decisorio y de evaluación de las PP debe meritarse y ponderarse analíticamente.

Basta con analizar la articulación entre la planificación y el presupuesto, así como la configuración de insumos centrales del proceso de formulación del presupuesto público, para comprender el

estrecho vínculo que debe primar entre la determinación e implementación de PP y el presupuesto público (Martirene R. A., 2007).

En la tradición del análisis de las cuentas públicas el foco de atención ha estado centrado, en los aspectos macro fiscales, orientados a la comparabilidad de las estadísticas de las finanzas públicas y a los niveles agregados tanto de la recaudación tributaria como del gasto público en su relación con el sector privado, por cuanto este, es sujeto contribuyente y en tal sentido, un actor afectado por el peso de la carga pública.

La historia de las finanzas públicas nos muestra la preeminencia de un enfoque de la hacienda pública orientado a limitar la voracidad de las administraciones gubernamentales por ampliar sus erogaciones sobre la base de una presión tributaria cada vez más elevada y una mayor capacidad para disponer con crecientes grados de libertad de los recursos públicos (Asensio, 2015).

El presupuesto público es un instrumento que en su desarrollo histórico surge como un límite o restricción al poder ilimitado de los gobernantes (González, 2008). En esta lógica aparece la obligación de establecer un mecanismo social que permita institucionalizar dicha restricción.

En este sentido, el Presupuesto como plan financiero del Gobierno, debía ser puesto a consideración de la asamblea de representantes con el fin de que no se impusiera sobre la población carga financiera alguna sin su consentimiento (Retchkiman K, 1977)

Así se puede comprender, que la información presupuestaria tuviera en sus primeras etapas, un sentido exógeno o externo de control sobre la determinación del nivel y alcance de los tributos. Por ende, y acorde a las limitaciones de los sistemas de información la clasificación de los gastos se limitaba a un aspecto institucional y a una identificación agregada del tipo de gasto o insumo (Gonzales, 2008).

A partir de mediados del siglo pasado se inicia un proceso de profundización en el análisis de las cuentas públicas buscando contribuir a la eficiencia económica del gasto público, a la neutralidad de la política tributaria y a la sostenibilidad de la política fiscal (Tanzi y Zee, 1996) (FMI, 1991).

Este andamiaje estuvo centrado en el vínculo entre la performance macroeconómica y la política fiscal, siendo el presupuesto, esencialmente, un instrumento estratégico en el diseño e implementación de la política fiscal.

Paralelamente, comenzaba en los Estados Unidos el estudio de las políticas públicas como una rama novedosa, distinguible de la ciencia política, la sociología, la economía o las ciencias de la administración (Aguilar Villanueva, 1997). Su objeto de estudio se centró en entender y explicar

el ciclo de las políticas públicas en las economías de mercado con institucionalidad democrática. La mirada se posa entonces sobre la necesidad iluminar el proceso decisorio de una política pública, su implementación y evaluación, a fin de reconocer los efectos de las políticas públicas desplegadas. Eficiencia, efectividad e impacto son aspectos que se vuelven centrales en el análisis de las políticas públicas. Así como también, dimensionar actores e intereses estratégicos, resultan conceptos de un universo analítico que segmenta y pone como objeto de estudio a cada política pública, como un particular escindible de una visión ontológica de la sociedad, y sobre la cual se puede preguntar la ciencia en busca de una administración pública más eficiente y eficaz, que en definitiva de cuentas de un aprendizaje que haga de las intervenciones de PP, herramientas socialmente reconocidas como el camino para la solución de las demandas ciudadanas y de los intereses generales de la sociedad.

A tal fin, la presente investigación busca interrogarse en relación al valor de la información presupuestaria para analizar, y dar cuenta de una política pública en particular de la Administración Nacional. La información presupuestaria en la Argentina ha ido evolucionando, se ha complejizado en particular después de la reforma administrativa implementada mediante la Ley N° 24.156 y de los cambios en el sistema de clasificaciones presupuestarias, enriquecido mediante nuevas dimensiones en el registro del gasto y de los recursos.

La fortaleza y potencialidad del sistema de clasificaciones presupuestarias, post reforma de la administración financiera del Sector Público Nacional, proviene de su carácter integrado. Los registros, en cada etapa del ciclo presupuestario, permiten una multiplicidad de puntos de vista simultáneos, cumpliendo con diversos objetivos, ya sea proveer de información al sistema de cuentas nacionales, facilitar el análisis económico-financiero de la situación fiscal, y proporcionar una base estadística para el estudio de la composición y estructura de las políticas públicas y su reflejo en el Presupuesto Público (MEyOSP, 1992)

Nuestro problema principal radica en analizar la potencial utilidad de la información presupuestaria para complementar el análisis de políticas públicas. Es decir, determinar en qué grado dicha información es consistente con los enunciados de política. Si nos permite entender su proceso de asignación y priorización en el marco de la agenda pública; si resulta viable evaluar el costo de su implementación, el nivel de eficiencia y el resultado alcanzado en relación a los objetivos que se propuso el gobierno.

Un aspecto relevante de la lógica presupuestaria obedece a la centralidad del sistema de administración financiera gubernamental (SAFG) en la gestión de gobierno. En particular en la Argentina, el SAFG es desde la reforma administrativa de 1992 un instrumento ineludible del

proceso de Gobierno (Rigo, 2004) (Las Heras, 2010). Atraviesa y condiciona el ciclo de políticas públicas dado que cualquier decisión de agenda, que no sea de regulación, debe ser visibilizada y por ende autorizada a través del Presupuesto Público. La implementación de una PP exige que su previsión presupuestaria responda a un análisis económico-financiero verosímil, y la concreción de las acciones y tareas de la misma solo es factible si a través del sistema presupuestario se dispone de los recursos necesarios en tiempo y forma, y de una estructura de categorías y de partidas presupuestarias que dé cuenta de las necesidades de gasto que requerirá dicha política.

Por último, no pretendiendo agotar los instrumentos, datos y herramientas de evaluación de PP, el sistema de evaluación presupuestaria y el régimen de control externo a través del proceso de aprobación de la cuenta de inversión, se vuelven una parte indisoluble de los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de la Administración Nacional. Su institucionalización a través de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional, ha permitido estructurar al sistema de evaluación presupuestaria como una fuente sistemática y orgánica de información relevante de las políticas públicas previstas en el presupuesto (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio y Potenza, 2016).

La pregunta que nos hacemos es: ¿en qué grado el sistema presupuestario y su ciclo es un instrumento idóneo o valedero del ciclo de política pública? o ¿resulta una mera formalidad producto del marco legal vigente?

Por un lado, el ciclo de la política pública integra un conjunto de operaciones intelectuales y políticas que son interdependientes y que abarcan por lo menos tres pasos (Aguilera, 2010):

Formulación/Aprobación → Ejecución/Implementación → Evaluación
--

Asimismo, el proceso presupuestario público también se integra como un ciclo, el ciclo presupuestario, definido a través de las normas vigentes que expresan las particularidades de este proceso y lo institucionalizan a fin de que el corpus administrativo opere en forma integrada y consistente toda vez que el ciclo presupuestario debe garantizar procesos administrativos relevantes para el funcionamiento de las instituciones públicas.

El ciclo presupuestario, cuyo marco legal para la Administración Nacional se establece en la citada Ley N° 24.156, y modificatorias, se divide en cuatro etapas: Formulación; Aprobación; Ejecución y Evaluación; Control (López Acotto, Martínez, y otros. 2016). Si bien las mismas se corresponden con las acciones, facultades y atribuciones del sistema presupuestario, debemos distinguir, a los fines de un mejor análisis, la coordinación de la ejecución presupuestaria respecto de la ejecución

en sí misma del presupuesto público. Esto responde a la necesidad de diferenciar la ejecución de su coordinación, pues la primera está fuera de la esfera normativa del sistema presupuestario.

Efectuada la diferenciación precedente y dado el enfoque del presente análisis que prioriza como función la evaluación por sobre el control, el ciclo presupuestario queda representado de la siguiente manera:

Formulación → Aprobación → Coordinación de la Ejecución → Ejecución → Evaluación.

Es importante observar que el ciclo de política pública y el ciclo presupuestario guardan correspondencia entre sus etapas más relevantes. Se puede aseverar que la misma no es una casualidad, sino que es producto por lo menos de dos factores.

El primero, y tal vez el más significativo, obedece al carácter del Presupuesto Público en tanto Institución que condensa el conjunto de las políticas públicas. En tal sentido, la Planificación, el Presupuesto y la Evaluación pueden entenderse como herramientas de política pública. (Granados, Larrain y Rodríguez 2009)

En un segundo aspecto analítico, y no por ello menos importante, la Administración Financiera Gubernamental es entendida como una política de Estado y en tal sentido el Presupuesto Público es en sí una política pública, particularmente aquella que formula, coordina y ejecuta, así como también integra las decisiones macro y micro presupuestarias.

Para analizar la relación entre el ciclo de políticas públicas y el ciclo presupuestario nos proponemos estudiar específicamente la política previsional durante el período 2003 – 2015. Dicha selección obedece en términos temáticos, a la importancia presupuestaria, tanto de los recursos como de los gastos del sistema previsional en el presupuesto nacional.

Y, por otra parte, en cuanto al recorte temporal propuesto, se evalúo conveniente abordar un período de tiempo que coincida o limite una gestión particular de gobierno para la cual la política previsional fue central y significativamente activa, lo cual nos permite identificar un conjunto importante de medidas de política previsional que deberían encontrar su expresión en las diversas etapas del ciclo presupuestario.

## 1.2. PREGUNTA DE INVESTIGACION

¿Cuál es el valor de la visibilidad presupuestaria para el análisis de una política pública?

## 1.3. OBJETIVOS

### Objetivos Generales

Medir el grado de visibilidad presupuestaria de las políticas públicas previsionales del período 2003 – 2015 en Argentina.

Determinar en qué medida dicha información, en cada etapa del ciclo presupuestario, puede aportar al análisis de PP e interpelar al sistema presupuestario.

Para dar cuenta de dichos objetivos debemos definir primero que entendemos por ciclo de políticas públicas. En segunda instancia, es necesario conceptualizar al sistema presupuestario, y los procesos y acciones que explican el ciclo presupuestario. Por último, se requiere caracterizar al sistema de seguridad social, en particular su componente previsional desde un punto de vista teórico y descriptivo para poder estudiar las políticas previsionales en el período seleccionado. Identificarlas dentro del ciclo presupuestario y ponderarlas en relación al análisis de políticas públicas.

### Objetivos específicos:

- (a) Analizar cómo se integra la información presupuestaria a lo largo del ciclo de política pública.
- (b) Determinar qué información aporta la estadística descriptiva del sistema presupuestario para el análisis de una política pública.
- (c) Identificar qué aspectos cualitativos provee el sistema presupuestario para el análisis de PP (por ej. la descripción de las políticas y programas, los informes de evaluación presupuestaria, etc.).



## 2) MARCO TEORICO - CONCEPTUAL

En el presente capítulo nos aproximaremos conceptualmente a la idea de política pública, su definición y alcance, así como a los conceptos más relevantes que dan cuenta de la misma. Nos preguntamos ¿Qué entendemos por el ciclo de políticas públicas? ¿Cuáles son sus etapas?

De igual modo, procederemos a explicar: ¿Qué es el presupuesto público? ¿Cuáles son sus funciones e instituciones más relevantes? ¿Cuáles son las etapas del ciclo presupuestario, características y qué tipo de información disponible emana de cada una de ellas?

Una vez desarrollados conceptualmente ambos ciclos es posible ensayar cuales son las potenciales vinculaciones entre ellos. Esto es, establecer los espacios de integración entre las etapas de cada ciclo.

### 2.1 El ciclo de las políticas públicas

El marco teórico que nos presenta el estudio del ciclo de políticas públicas nos lleva a interpelar a la “ciencia de políticas” como disciplina. Este campo de estudio ha tenido un doble objetivo.

Por un lado, desarrollar el conocimiento de la política pública, la forma en que una política evoluciona en el tiempo, qué factores explican su desarrollo, qué ha determinado sus objetivos, instrumentos y actores y a qué se debe los cambios operados en la misma.

Y, por otra parte, el objetivo del conocimiento en la política pública. Esto significa utilizar, en la elaboración de las políticas, los métodos y resultados del análisis realizado y hacer que incidan en el proceso de toma de decisiones con el fin de mejorar las políticas y su eficacia (Aguilar Villanueva, 2010).

Ambos objetivos tienen por sentido promover y asegurar la calidad en el análisis, el conocimiento y la información del proceso decisorio de la política pública y propender a una mayor capacidad de gobierno en su direccionamiento.

Para Pressman y Wildavsky las políticas son una relación causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y. Las políticas públicas resultan así hipótesis a contrastar, en tal sentido, la implementación de un curso de acción (X), derivará en un conjunto de metas y objetivos que se deberían cumplir (Y) Las políticas exteriorizan las intenciones de las fuerzas políticas, en especial de los gobiernos. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de actores políticos y gubernamentales (Pressman y Wildavsky 1998)



No todas las acciones de gobierno son políticas públicas, lo particular en ellas consiste en que este conjunto de acciones presenta lineamientos, instrumentos, procedimientos y recursos que se reproducen en el tiempo en forma relativamente constante y consistente conforme a funciones del Estado de naturaleza permanentes o por ser políticas destinadas a atender problemas públicos que requieren de una acción sostenida o prolongada y no puntual.

Cabe destacar la visión que entiende a las políticas públicas como un fenómeno social, administrativo y político específico, producto de sucesivas tomas de decisión (Carozo Brum 2006) y que son asumidas por los gobiernos en un tiempo y espacio determinados. No menos relevante es considerar que las mismas además de expresar cursos de acción gubernamental conllevan un flujo de información vinculado a los objetivos públicos definidos en forma democrática y desarrollados por el sector público en muchos casos con la participación de la sociedad civil (Lahera 2004). En tal sentido, cobra significado entender a las PP como una actividad de comunicación pública y no solo un proceso decisorio orientado a una meta, donde sobresalen las actividades destinadas a aportar evidencias, argumentos y **persuasión** respecto de las decisiones de política (Majone 1989).

Finalmente, la idea de que existen tres acepciones para el concepto de política pública, como ámbito del gobierno de las sociedades humanas, como expresión de la organización y lucha por el control del poder y por último, como un espacio en el que se designan los propósitos y programas de la autoridad pública (Roth 2006), nos permite una articulación conceptual amplia donde la visión procedimental y racional, se combina con una mirada enfocada en los conflictos de intereses que están presentes en cada momento, la existencia de tensiones, por una parte, para definir los problemas a resolver, y entre diferentes racionalidades organizativas, y entre diferentes perspectivas o visiones, en las que prima la esfera de la subjetividad. Un mundo conceptual que integra la idea de conflicto y cooperación ante opciones específicas de políticas públicas. (Lindblom 1979)

Una vez definido el concepto de políticas públicas, su abordaje nos lleva al proceso por el cual un aspecto problematizado se transforma en un objetivo de política que derivará en la decisión de un curso de acción para afrontar dicha situación y modificarla. Esto incluye un proceso decisorio, un conocimiento técnico, la disponibilidad de medios y recursos, el acceso a mecanismos de aprobación y puesta en práctica de la estrategia definida y herramientas para analizar o monitorear la evolución del camino seleccionado y finalmente la capacidad para evaluar los logros o alcances de dicha política.

Esta breve descripción funcional nos adentra en el concepto del ciclo o proceso de la política pública.

Es posible considerar siete pasos o fases del proceso de las políticas públicas. Las cuales responden a un conjunto diferenciado de preguntas y acciones u operaciones (Aguilar Villanueva L. , 2010).

A su vez, en términos generales es dable simplificar dicho proceso a 5 fases de lo que se denomina el “proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas” (Tamayo Sáenz, 1997):

#### CUADRO N° 2.1.

##### SINTESIS DEL CICLO DE POLÍTICA PUBLICA

Fases según Luis Aguilar Villanueva	Fases según Manuel Tamayo Sáez.	Síntesis Propuesta
1. Definición del Problema Pública	1. Identificación y definición del problema.	1. Formulación
2. Formación de la Agenda	2. Formulación de Alternativas de solución.	
3. Hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema	3. Adopción de una alternativa.	
4. Decisión o la selección entre opciones	-	-
5. Comunicación de la política.	-	-
6. Implementación de la política	4. Implantación de la alternativa seleccionada.	2. Ejecución o Implementación
7. Evaluación de la Política.	5. Evaluación de los resultados obtenidos.	3. Evaluación

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar y Tamayo Sáez.

En tal sentido, vamos a explicitar las fases según estos dos enfoques a fin de describir los elementos sustantivos del ciclo que debemos considerar al momento del análisis del caso.

La primera fase es de **identificación y definición del problema**, donde lo relevante es determinar a que llamamos o cual es el problema, sus dimensiones, causas y componentes.

Una situación dada se constituye en un problema público, esto es una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak & O'Donnell, 1976) en función de aspectos culturales, subjetivos, tales como creencias, valores y expectativas, la capacidad de determinados actores sociales y/o políticos por dar mayor significatividad a la necesidad de operar sobre un determinado status quo, también depende del nivel de conocimiento científico y de la expertise de diversos grupos de interés o de la propia administración pública.

Otras consideraciones que hacen de una determinada situación un problema derivan de la implicancia de costos económicos, sociales o políticos provenientes del hecho o de una situación que en función de estos costos resultará necesario modificar.

En definitiva, la consideración social de “problema” y en particular de “problema público” es en sí una construcción social, que se da bajo determinadas circunstancias y en determinado espacio y tiempo.

La segunda etapa, siguiendo a Aguilar, que implicaría completar la primera según Tamayo Sáez, consiste en la **estructuración o formación de la Agenda**.

Podemos definir a la Agenda de Gobierno, Institucional o política (Tamayo Sáenz, 1997) como el conjunto de problemas, que, en un momento determinado, el Gobierno considera prioritarios. Lo cual, si bien es una condición necesaria, no es suficiente para que dicho problema derive en una política pública.

La agenda de gobierno se integra por todos los problemas públicos que son validados como tales por parte de las autoridades gubernamentales. Dicha agenda se debe diferenciar de la denominada agenda sistémica que puede ser entendida o bien como el conjunto de problemas que “preocupan a una sociedad en un momento determinado” o aquellos que han sido definidos “como problemas públicos por los miembros de la comunidad política”.

La agenda sistémica considerará en cada momento todos aquellos hechos o situaciones que, por factores sociales y políticos de orden coyuntural; como, por ejemplo, la intervención de grupos de interés (organizaciones sociales, políticas, medios de comunicación, etc.) no solo han cobrado estado público, sino que han adquirido relevancia y consenso como tales en el seno de la sociedad civil.

No todos los problemas que incluye la agenda sistémica llegan o pueden llegar a formar parte de la agenda de gobierno. En primer lugar, no todos los problemas de la agenda sistémica son detectados oportunamente por las autoridades para su tratamiento y consideración. La detección de los problemas públicos (Tamayo Sáez 1997) implica capacidades de las autoridades públicas para identificar a tiempo los problemas para su efectivo tratamiento. Dichas capacidades pueden depender tanto del liderazgo, como de la disposición de redes de gestión y de diseños organizativos orientados en la función de detectar en forma temprana los problemas públicos que por su criticidad deben ser considerados en la agenda de gobierno. Así como también, del desarrollo y uso de herramientas de evaluación de políticas y programas en funcionamiento ya que permiten detectar problemas de eficacia, de eficiencia y de gestión.

La pregunta que sigue es que factores explican por qué algunos problemas públicos pasan de la agenda sistémica a la de gobierno y otros no. En Introducción al Análisis de Políticas Públicas (Jaime, 2013) se sintetizan tres patrones para analizar la formación de la agenda: la **atendibilidad**

y **aceptabilidad** de los problemas públicos; la **plausibilidad**, y la **receptividad**, donde aparecen cuestiones de orden ideológico, políticos o normativos, restricciones de recursos reales o financieros y, por último, las circunstancias o momentos que vuelven conveniente para el gobierno atender determinadas demandas.

En términos de Tamayo Sáez existen sesgos que afectan la disposición de incluir problemas de la agenda sistémica en la de gobierno, tales como 1) el poder y la capacidad de presión de grupos de interés, 2) la existencia de sesgos culturales, 3) el peso de la tradición y 4) las actitudes y valores de los decisores públicos.

Se puede entender al primer factor como uno de los más significativos cuando se trata de actores políticos que poseen capacidad de intervención y han desarrollado relaciones políticas y administrativas entre ellos y con el gobierno (Aguilar Villanueva L. , 2013). Los sesgos culturales se condicen con el patrón de atendibilidad por cuanto los valores culturales hacen más propenso a las autoridades incluir o entender como problemas determinadas situaciones en función de razones de orden ideológico o interpretativo. Como será el abordaje, por ejemplo, del desempleo entre autoridades políticas que entienden al mismo como un problema estructural y de exclusión social respecto de quienes lo visualizan como un fenómeno vinculado al cambio de preferencia en el mercado laboral, como una oportunidad o desde un enfoque economicista como un fenómeno friccional en dicho mercado.

El peso de la tradición nos conduce a considerar en la agenda problemas que dan cierto grado de certidumbre pues resultan conocidos por el gobierno o se consideran similares a otros que han sido objeto de la acción gubernamental.

Las actitudes y valores de los decisores públicos enlazan aspectos de orden ideológico pero atravesados por la incidencia de los medios de comunicación, los niveles de competencia política (procesos electorales) y por los objetivos institucionales de los organismos públicos cuyas perspectivas dependen de su eficacia creciente para atender y solucionar problemas y demandas ciudadanas.

En definitiva, son los actores sociales y políticos quienes tienen mayor capacidad para incidir en la agenda del gobierno.

La denominada etapa de la **hechura, construcción o formulación de las políticas públicas** es aquella instancia en la que los actores públicos frente a un problema que ha tomado lugar en la agenda de gobierno, analizan posibles alternativas de abordaje, cursos de acción, metas y objetivos a alcanzar, estudian el impacto probable de diferentes estrategias para atacar el problema y obtener

los resultados deseados. Estiman la factibilidad o posibilidad económica, presupuestaria, y organizativa, de contar con los recursos institucionales para poder implementar dicha política, y finalmente evaluar la viabilidad política para avanzar con un determinado curso de acción.

En esta etapa, se deben construir escenarios alternativos de solución, identificando para cada opción los resultados posibles, los recursos necesarios y sus costos. Existen, por lo menos, dos concepciones o corrientes diferenciadas acerca de cómo se construyen dichas alternativas y de cómo tomar la mejor decisión: el llamado modelo racional incluyendo su versión limitada (Herbert Simon) y el incrementalismo (Charles Lindblom).

En el modelo incrementalista, el proceso decisorio privilegia opciones sobre las que existe experiencia previa, en las cuales interviene la negociación, se considera la factibilidad político-administrativa y las decisiones se acercan más a un esquema de prueba y error basado en el aprendizaje sucesivo más que en la racionalidad técnica y el desarrollo de modelos analíticos y de proyección.

En la Ciencia de salir del paso, Charles Lindblom nos propone como método un proceso de comparaciones sucesivas limitadas donde no existe ni la posibilidad ni la capacidad para realizar un análisis racional exhaustivo, y donde, las metas no se definen con independencia del análisis empírico de la acción para alcanzarlas; existe limitación para vislumbrar alternativas entre instrumentos y objetivos, la validación de una alternativa no surge de un método técnico - racional sino más bien de la existencia de acuerdos y de la convergencia de voluntades. En esencia, no se cuenta con una teoría explicativa y completa, sino con una sucesión de aproximaciones que por comparación converge hacia la mejor solución posible (Lindblom, 1979).

En tal sentido, si bien no abordaremos el análisis de la formulación de la política previsional sino a partir de su visibilidad presupuestaria, la dinámica de sucesiones de política en torno a la agenda de la previsión social, y su abordaje presupuestario nos dará cuenta de este debate. Así, por ejemplo, aparecen decisiones establecidas en condiciones de incertidumbre respecto de su efectividad, como la ampliación de la cobertura a través de pensiones asistenciales, que precedió al proceso desordenado de expansión del alcance de la moratoria previsional, que, a su vez, adquirió la forma de una política denominada “Plan de Inclusión Previsional” cuando ya se habían aprobado e implementado sus normas sustantivas.

La **etapa de implementación** refiere al conjunto de acciones necesarias para poner en marcha una política pública, una vez que su estrategia de abordaje está definida. El análisis en esta etapa se orienta hacia las capacidades organizacionales, gerenciales y operativas de la administración

pública (Aguilar Villanueva L. , 2010). Se trata de analizar si las estructuras administrativas del organismo encargado de la implementación resultan apropiadas. Si las responsabilidades institucionales están identificadas, si los recursos humanos son los adecuados en cuanto a sus competencias y cantidad, si obra disponibilidad presupuestaria y financiera acorde a las necesidades que el programa de acciones y tareas demandará en el proceso de implementación de la política. Otro aspecto relevante que debe atenderse en esta etapa es su componente político, en el cual, resurgen los actores y grupos de interés que pueden viabilizar u obstaculizar el desarrollo de la implementación.

Esta fase está atravesada analíticamente por una corriente clásica que podríamos denominar modelo top-down o jerárquico burocrático, para la cual, existe una clara separación entre el nivel político decisorio y la esfera administrativa. Este enfoque, propio de una visión weberiana, sostiene que el éxito de una política se encuentra en la racionalidad de su diseño y elección.

Entre las visiones críticas al enfoque racional del modelo top-down están los aportes de Pressman y Wildavsky. Para los autores la implementación es un proceso de interacción entre los objetivos y los resultados y, por lo tanto, no se trata de un momento puntual de la política sino de un flujo de interacciones, en el cual se toman muchas decisiones. Para ellos, los problemas de implementación se generan por la creciente complejidad de la acción conjunta que se necesita para llevar adelante en forma exitosa dicho proceso. Esta complejidad considera que el creciente número de actores vinculados al proceso de implementación aumentan los nudos de decisión dificultando su control (Pressman & Wildavsky, 1998).

Existe una segunda generación de teóricos de la implementación que proponen un enfoque de diseño del proceso de implementación de abajo hacia – arriba (bottom-up), el énfasis hace foco en las condiciones que debe tener la burocracia responsable de la implementación y su relación directa con la ciudadanía. El problema de la implementación para este modelo no es el “ajuste fiel a la decisión inicial”, sino la adaptación de la misma a las características locales y contextuales en las que se implementa la política. En tal sentido, lo importante al momento de implementación de una política es no perder de vista que las demandas ciudadanas son el objetivo principal, de forma tal que la implementación debe lograr combinar un buen proceso decisorio inicial con la autonomía, flexibilidad y consideración de los aspectos contextuales o locales que surjan.

En resumen, podemos afirmar que existen tres enfoques básicos respecto de la implementación. El enfoque prescriptivo, para el cual, las condiciones necesarias para una correcta implementación son que exista una clara especificación de objetivos y metas, una asignación precisa de atribuciones

y responsabilidades, una programación y niveles de operación suficientes, disponibilidad adecuada de recursos y una clara conducción y respaldo político.

El enfoque del proceso social, entiende que la implementación es crucial o esencial en la política pública, donde el éxito no radica en ajustarse al plan de acción preestablecido, sino que durante el proceso de implementación exista el mínimo consenso sobre metas, y un grado elevado de lealtad institucional con el consiguiente grado de compromiso de quienes tienen la responsabilidad de implementar el plan de acción.

Por último, se encuentra el enfoque de implementación evolutiva donde los planes de acción se consideran como escenarios probables. En tal sentido, autores como Majone o Wildavsky refieren a la necesidad de entender que existe un mutuo condicionamiento entre las políticas y su implementación, en tal sentido, la implementación configura a las políticas, dado que las mismas son transformadas durante la implementación, toda vez que las políticas debe adaptarse al contexto en el que se plasman; pero también las políticas configuran la implementación, por una lado, a través del marco teórico (modelo causal) propio del diseño de la política, fijando el contenido y el ámbito donde se prevé implementar la política, y estableciendo quienes son los actores partícipes de la misma, los instrumentos disponibles en el plan de acción y el acceso a los recursos para llevar a cabo las acciones de implementación. En tal sentido, este enfoque entiende que la autonomía es inevitable y necesaria para la adaptación de la política frente a un contexto que presenta algún nivel de incertidumbre.

¿Cómo conectar la etapa de implementación de una PP con el ciclo presupuestario? El presupuesto no nos hablará de las capacidades organizativas o de la expertise de los recursos humanos para garantizar una exitosa implementación. Anticipando los aspectos conceptuales que surgen del estudio del ciclo presupuestario, la etapa de implementación de una PP tiene en la ejecución del presupuesto su momento de expresión. Dado que solo abarcaremos la Coordinación de la Ejecución dentro de dicha etapa, la misma será objeto del reflejo de aquellas medidas que en el momento de la formulación no encontraron una adecuada dimensión presupuestaria o bien se trata de políticas cuyo proceso decisorio impacta en el transcurso del año requiriendo de una modificación presupuestaria que le dé lugar dentro del proceso de asignación de recursos. Por ejemplo, frente a la decisión de avanzar en la política de incremento de las jubilaciones y pensiones, ¿resultó mal estimado su impacto fiscal por las áreas técnicas responsables de su correcta implementación? ¿Existieron condiciones que no pudieron ser debidamente anticipadas?

Abordamos finalmente la etapa de **Evaluación de Políticas Públicas**. En términos generales cuando pensamos en el concepto de evaluación estamos pensando en comparar una situación



deseada con una situación alcanzada, contrastamos un patrón deseado, como una imagen objetivo hacia la que se ha dirigido u orientado una o un conjunto de acciones, con lo que realmente sucedió. Esto conlleva pensar en términos de eficiencia (como el camino recorrido) y en términos de eficacia (como resultado alcanzado). Necesitamos para ello de un procedimiento por el cual, dado un punto de partida, proyectamos o extrapolamos, por un lado, una situación, que podemos llamar pasiva (en la que no se introducen cambios a la tendencia imperante) y, por otra parte, una situación activa (que esperamos resulte de la intervención sobre la situación de partida) o punto de llegada. Finalmente, comparamos el punto de llegada con aquel que proyectamos alcanzar después de la acción programada. El análisis del desvío da cuenta de la necesidad de identificar las causas del mismo y la oportunidad de corrección para un eventual nuevo ciclo.

Cohen y Franco definen la evaluación como una actividad que tiene por objeto maximizar tanto la eficacia de los programas en la obtención de sus fines como la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos (Cohen & Franco, 1992)

Asimismo, la evaluación es un insumo para orientar la acción, determinando un proceso de aprendizaje y mejora que debe potenciar.

Carden y Alkin nos propone pensar en términos de un “Árbol de la teoría de la evaluación” en el cual las teorías pueden clasificarse según el grado en que se centran en los métodos, la valoración o los usos (Carden & Alkin, 2016). Propuesta analítica que fue tomada, por ejemplo, para explicar el concepto de evaluación en el “Manual de base para la evaluación de políticas públicas” publicado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina en 2016.

Quienes concentran la atención en los aspectos metodológicos de la investigación centran su mirada sobre la construcción del conocimiento con rigurosidad, sobre la base de un fuerte diseño experimental.

La rama valorativa descansa en los aspectos subjetivos del proceso de evaluación que dependen en forma sustancial del marco de referencia al momento de relativizar el concepto de “verdad” que pueda sostenerse en la actividad evaluatoria.

Por último, la tercera rama se vincula al uso de la evaluación, principalmente, en la toma de decisiones. No obstante, cabe destacar que las tres ramas descriptas no son excluyentes entre sí, sino que, más bien, se encuentran plenamente relacionadas.



Si bien en un enfoque tradicional, la evaluación aparece al final del ciclo de política pública, su resultado retroalimenta el proceso decisorio comenzando un nuevo ciclo y orientando una mejora tanto en la elección del camino como de los objetivos de política. (Tamayo Sáez, 1997)

Una visión más amplia del concepto de evaluación ubica a la misma en cada fase o etapa del ciclo de PP. En tal sentido, la evaluación se puede entender como una práctica continua a lo largo de todo el proceso, desde la planificación, pasando por la implementación, hasta el análisis de los logros alcanzados.

A efectos de ordenar el campo de la evaluación podemos identificar un conjunto de dimensiones que nos permitan ubicar cada tipo de evaluación en el contexto del ciclo de PP y desde ahí poder articular sus vínculos con el ciclo presupuestario.

Según el **momento** en que se realiza la evaluación podemos establecer primero una distinción clásica entre evaluación ex ante y ex post. La primera se efectúa en las instancias previas a implementar una política, programa o proyecto, vinculadas a la fase de planificación. La evaluación ex post se realiza durante la ejecución o finalizada la misma. Una mirada un poco más detallada del momento nos permite determinar cuatro instancias: durante la planificación, en la ejecución de una PP, al finalizar la política, programa o proyecto y pasado un tiempo de haber finalizado.

Otro criterio de clasificación es el que se posa sobre la **modalidad** de la evaluación de PP, estableciendo cuatro tipos de modalidades: de diagnóstico, de monitoreo, de resultados y de impacto.

Una tipificación alternativa que resulta relevante es aquella que remite al **objeto** de la evaluación y que puede ordenarse desde focos más amplios como la política pública hasta aspectos de relevancia micro-institucional como el desempeño del personal. La evaluación según el objeto puede orientarse hacia las Políticas Públicas, los Programas Públicos, la gestión y resultados de entidades públicas o el desempeño individual.

El enfoque de cadena de valor público (CVP) visibiliza la centralidad de la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía (a fin de lograr el cambio de situación que dio origen a la necesidad de intervención pública), como objetivo primordial de las políticas públicas (Sotelo, 2012). La producción pública es una situación intermedia de la cual se espera (dentro de la CVP) se generen resultados e impactos y para la cual fue necesario articular insumos (reales y financieros). Asociada a la cadena de valor podemos definir un conjunto de objetos de evaluación que aportan elementos

para comprender los éxitos y fracasos, desvíos y aciertos en el proceso de una PP (Morales & Naser, 2018). Los objetos de evaluación más significativos se resumen a continuación:

De diseño: destinada a fundamentar la razón de una política o intervención pública.

De Procesos: tiene por sentido detectar fallas o identificar mejoras en la instrumentación y ejecución de las actividades que componen los procesos de la gestión pública.

De Gestión: orientada hacia la organización pública desde un enfoque institucional.

De Productos: analiza la capacidad de los bienes y servicios que brinda la política o programa para satisfacer las necesidades de la población perceptora o beneficiaria.

De Resultados: permite verificar el cumplimiento de los resultados esperados en la población objetivo.

De Impacto: sirve para constatar los cambios en las condiciones de vida de la población o en sus conductas.

La presente investigación busca correlacionar la evaluación de política pública con la evaluación presupuestaria, por lo tanto, estaremos vinculando la evaluación ex post en ambos ciclos, siendo la política pública el objeto de estudio. De resultar la evaluación presupuestaria una etapa de notable visibilidad de alguna o todas las políticas previsionales del período en estudio, ello indicaría que la información que la misma provee es útil para complementar la evaluación de dichas políticas, pudiendo ampliar el alcance de las modalidades y tipos de evaluación.

Tras haber profundizado en la noción de ciclo de las políticas públicas, es posible ahora presentar el ciclo presupuestario.

## 2.2 Del ciclo presupuestario

### ¿Qué es el presupuesto público?

El presupuesto puede ser definido como un documento que contiene palabras y cifras, que propone gastos para ciertos propósitos. Es una predicción, donde se plasman una serie de objetivos a lograr con “precios” establecidos y fondos limitados. En tal sentido, el presupuesto es a su vez, un mecanismo que obliga a elegir entre gastos alternativos. Si las alternativas se seleccionan en forma coordinada entonces podemos estar en presencia de un “plan”, el cual, si incluye un detalle o descripción de cómo alcanzar dichos objetos, entonces estamos ante un “plan de trabajo” o un instrumento para alcanzar en forma eficiente los objetivos elegidos. (Wildavsky, 1984)

Wildavsky nos propone considerar al presupuesto como un contrato. Principalmente entre el Congreso y la Presidencia con las agencias gubernamentales, donde los primeros garantizan fondos para que dichas agencias puedan erogar según los compromisos y objetivos pactados. Así “un presupuesto se convierte en una red de relaciones tanto sociales como legales en las que los compromisos son asumidos por cada una de las partes, y donde todos puede establecer sanciones (aunque no necesariamente de manera equitativa).”

En otra acepción del término el presupuesto resalta el aspecto de conducción estratégica del Estado, en tanto herramienta de asignación de los fondos públicos dado que delinea, la captación, distribución y asignación de dichos fondos. (Bonari, 2015).

Si como fuera reseñado en la introducción, el presupuesto aparece en la historia vinculado a la necesidad de moderar o limitar las ambiciones de los monarcas, enfatizando el aspecto relacional entre la sociedad civil y el estado a través de la institución presupuestaria, puede decirse que el presupuesto es para el Estado lo que el mercado es para la economía privada, con la salvedad de que a este último se le exige eficiencia en la interacción de los agentes económicos mientras que al Estado se le demanda racionalidad al momento de la priorización y asignación de políticas. (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014). Y, por lo tanto, en su origen el presupuesto se concibe como un plan financiero anual, en el cual se determina la distribución de los recursos públicos, los mecanismos o procedimientos para su ejecución y también para su control posterior.

Acorde con la creciente complejidad en la que se despliega el accionar del Estado Moderno la definición y alcance del concepto de presupuesto fue adquiriendo nuevas dimensiones. En tal sentido, el presupuesto es definido en el documento “EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA” publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) como “un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo.”

Esta definición del presupuesto nos permite ordenarlo según un análisis funcional. En tal sentido, en la información anexa al presente capítulo (Documento 2.1.) se abordan las principales funciones del presupuesto, que nos permiten analizar al mismo como plan financiero; como plan administrativo; como balance preventivo; como instrumento legal; como instrumento de política económica y como instrumento de planeamiento. (Bolívar, 2012)

Nos enfocamos ahora en caracterizar el ciclo presupuestario pues es en la estructura de sus etapas el ámbito en el que nos proponemos medir la visibilidad de la política previsional 2003 – 2015.

## El Ciclo Presupuestario

El ciclo o proceso presupuestario se compone de cuatro etapas, que se analizan como una sucesión de fases concatenadas e interconectadas, que se presentan en un orden temporal o cronológico y están fuertemente condicionadas.

En este punto presentaremos las características principales de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria. En el caso de la ejecución, a los fines del presente trabajo abordaremos más específicamente la coordinación de la ejecución presupuestaria.

### a) Formulación Presupuestaria

El proceso presupuestario se inicia en la etapa de formulación. Haciendo abstracción del carácter permanente de la Hacienda Pública, iniciamos el análisis del ciclo presupuestario describiendo las características del proceso de elaboración del proyecto de ley de presupuesto. En apretada síntesis podemos definir la formulación del proyecto de ley de presupuesto como un conjunto de normas, procedimientos, actores y tareas que se articulan durante un período de tiempo, establecido mediante un acto legal, y por el cual, se logran identificar las políticas generales y sectoriales del gobierno nacional, elaborar y definir, en base a la proyección de un escenario macroeconómico, una restricción presupuestaria, y después de un proceso de interacción técnico-política asignar prioridades de gasto dentro del nivel total que se prevé someter a autorización por parte del Congreso Nacional. De acuerdo a la Ley N° 24.156 (LAF) el proceso de elaboración del presupuesto es una función de la ONP dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio Hacienda (Art. 17 de la Ley N° 24.156).

Conforme lo establece el reglamento del artículo 24 de la LAF, la formulación del proyecto de ley de presupuesto comienza con la aprobación, por Resolución del Ministro de Hacienda, de un cronograma de actividades, la determinación de sus responsables y plazos de ejecución. De hecho, la elaboración del proyecto de resolución con el citado cronograma, bajo responsabilidad de la ONP, puede ser considerada la tarea de inicio de la formulación. La complejidad del proceso de formulación, la diversidad de insumos que se requieren para su elaboración, que dependen de áreas y sectores que no se encuentran alcanzados por la autoridad presupuestaria, hacen necesario establecer desde un nivel jerárquico competente la instrucción de elaborar la información relevante de dicho proceso y que debe brindarse en un momento preciso del tiempo a fin de garantizar el cumplimiento del art. 26 de la LAF que establece que el proyecto de presupuesto debe ingresar al Congreso Nacional antes del 15/9 del año previo al que se presupuesta.

Por lo tanto, la resolución que aprueba el citado cronograma debe ser entendida como una indicación política, y por ende una clara conducción de la autoridad política sobre dicho proceso. Vale destacar que la misma constituye un equipo que se denomina Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP), determina que áreas lo conforman, principalmente del Ministerio de Hacienda, y que tareas e insumos debe elaborar cada área en el marco de la formulación del presupuesto.

El proceso de elaboración del presupuesto combina dos técnicas, la de top-down y la de bottom-up (Bolívar, 2012) con un momento central que es la determinación de los denominados Techos Presupuestarios o Límites Financieros. El primer paso es la elaboración de la política presupuestaria o lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto que quedarán plasmados en un documento destinado a informar la actualización normativa y de procedimiento técnicos, necesarios para las tareas de formulación por parte de las jurisdicciones y entidades, y a presentar la visión de las autoridades respecto del contexto económico global, los lineamientos en materia de política salarial y de recursos humanos, y las prioridades presupuestarias tales como la política de seguridad social, inversión pública, educativa, etc. Así como también, las pautas en materia de financiamiento del gasto con préstamos de organismos internacionales de crédito, de relaciones fiscales con las provincias, de endeudamiento y de metas fiscales, entre las más relevantes, que guiarán a los organismos en sus propias tareas de elaboración de los anteproyectos de presupuesto jurisdiccionales.

Cronológicamente dividimos el proceso en dos etapas, la primera que como ya dijimos comienza con la aprobación del cronograma de formulación, termina con la comunicación de los Techos Presupuestarios por parte de la Secretaría de Hacienda a las Jurisdicciones y Entidades, suceso que normalmente se prevé a fin de junio; y la segunda etapa comienza con la elaboración por parte de dichos organismos de los anteproyectos de presupuestos institucionales y concluye el 15/9 al remitir el PEN el proyecto de ley a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación.

¿Qué son los Techos Presupuestarios o Límites Financieros? Los techos son el resultado de una estimación del nivel financiero de la restricción presupuestaria, con una distribución tentativa del presupuesto a nivel de las jurisdicciones y entidades, pero limitando el grado de detalle de la clasificación de los gastos. Es un pre-presupuesto elaborado en forma centralizada, principalmente por el órgano rector, pero con intervención de las autoridades políticas centrales. Esta primera etapa se corresponde con el proceso de formulación top-down o de formulación descendente (de arriba hacia abajo).

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los insumos requeridos para la elaboración de los Techos y sus condicionamientos.

**Cuadro N° 2.2.**  
**Principales Insumos de la Formulación Presupuestaria**

Etapa Techos



Fuente: Elaboración propia en base a ONP.

El primer insumo del proceso de formulación es el escenario macroeconómico, que incluye una proyección actualizada de las variables para el ejercicio fiscal en curso y un escenario para los tres años venideros. Si bien el principal escenario corresponde al año próximo, los dos años subsiguientes forman parte de la obligación, según la Ley N° 25.152, de formular un presupuesto plurianual de tres años de carácter informativo. Eso implica que también deben elaborarse techos plurianuales.

El escenario macroeconómico provee un número importante de datos necesarios para elaborar el presupuesto, tales como el PIB real y nominal, el nivel de precios y el tipo de cambio nominal proyectados; una estimación de las exportación e importación de bienes y servicios y los precios de productos centrales como la soja o el petróleo para el caso argentino.

Una vez elaborado el escenario macro para la etapa techos, se suceden tres actividades, una ya mencionada, es el cálculo de recursos, la segunda actividad es la estimación del servicio de la

deuda pública y, por último, se elabora un programa financiero tentativo. Estas tareas son esencialmente técnicas, aunque el programa financiero puede depender de la decisión política de hacia dónde orientar la demanda de fondos para atender el financiamiento de la brecha financiera<sup>2</sup> del presupuesto.

Dos indicadores centrales que deben definirse una vez proyectadas las variables macroeconómicas son el Resultado Financiero (RF) y el Resultado Primario (RP) del Sector Público Nacional y de la Administración Nacional, que también podemos denominar Metas Macro Fiscales (MMF)<sup>3</sup>. Los grados de libertad para definir dichas Metas dependen, por un lado, de la existencia de compromisos de la Nación con organismos internacionales de crédito y, por otra parte, de la consistencia de la política fiscal con la política económica y en particular con los objetivos de política monetaria. Considerando también que puede existir un condicionamiento en la agenda sistémica que motive establecer dichas MMF como una señal de política.

Una vez determinadas las MMF y estimados los recursos corrientes y de capital ya se puede calcular la restricción presupuestaria a nivel agregado. Esto quiere decir que el Techo Presupuestario Global (TPG) a distribuir entre las Jurisdicciones y Entidades (J/E) para atender gastos corrientes y de capital será igual a:

Recursos Corrientes y de Capital - Resultado Primario = Techos Presupuestarios Global (TPG) a distribuir<sup>4</sup>.

La pregunta ahora es como se asigna en esta etapa la restricción presupuestaria (TPG) entre las Jurisdicciones y Entidades. La elaboración de una propuesta de distribución de los TPG por J/E ha sido históricamente una función de la ONP<sup>5</sup>. Además del cálculo de recursos (elaborado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) dependiente de la Sec. de Ingresos Públicos) y de la definición de las MMF, la ONP recibe un conjunto adicional de

<sup>2</sup> La brecha financiera (BF) o necesidad de financiamiento es la diferencia entre la totalidad de los recursos y la totalidad de las erogaciones, la cual, no es el déficit financiero, que es solo la diferencia entre recursos corrientes y de capital menos los gastos corrientes y de capital. La BF se estima incluyendo las fuentes de financiamiento conocidas o garantizadas y las aplicaciones financieras (flujo de amortizaciones e inversiones financieras que deben realizarse según los compromisos y obligaciones ya establecidos). En tal sentido, la BF puede ser monetizada mediante financiamiento del Banco Central, también puede recurrirse a la emisión de deuda en moneda extranjera orientada al mercado financiero mundial o podría derivarse hacia el mercado doméstico. En la etapa de ejecución del presupuesto puede también suceder que el Gobierno se financie aumentando la deuda exigible, algo equivalente a alargar los vencimientos de las obligaciones con proveedores y contratistas.

<sup>3</sup> El RF es la diferencia entre Recursos Corrientes y de Capital menos los Gastos Corrientes y de Capital. Habitualmente dicho resultado se lo denomina la línea, por encima de la línea se considera la cuenta corriente y la cuenta capital y debajo de la línea se ordena la cuenta de financiamiento que es la diferencia entre fuentes y aplicaciones financieras según el esquema de Ahorro – Inversión – Financiamiento. El RP es, en términos generales, el RF más los intereses de la deuda pública o rentas de la propiedad.

<sup>4</sup> En la presente definición de TPG se excluyen los intereses de la deuda pública, pues salen de la arena de competencia entre las jurisdicciones y entidades por los recursos presupuestarios.

<sup>5</sup> En la actualidad el proceso de distribución de los TPG incluye una participación activa de áreas especializadas de la JGM.



información necesaria para prever tentativamente gastos inflexibles que reducen los márgenes de asignación de recursos y otros gastos según las prioridades de política vigentes al momento de la formulación.

Como se detalla en el cuadro 2.2., para cerrar la asignación por J/E, deben elaborarse y remitirse a la ONP, según el cronograma descrito, la demanda de gastos financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito, la planta de personal ocupada y vacante actualizada, la demanda de inversión pública, la descripción de políticas sectoriales de cada J/E, y si se prevén cambios en la apertura de los programas presupuestarios.

Los analistas presupuestarios de la ONP elaboran propuestas de distribución de los Techos por J/E (o por SAF<sup>6</sup> cuando existe más de uno por jurisdicción) en base a: el presupuesto vigente, la cuenta de inversión de años anteriores, la información de ejecución, tanto del ejercicio en curso como del año previo, la información descrita en el párrafo precedente, más el presupuesto preliminar<sup>7</sup> remitido por cada J/E en los casos en que haya sido elaborado. En dichas propuestas los analistas intentan captar las necesidades de cada J/E, estimar los gastos inflexibles y prioritarios de cada una, integrar las fuentes de financiamiento disponibles, y proyectar la incidencia del presente en el ejercicio fiscal del año que se está formulando. Estas propuestas se consolidan a efectos de conciliar la restricción global (Macro-Presupuestaria) con las propuestas sectoriales (Micro-Presupuestarias). Si la sumatoria de las propuestas micro excede la restricción macro deviene un proceso de recortes selectivos que se coordinan entre la autoridad técnica de la ONP y políticas de la Subsecretaría de Presupuesto y la Secretaría de Hacienda.

Una vez cerrada una versión consistente entre los niveles macro y micro presupuestarios se analiza conjuntamente con la JGM el nivel de asignación propuesto, y si existen necesidades derivadas de la agenda de la JGM, no previstas en los Techos, se inicia una nueva iteración para dar lugar a dichos gastos. Estabilizado el proceso se dispone la comunicación técnica a cada Jurisdicción de los Techos Presupuestarios Jurisdiccionales, los cuales incluyen no solo los techos de la

---

<sup>6</sup> SAF: Servicios Administrativo Financiero, es la forma de identificar organismos públicos dentro de la Adm. Nacional que corresponde a un único dominio administrativo, ósea son un ámbito de asignación de recursos por cuanto tienen responsables específicos frente a la administración de los mismo. Normalmente los organismos descentralizados tienen un único SAF, pero en la Administración Central, las jurisdicciones pueden tener más de un SAF. Por otra parte, la denominación refiere a los servicios de apoyo administrativo de cada J/E.

<sup>7</sup> El Presupuesto Preliminar es una versión anticipada, dentro del cronograma de formulación, del presupuesto de la Jurisdicción o entidad y se enmarca en la Circular N° 2/2009 de la ONP. Este presupuesto refleja una instancia de formulación de la institución previa a la comunicación de los techos por la cual, se formulan anticipadamente la política presupuestaria institucional, se recogen las demandas de crédito de las distintas áreas del organismo, se valida que programas y objetivos de política tendrán continuidad, se ajustarán en sus niveles pretendidos o se discontinúan. Dicha revisión involucra establecer qué objetivos se planea alcanzará el próximo año, cuál será el nivel de producción de bienes o servicios terminales y la demanda de insumos asociada a dicha producción.



jurisdicción (administración central) sino también de los organismos descentralizados dependientes.

Una vez remitidos los techos a las cabezas ministeriales las tareas se concentran en el ámbito de los ministerios y los organismos descentralizados. En base a los techos recibidos las áreas técnicas presupuestarias de cada jurisdicción deben elaborar su anteproyecto de presupuesto según la normativa vigente y acorde con la estructura de formularios que a tal efecto elabora el órgano rector.

Los techos brindan información agregada para la formulación del anteproyecto de cada organismo, los datos con que cuentan son un total de gasto máximo autorizado, abierto por fuente de financiamiento<sup>8</sup> y a su vez, desagregado principalmente a nivel de la categoría de inciso del clasificador por objeto del gasto<sup>9</sup> con excepción de las transferencias que se comunican con un mayor detalle.

En las J/E pueden presentarse dos situaciones, en la primera el organismo ha elaborado el presupuesto preliminar. Si esta tarea de formulación se ha anticipado, al momento de recibir los techos presupuestarios, el organismo tiene la ventaja de que su tarea se concentra en ajustar el presupuesto preliminar según las prioridades políticas institucionales al nivel del techo recibido.

Si el organismo no ha elaborado su presupuesto preliminar, entonces al recibir los techos debe dar comienzo al proceso de elaboración de su anteproyecto, fijando en dicha instancia cuales son los objetivos de política presupuestaria que podrá atender conforme el límite financiero.

En el siguiente cuadro se identifican las principales tareas, acciones y definiciones que debe reflejar un organismo al elaborar su anteproyecto de presupuesto de acuerdo a la estructura de formularios que se requiere presentar a la ONP.

---

<sup>8</sup> Las fuentes de financiamiento son la presentación de los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento, ósea que se identifica el gasto según el ingreso que lo financia.

<sup>9</sup> La clasificación por objeto del gasto es un ordenamiento de los bienes y servicios, las transferencias y los cambios en los activos y pasivos que el Sector Público realiza cuando lleva a cabo sus tareas y acciones.

Cuadro N° 2.3.

Estructura de Formularios según requerimientos de información de la formulación del presupuesto de las jurisdicciones o entidades.



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

En primer lugar, se elabora la política presupuestaria institucional (F1), en segundo término, se presentan los recursos de acuerdo a las proyecciones del organismo y a los niveles comunicados por la ONP (F2), en tercer lugar, debe diseñar su estructura programática en función de los programas presupuestarios que responden a los fines de política y al propio proceso productivo que se da al interior de la institución (F3). Conforme la dotación de recursos humanos disponible y su estimación de las necesidades que tendrá para el ejercicio entrante debe elaborar el cálculo del gasto en personal y su estructura de cargos (F4 y F9), en simultáneo corresponde identificar la estructura agregada de programas y sus actividades con las descripciones de sus objetivos (F5 y F7) y las metas o niveles de producción de bienes y servicios que satisfacen la demanda que da razón de ser a cada programa (F8). Asimismo, dicha producción demanda insumos para su realización, y esto nos permite identificar los créditos presupuestarios que permitirán adquirir dichos insumos destinados a garantizar el cumplimiento de los fines de política. (F6, F10 y F12 y F13)<sup>10</sup>.

Como se verá en el capítulo 3 de Aspectos Metodológicos, la información detallada en esta etapa del proceso de formulación y sus formularios correspondientes forman parte de la estructura documental que será analizada para identificar la visibilidad de la política previsional en el

<sup>10</sup> Los formularios mencionados se presentan con sus respectivos instructivos en el Manual para la Formulación Presupuestaria de la Administración Nacional publicado por la ONP y actualizado en cada proceso de formulación del presupuesto.

presupuesto, pero a través de su reflejo en los documentos que conforman el proyecto de ley de presupuesto de cada ejercicio del período en estudio.

Una vez elaborado y aprobado a nivel jurisdiccional el anteproyecto es puesto a disponibilidad de la ONP. Dicho proceso ascendente puede o no ir acompañado de demandas adicionales de asignación por encima de los techos comunicados. Las mismas se denominan sobretechos y deben presentarse en forma separada. Este proceso suele preverse entre fines de junio y el comienzo del mes de agosto en el cual vence la fecha de remisión de los anteproyectos de las J/E a la ONP.

La fase final del proceso de elaboración integra los anteproyectos de las J/E y, por otro lado, dado los meses transcurridos y el mayor grado de ejecución del presupuesto vigente, se actualizan las variables macroeconómicas, se vuelve a generar un cálculo de recursos y del servicio de la deuda pública, se incorporan las novedades que pudieran impactar en la asignación de gastos, por ejemplo, la política salarial, el cálculo efectivo de la movilidad previsional, el impacto del tipo de cambio o de la tasa de interés sobre el servicio de la deuda pública, etc. Estas novedades dan lugar a un nuevo proceso iterativo en el cual se incorporan las decisiones de asignación y priorización del gasto que puedan provenir de la autoridad política, tanto de la JGM como de la presidencia de la Nación.

Paralelamente al proceso de elaboración de los niveles financieros, tanto de recursos como de gastos que incluirá el proyecto de ley de presupuesto, como las metas programáticas que se prevé alcanzar, se deben preparar dos componentes troncales del proyecto de ley. El primero corresponde al articulado de dicho proyecto. Los artículos que se incorporan en el proyecto tienen, por un lado, una estructura tradicional que refleja los niveles de gasto que la ley va a autorizar, también incluye aspectos normativos, tanto en materia de recursos como de gastos, que son necesarios para poder ejecutar el presupuesto, por ejemplo, se determinan las condiciones para la ampliación de los cargos y para la ocupación de los mismos y se establecen facultades para que el JGM pueda disponer ampliaciones en los créditos bajo determinadas circunstancias. Existen artículos que atienden a temáticas presupuestarias específicas, como es el caso de las Universidades Nacionales cuyo presupuesto no forma parte del presupuesto de la Administración Nacional pero sí el monto a transferir por Universidad desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación. O los niveles previstos para la atención del pago de sentencias judiciales originadas en causas previsionales.

El segundo documento troncal, que se elabora concomitantemente se cierra financieramente el presupuesto, es el Mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto.

El Mensaje es tal vez, el documento más completo que presenta la política gubernamental. Resume la visión que el Gobierno tienen sobre la coyuntura económica y sus perspectivas, identifica cuales son las prioridades de política general, financiamiento, inversión, gasto social, relaciones fiscales, entre las más relevantes. Presenta el escenario actualizado de las principales variables macroeconómicas. Detalla el presupuesto propuesto para el año próximo comparado con el presupuesto vigente actualizado. A fin de expresar distintas visiones sobre la política fiscal dichas comparaciones muestran, las previsiones según la clasificación económica de recursos y gastos, presenta las metas fiscales y, a su vez, se analiza el gasto según las finalidades y funciones del gobierno (salud, educación, trabajo, etc.). Además de presentar el presupuesto de la Administración Nacional (APN), que es el nivel de consolidación que aprueba el Congreso de la Nación, se incluye un capítulo referente a las Empresas Públicas, los Fondos Fiduciarios y los entes públicos que se encuentran excluidos de la APN y una vez detalladas las estimaciones presupuestarias para estas instituciones públicas, se consolida tanto en pesos y porcentaje del PIB la situación financiera del Sector Público Nacional No Financiero, completando la información que da consistencia al proyecto de ley de presupuesto como visión integral de la política fiscal del gobierno y de sus compromisos y prioridades.

En forma previa a la elaboración del Mensaje, a cuya estructura convergen documentos producidos por los miembros del GAEP, antes del 30 de junio del año en curso se debe remitir al Congreso un documento denominado Informe de Avance, que anticipa los lineamientos de política presupuestaria con los que se da curso al proceso de formulación del presupuesto. Este documento en el caso de la Argentina por lo general ha revestido un carácter formal, no obstante, su elaboración permite anticipar algunas de las tareas necesarias para la redacción del Mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto (Ley N° 24.629).

Finalmente, el proyecto de ley es remitido por el PEN al Congreso Nacional antes del 15 de septiembre según lo establece el art. 26 de la LAF.

#### b) Discusión y Aprobación del Proyecto de ley de Presupuesto.

El tratamiento parlamentario del proyecto de ley de presupuesto sigue, desde un punto de vista formal, las disposiciones generales previstas en Capítulo V de la Constitución Nacional referido a la sanción y aprobación de las leyes.

El proyecto ingresa en la Cámara de Diputados en donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para debate y dictamen. La citada Comisión establece un orden para tratar el proyecto y por lo general se cita a Ministros, Secretarios y demás funcionarios del Poder Ejecutivo a fin de

exponer acerca de los aspectos sustantivos contenidos en el Presupuesto y brindar aclaraciones requeridas por los Diputados miembros de dicha Comisión. Las reuniones que se llevan a cabo en la Comisión, con la presencia de funcionarios del PEN, abren un debate sobre las políticas y supuestos contenidos en el proyecto. Al finalizar la ronda de consultas, la Comisión de Presupuesto y Hacienda elabora un Dictamen o despacho que puede ser único, o bien uno por la mayoría y otro/s por la minoría. Estos despachos son girados a la Secretaría de la Presidencia de la Cámara de Diputados para su incorporación a la “orden del día”.

En su tratamiento en el recinto, se pone en discusión la política global del Gobierno, las acciones realizadas y la perspectiva del plan o programa gubernamental. Una vez aprobado en general, por votación simple, comienza el tratamiento en particular, que pueden avanzar por capítulos o detenerse artículo por artículo. La lógica del tratamiento en recinto depende de la relación de fuerzas entre los bloques políticos. Pues a mayor dispersión, o cuando el oficialismo carece del peso suficiente en la Cámara para imponer su voluntad, se inicia un proceso de negociación que puede implicar la modificación de algunos artículos, la incorporación de nuevos o la eliminación de aquellos que no alcanzan una negociación fructífera para su permanencia en el proyecto de ley. Esta instancia es también una oportunidad de lobby institucional desde el interior del PEN. En tal sentido, actores sectoriales o institucionales que resultaron perdedores en el proceso de elaboración del proyecto de ley actúan políticamente, tanto sobre el propio PEN como sobre miembros de la Cámara de Diputados buscando consenso para introducir modificaciones que contemplen sus demandas o requerimientos no atendidos en la formulación.

Con media sanción el tratamiento sigue el decurso constitucional previsto, el proyecto de ley votado en la Cámara de Diputados pasa al Senado de la Nación para su debate y dictamen en la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado y una vez dictaminado ir a recinto para su discusión y votación. El proceso de debate, dictamen, debate y votación repite la secuencia ya descrita en relación a la Cámara de Diputados. No obstante, dadas las características especiales de la ley de presupuesto, que debe estar sancionada al momento de iniciarse el ejercicio fiscal, los Senadores, especialmente el oficialismo, intentan captar en el tratamiento del proyecto de ley en diputados las observaciones, demandas o temas de interés que pueden implicar ajustes o cambios en el proyecto evitando que las modificaciones de introducirse en la cámara revisora conlleven un nuevo proceso de debate y votación en la Cámara de Diputados pudiendo derivar en una situación de prórroga conforme el artículo 27 de la Ley N° 24.156.

Sancionada la Ley de Presupuesto procede la promulgación o veto por parte del PEN conforme lo establecido en la Constitución Nacional.

c) Coordinación y Ejecución Presupuestaria.

La etapa de ejecución si se analiza desde las funciones del sistema presupuestario se denominada Coordinación de la Ejecución del Presupuesto Nacional. Esencialmente, incluye los procedimientos y acciones que debe llevar adelante el PEN a fin de dar inicio a la etapa de ejecución del presupuesto habilitando los mecanismos para que los organismos del Estado puedan coordinar, programar y llevar adelante sus políticas institucionales en un marco consistente con las políticas generales del gobierno y dentro de los límites de la restricción presupuestaria.

Los créditos de la ley presupuesto de gastos son un límite máximo autorizado para gastar (artículo 29 de la Ley N° 24.156). Para la ejecución del Presupuesto el PEN desagrega en forma detallada los créditos conforme el artículo 30 de la Ley N° 24.156 y según lo dispone cada Ley de Presupuesto en un artículo específico. La **distribución administrativa** del presupuesto se realiza mediante una Decisión Administrativa y consiste en la presentación al máximo nivel de desagregación según los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos autorizados en la Ley de Presupuesto, también se distribuyen los recursos y el financiamiento.

En cuanto a la **ejecución de gastos y recursos**, cabe destacar lo prescripto en los artículos 31, 32 y 33 de la N° 24.156 por los cuales se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. Las jurisdicciones y entidades deben llevar registros de ejecución presupuestaria, como mínimo registrar la recaudación efectiva de los recursos y, en materia de gastos, se deben identificar tres momentos, el compromiso, el devengado y el pagado.

Estos tres momentos del gasto se corresponden con la gestión administrativa por la cual se adquieren, procesan y transforman los “insumos” reflejados en el presupuesto de gastos para poder avanzar en las acciones de implementación de una política pública. Dichas etapas presentan criterios para su realización que se diferencia según la naturaleza del gasto (personal, bienes de consumo, servicios no personales, etc.)<sup>11</sup> con independencia del objetivo de política presupuestaria de que se trate. Por ejemplo, el gasto en personal se compromete para todo el año al inicio del ejercicio si se trata de personal permanente o por lo meses por cuales se prevé contratar al personal cuando se trata de contratos de locación de servicio, indistintamente si se trata del personal de la ANSES, o del personal abocado a tareas de campo o fiscalización en el SENASA.

---

<sup>11</sup> La Resolución de la Secretaría de Hacienda N° 200/2013 establece los “Criterios para el Registro de las Etapas del Compromiso y Devengado de los Gastos, de acuerdo con la clasificación por Objeto del Gasto del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional”.



Si bien para cada objeto del gasto pueden presentarse diversos criterios para considerar un gasto comprometido o devengado, en términos generales el compromiso obedece a una instancia de afectación del crédito presupuestario disponible, por ejemplo, cuando se firma un contrato de locación de servicios o cuando se adjudica una licitación. El devengamiento del crédito opera cuando se ha efectivizado la transacción económica, cuando el personal ha trabajado a lo largo del mes devengando el derecho a la percepción del salario, cuando ha sido conformada la factura por la entrega de bienes de consumo, o por el uso efectivo de servicios básicos entre otros.

La **coordinación de la ejecución** del presupuesto presenta dos grandes capítulos, el primero de ellos corresponde a las normas, procedimientos y condiciones para que se puedan realizar **modificaciones en el presupuesto**. Esto significa que de acuerdo al principio de flexibilidad<sup>12</sup> el presupuesto se debe poder modificar a fin de atender erogaciones no previstas, situaciones de emergencia, cambios en los parámetros que afectan el nivel y la composición del gasto, la incorporación de políticas públicas con impacto presupuestario que se deciden ya estando aprobado el presupuesto o iniciado el ejercicio fiscal. Así como también, cambios en la composición o disponibilidad de los recursos o del financiamiento previstos en el presupuesto que exigen ajustar el gasto al nuevo escenario financiero.

Desde un punto de vista normativo, el artículo 37 de la Ley N° 24.156 determina que la reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la Ley de Presupuesto según resulten necesarias durante su ejecución, no sin antes dejar expresado los casos reservados al Congreso. Dicho artículo sufrió diversas modificaciones producto de la necesidad, por una parte, de introducir una mayor flexibilidad en los casos factibles de modificar el presupuesto mediante normas dictadas por el PEN. Y frente al rechazo de la opinión pública, actores políticos y académicos, en relación al abuso de dicha facultad por parte del Ejecutivo se promovió un ajuste en la norma para establecer una regla cuantitativa que permitiera limitar las facultades del PEN<sup>13</sup> (Ver Información Anexa al Capítulo II - Documento y Cuadro N° 2.1.).

---

<sup>12</sup> El principio de flexibilidad obedece a que el presupuesto debe contemplar normas y procedimientos que le otorguen un grado razonable de flexibilidad, que faciliten y viabilicen la modificación del presupuesto y la introducción de cambios en su programación.

<sup>13</sup> Un tema aparte es el abordaje de las facultades delegadas por el Congreso Nacional y los abusos del PEN en relación al tratamiento de la ejecución presupuestaria. Si bien no es tema de la presente investigación, es importante destacar que las modificaciones presupuestarias más significativas por su nivel nominal y por la envergadura de las políticas afectadas se dispusieron mediante decretos de necesidad y urgencia y no como producto de un uso abusivo del art. 37 de la LAF. Cabe destacar que entre el año 2004 y 2015 el porcentaje del crédito presupuestario afectado por el uso del citado artículo fue en promedio del 4,1% en el caso de gastos de capital o aplicaciones a favor de gastos corrientes y del 2,65% en el caso de los cambios de finalidad.

Adicionalmente al art. 37 de la LAF, las leyes de presupuesto de cada año establecen un conjunto de facultades y condiciones para la realización de modificaciones presupuestarias, dicha normativa al igual que la totalidad del presupuesto pierde vigencia legal el 31 de diciembre del año correspondiente al presupuesto vigente. En tal sentido, pueden destacarse un conjunto de artículos que se reiteran año tras año cambiando en función de particularidades en la definición de la política presupuestaria para cada ejercicio.

Por ejemplo, si analizamos el proyecto de ley de presupuesto para 2018, podemos identificar en su artículo 5, la instrucción emanada del Congreso Nacional indicando al JGM que debe distribuirse el crédito presupuestario, y autorizando al mismo a delegar facultades para disponer reestructuraciones presupuestarias en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios.

En el artículo 6 y 7 del referido proyecto se establecen las condiciones para el incremento de cargos y horas extras en la APN, mientras que por los artículos 8 y 9 se faculta al JGM a disponer incrementos en el crédito, originados en gastos financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito en el primer caso y en aumentos en los recursos propios o con afectación específica de las jurisdicciones y entidad de la APN. Por último, se puede resaltar el art. 27, del mismo proyecto de ley, que faculta al JGM a disponer ampliaciones en los créditos destinados al pago de sentencias judiciales derivadas de causas de origen previsional.

Un tercer nivel normativo que establece condiciones y facultades para realizar modificaciones presupuestarias es el que se dispone a través de la Decisión Administrativa (DA) que distribuye los créditos del presupuesto de ley.

En dicha DA el JGM especifica qué tipo de modificaciones presupuestarias pueden realizar las autoridades jurisdiccionales o de los organismos descentralizados, los responsables de los programas, y cuales se concentran en las autoridades del sistema de administración financiera, el Secretario de Hacienda y/o el Subsecretario de Presupuesto.

Las modificaciones presupuestarias que pueden realizar autoridades de rango inferior al JGM corresponden a compensaciones de créditos y/o cargos con las limitaciones prescriptas por el artículo 37 de la LAF dentro del dominio presupuestario bajo su responsabilidad. Por ejemplo, un Ministro puede compensar partidas presupuestarias entre sí, siempre que no sea reducir gasto de capital o aplicaciones financieras a favor de gasto corriente.

Ahora bien, como fuera expresado previamente el presupuesto es una autorización máxima a gastar en el año. El presupuesto es por definición anual. Sus créditos reflejan las necesidades anuales que



deberán erogarse para atender distintos fines de política y sus recursos son el cálculo de lo que se prevé sean los ingresos presupuestarios del año. No obstante, el carácter anual del presupuesto, no menos cierto es que los objetivos de política, las acciones y tareas necesarias para atender el funcionamiento de las diversas reparticiones públicas, sus gastos de funcionamiento, las obligaciones derivadas del personal y los compromisos para atender financieramente la naturaleza de las transacciones que hacen a la actividad del estado **no** son anuales, sino que se deben desplegar en forma periódica o continua a lo largo del ejercicio fiscal. Así como tampoco se encuentran disponibles al inicio del ejercicio fiscal los recursos que se prevé recaudar, sino que van ingresando a las cuentas de la APN a medida que se producen las transacciones económicas y financieras de los agentes económicos que tienen la obligación de tributar, de efectuar aportes y contribuciones o de cumplir con tasas, derechos u otra forma de recursos derivados de las potestades y funciones del Estado Nacional.

Este carácter mensual o periódico tanto de las necesidades de erogar, asociadas a la actividad del Estado, como del proceso de captación de fondos públicos, exige que se prevean con anticipación ambos flujos financieros; que se programen y coordinen en el tiempo las tareas y los requerimientos de insumos, en forma ajustada con la disponibilidad de fondos en cada momento del año. Esto implica establecer un mecanismo para autorizar la ejecución del presupuesto, y por lo tanto, los gastos que demanda la implementación de las políticas públicas dentro del marco de la restricción presupuestaria.

A este proceso de coordinación se lo denomina **programación de la ejecución** presupuestaria y se encuentra fuertemente vinculado al principio de programación<sup>14</sup> y a las funciones del presupuesto como instrumento de planeamiento y como instrumento de programación económica y social.

Cabe destacar que es a partir de la reforma introducida por la Ley N° 24.156 que se incorpora en el ciclo presupuestario el concepto de programación de la ejecución con el objeto dar previsibilidad al cumplimiento de la restricción presupuestaria, cuyo momento central del gasto corresponde al devengado. En función de ello, la programación de la ejecución se establece mediante un sistema de asignación de cuotas trimestrales para la ejecución presupuestaria.

Las cuotas son trimestrales para el compromiso y dentro del trimestre se desagrega en forma mensual para el momento del devengado. En tal sentido, las J/E deben elaborar y remitir a la ONP

---

<sup>14</sup> El principio presupuestario de programación refiere a la noción de que las tareas de previsión y planeamiento del presupuesto, así como también la organización de las acciones necesarias para su ejecución suponen la anticipación de los recursos disponibles y de las acciones operativas que se deben realizar.

a principio del año la programación física y financiera del I trimestre y por ser comienzo de ejercicio una proyección de la misma pero el resto del año; al cierre de cada trimestre deben remitir los requerimientos de autorización de cuota para el trimestre siguiente, con idéntico criterio, compromiso trimestral y devengado mensual<sup>15</sup>.

Se puede sintetizar que el objetivo central de la programación de la ejecución o sistema de cuotas trimestrales es compatibilizar la restricción presupuestaria con las políticas presupuestarias jurisdiccionales facilitando la coordinación política y administrativa del presupuesto público.

Por último, cabe destacar que el sistema de programación de la ejecución a través de la asignación de cuotas trimestrales no tiene estado público, motivo por el cual, se desestima su análisis respecto de la visibilidad de la política previsional en la fase de coordinación de la ejecución, concentrándonos exclusivamente en el análisis de las modificaciones presupuestarias.

#### d) Evaluación Presupuestaria

El **sistema de evaluación presupuestaria** al igual que la programación de la ejecución en base devengado se incorpora al sistema presupuestario a partir de la Ley N° 24.156. En tal sentido, el artículo 44 de la misma establece que la ONP evaluará la ejecución de los presupuestos de la Administración Nacional en forma periódica y al cierre del ejercicio. Para asegurar el cumplimiento de ese objetivo establece que las J/E deben llevar registro de la información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos y que deben informar a la ONP de los resultados de la ejecución física del presupuesto.

A su vez, el artículo 45 de la LAF dispone que, en base a la información física jurisdiccional, a aquella que proviene del sistema de contabilidad gubernamental y a toda otra información que la ONP considere pertinente, debe realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos por las áreas y respecto de los efectos producidos por dichos resultados. Acorde con el concepto de evaluación, se deben analizar las variaciones entre las metas observadas y los niveles

---

<sup>15</sup> La asignación trimestral de la autorización de cuotas de compromiso y devengado es un proceso en el que interviene la ONP, la Subsecretaría de Presupuesto, las J/E que deben elaborar su programa de requerimientos en función de sus objetivos de política, las áreas sustantivas del GAEP, que actualizan las proyecciones macroeconómicas y de recursos para el SPN, y la Tesorería General de la Nación que elabora su propio escenario de cuotas de pago en función de la existencia de MMF y las prioridades de política presupuestaria según las orientaciones de la JGM. La ONP tiene la tarea técnica de conciliar la información de conjunto, realizar un balance global y elevar a la Subsecretaría de Presupuesto una propuesta técnica de asignación por servicio administrativo financiero, por fuente de financiamiento y a un nivel agregado de la clasificación por objeto del gasto. A su vez, los organismos tienen algún grado de flexibilidad para administrar dentro del trimestre dichas cuotas, pudiendo reasignar entre partidas con excepción del gasto en personal; dichas facultades jurisdiccionales se establecen en la DA de distribución del presupuesto.

programados oportunamente, identificar las causas de los desvíos y preparar informes con recomendaciones dirigidas a las autoridades superiores y a los responsables de los organismos.

En síntesis, las tareas de la evaluación presupuestaria son: 1) medir los resultados y sus efectos, 2) controlar los resultados programados y los efectivamente ejecutados, 3) analizar los desvíos y determinar sus causas y 4) definir acciones correctivas.

A tal fin, se crea en la estructura de la ONP la Dirección de Evaluación Presupuestaria (DEP). Entre sus misiones y funciones principales debe evaluar los resultados físicos y financieros de la ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional, diseñar, implementar y mantener un sistema de información de datos e indicadores de los programas, en coordinación con las unidades ejecutoras de dichos programas y además de un conjunto de informes de carácter público, debe aportar elementos que retroalimente el ciclo presupuestario tanto en la formulación, como en la programación de la ejecución. Esta última visión sobre los objetivos del área es posterior a su institucionalización, dado que durante la década de los 90' dicha Dirección se encontraba abocada al diseño de las aperturas programáticas de las J/E y a la identificación de las metas de los programas presupuestarios, así como también al diseño e implementación del sistema de seguimiento físico – financiero del presupuesto y a la elaboración de los informes de evaluación de carácter público. A partir del año 2005 comienza un proceso de revisión de aspectos técnico presupuestarios que implican una reorientación hacia un diseño de presupuesto por programa orientado a resultados, en función de ello y del debate acerca de las virtudes de avanzar hacia un modelo de gestión por resultados en la APN es que se inicia un camino de integración de las tareas de evaluación presupuestaria con la totalidad del ciclo presupuestario y no solo como la última etapa del mismo<sup>16</sup>.

Antes de detallar los documentos que se generan dentro de la DEP y publica la ONP es importante distinguir qué tipo de evaluación de la gestión presupuestaria prevé el sistema presupuestario para la Administración Nacional (ONP, 1995). Según el ámbito a evaluar se define como: Global, Funcional, Regional o Institucional. En el primer caso se trata del aporte de la gestión presupuestaria a los cambios globales deseados, en tal sentido, se enfoque en los aspectos macro-fiscales. La evaluación funcional se concentra en las grandes áreas de intervención pública, denominadas finalidades y funciones en el sistema de clasificaciones presupuestarias. El análisis regional pone el acento en la interrelación de los aspectos globales y funcionales con la esfera del ámbito territorial o geográfico. Y, por último, la evaluación institucional concentra el análisis en

---

<sup>16</sup> Los lineamientos generales del proceso de implementación del presupuesto por programas orientado a resultado se puede encontrar en la Disposición de la SSP N° 664/2017.

los aspectos microeconómicos y administrativos que vinculan la gestión institucional con el cumplimiento de planes, programas y políticas a través de los cuales se ejecuta la acción de gobierno.

Las condiciones para poder implementar un sistema de evaluación presupuestaria han sido, por un lado, el desarrollo de un sólido proceso de programación presupuestaria, no solo en sus aspectos normativos y formales, sino también como condición esencial de la gestión administrativa del presupuesto. Y, por otra parte, la existencia de un robusto sistema de información, tanto en materia de registración financiera (ingresos y gastos detallados) como de información física, por la cual, se identifica el producto a través del que se plasma la política presupuestaria o programática, su medición, programación y seguimiento periódico.

Los principales documentos que se publican a partir de las tareas de evaluación presupuestaria son:

- Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional - Base Devengado
- Boletín Fiscal.
- Informe Trimestral de Seguimiento físico-financiero del Presupuesto de la Administración Nacional.
- Informe Trimestral de seguimiento físico-financiero de la Inversión Pública Nacional.
- Síntesis Ejecutiva del Seguimiento Físico-Financiero Trimestral.
- Informe Resumen Físico-Financiero Trimestral orientado al Ciudadano.
- Cuenta de Inversión: Tomo II – Evaluación de Resultados de la Gestión Anual.

#### Técnicas Presupuestarias

El capítulo referido a las técnicas presupuestarias para el caso de Argentina se corresponde con la técnica de presupuesto por programas (Matus, Makón, & Arrieche, 1979). Se trata de un enfoque productivista de la actividad del estado, por el cual, el presupuesto no solo debe identificar responsables e insumos en materia de asignación de los recursos públicos, presupuesto tradicional o inercial, sino que debe poder reflejar los objetivos y políticas presupuestarias, los productos, en tanto bienes y servicios, que satisfacen las demandas ciudadanas, sus vínculos y relaciones con las principales funciones del Estado y su estructura de financiamiento.

En tal sentido, el presupuesto debe, partiendo de la definición de las políticas presupuestarias generales e institucionales, reflejar las relaciones insumo – producto y las relaciones de

condicionamiento entre las actividades y los programas presupuestarios, que corresponden a las diversas funciones de producción institucionales.

Esta estructura analítica permite establecer indicadores de eficiencia y de eficacia de los respectivos programas de gobierno, fijar unidades ejecutoras responsables y articular el planeamiento, la programación y el presupuesto.

#### Clasificaciones Presupuestarias.

Los clasificadores presupuestarios **son instrumentos normativos que expresan distintos puntos de vista en los que se puede exponer la información originada en las transacciones de recursos y gastos que realizan las instituciones públicas, y se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económico-financiera de dichas instituciones.**

El conjunto de clasificaciones presupuestarias conforma un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública y es a su vez, un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos que llevan estadísticas sobre el sector público, facilitando el análisis de las acciones ejecutadas por el Sector Público. El sistema de clasificaciones se utiliza a lo largo de todo el ciclo presupuestario, tanto para la programación, el registro y la gestión de la ejecución, como para el análisis y seguimiento de la gestión económica financiera de las instituciones públicas.

Para el Sector Público Nacional el sistema de clasificaciones presupuestarias está conformado por diez tipos de clasificaciones con propósitos u objetivos determinados; que, asimismo, se combinan para obtener visiones interrelacionadas de las transacciones económico-financieras.

Existen tres grupos de clasificaciones, las que son válidas para todas las transacciones, sean de recursos o gastos públicos, las que son solo destinadas al registro de los recursos y aquellas que se utilizan para reflejar exclusivamente los gastos.

Las clasificaciones validas parar todas las transacciones son la institucional, y el tipo de moneda, mientras que los recursos se desagregan por rubro del recurso y por su carácter económico.

Los gastos presentan un universo más amplio y complejo de clasificaciones. En tal sentido, los mismos se pueden clasificar por objeto del gasto, su carácter económico, por finalidad y función, por fuente de financiamiento, por ubicación geográfica y por categoría programática.

El aspecto más saliente del sistema de clasificaciones presupuestarias implementado a partir de la Ley N° 24.156 es que facilita el cumplimiento de los principios de centralización normativa y de descentralización operativa, bajo la premisa de la unicidad de registro y la posibilidad de una multidimensionalidad de consultas según la diversidad de demandas de información referente a las cuentas públicas

### 2.3. Vínculo entre el ciclo de PP y el ciclo Presupuestario

Una mirada superficial o lineal nos diría que debería existir un vínculo casi lingüístico de solapamiento entre las etapas de ambos ciclos conforme su denominación nos orienta. Esto es, que la formulación de las PP debe reflejarse en la etapa de formulación del presupuesto, la implementación de las PP debe encontrar su expresión en la etapa de ejecución presupuestaria, la cual como lo hemos manifestado incluye la coordinación de la ejecución como una condición para la misma y, por último, la evaluación de PP debiera relacionarse en forma bidireccional con la evaluación presupuestaria.

Este enfoque lineal es solo una abstracción que omite por ejemplo que el cronograma de formulación del presupuesto responde a un proceso delineado, burocrático y preciso para garantizar la remisión al Congreso de la Nación del Proyecto de Ley de Presupuesto y en tal sentido, puede no guardar correspondencia con la dinámica temporal del proceso de formulación y aprobación de una PP.

No cabe ninguna duda, que las políticas públicas que demandan un esfuerzo fiscal, requieren estar contempladas, de alguna manera, en la ley de presupuesto para que sea posible su implementación y observarse, en tal sentido, su impacto en la ejecución del mismo. Asimismo, podemos considerar que la formulación presupuestaria es la última etapa del proceso de formulación y aprobación de las PP.

Y, por último, el seguimiento y monitoreo de la ejecución presupuestaria a través de los informes de la Evaluación Presupuestaria debe dar cuenta de la naturaleza de los gastos y su comportamiento, explicando las causales de los desvíos observados entre el presupuesto inicialmente programado y la ejecución. Esta definición del concepto de evaluación presupuestaria ya de por sí nos proporciona un ámbito de información para la evaluación de PP que como fuera descripta busca, entre otros objetivos, explicar la distancia entre un objetivo deseado y la trayectoria observada.

Por otra parte, dada la técnica del presupuesto por programa, y considerando que estas categorías reflejan las diversas políticas públicas, siempre que resulten relevantes a los fines presupuestarios, la evaluación de los programas presupuestarios es en sí un elemento de la evaluación de PP.

En conclusión, las políticas formuladas con anticipación al proceso de elaboración del proyecto de presupuesto deberían reflejarse en las respectivas leyes de presupuesto, o bien en las leyes de presupuesto sucesivas, de ahí que metodológicamente definiremos considerar hasta 3 años de revisión de la información presupuestaria para cada etapa del ciclo presupuestario en la construcción de los indicadores de visibilidad.

Si las medidas de política previsional se definen cuando el ciclo de formulación presupuestaria se encuentra avanzado, se pueden esperar dos situaciones. En la primera, dicha política demanda para su implementación, por su impacto inmediato, la modificación del presupuesto vigente. Esto quiere decir que debería reflejarse el vínculo entre el ciclo de PP y el presupuesto en la etapa de coordinación de la ejecución presupuestaria. En el caso en que dicha PP no tenga impacto inmediato, puede suceder que en el transcurso de la aprobación parlamentaria se modifique el proyecto de ley remitido por el PEN o bien se posponga su reflejo presupuestario para cuando efectivamente se produzca la necesidad de un refuerzo de partidas en los años siguientes.

Por último, el vínculo entre la evaluación de PP y la presupuestaria ya no depende de una necesidad intrínseca del proceso de formulación e implementación de las PP, pues la evaluación de la PP es acometida por actores diversos, dependiendo de la naturaleza de dicha política, no existiendo un sistema de evaluación de PP formal o institucionalizado. Por ejemplo, si la PP se ha financiado con préstamos de organismos internacionales de crédito como el BID o el Banco Mundial, es seguro que las condiciones del préstamo contemplan la elaboración de informes de monitoreo, seguimiento y evaluación de los alcances y cumplimientos previstos en el contrato de préstamo. En cambio, si se trata de una política sin condicionalidades financieras, como podría ser la ampliación de la cobertura previsional mediante Pensiones No Contributivas, la efectividad de la misma no será evaluada institucionalmente salvo por voluntad política, con excepción de la evaluación presupuestaria que sí responde a una estructura de requerimientos normativos del sistema presupuestario. Para este caso la evaluación presupuestaria puede ser un insumo público para que actores no gubernamentales evalúen la efectividad de dicha política previsional.

Desde este punto de vista podemos esperar que a través de los documentos de la evaluación presupuestaria se brinde información relevante para conocer no solo los desvíos presupuestarios derivados de la implementación de una PP sino también información central que permita caracterizar la misma, por ejemplo, su impacto fiscal, la población alcanzada por dicha política y



una descripción sobre sus aspectos centrales y la demanda de insumos que se requirió para su desarrollo. No debemos olvidar, por otra parte, que uno de los documentos del sistema de evaluación presupuestaria es la Cuenta de Inversión que, a pesar de su escasa difusión pública, es el informe central del proceso de rendición de cuentas de nuestro sistema republicano de gobierno.



Universidad de  
**San Andrés**

### 3) ASPECTOS METODOLÓGICOS

#### 2.4. Consideraciones Generales

En el presente trabajo de investigación nos proponemos estudiar la relación entre el ciclo presupuestario y el ciclo de políticas públicas a través del análisis de un caso único (Stake, R. 1999), la política previsional en el período 2003 – 2015. En tal sentido, abordamos el estudio sobre los criterios de selección de caso en función de su carácter instrumental. Nuestra pregunta de investigaciones nos interroga acerca del valor de la información presupuestaria para analizar una política pública, más específicamente intenta dar cuenta del grado de visibilidad que tiene la misma en el presupuesto público a largo de su ciclo. En tal sentido la política previsional 2003 – 2015 es un vehículo para estudiar el vínculo entre la esfera de las PP y el proceso presupuestario.

Nos proponemos combinar dos tipos de métodos de investigación, por un lado, realizamos un estudio exploratorio sobre un campo que se observa poco estudiado en la literatura correspondiente al caso de Argentina y, por otra parte, desarrollamos una tarea descriptiva pues se presentan en forma densa el conjunto de variables relacionales que nos permitan analizar la política previsional como puente entre ambos ciclos.

Esta metodología de investigación combinada (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2014) se acompaña de una recopilación de datos cuantitativos y cualitativos, pues debemos relevar la política previsional del período a la luz de los documentos presupuestarios y sobre dicha base construir un indicador que dé cuenta de su grado de visibilidad.

La elección de la política previsional obedece a diversos factores, en primer lugar, presenta una relevancia fiscal significativa por el porcentaje del gasto de la Administración Nacional que representa y por la afectación de recursos que demanda su financiamiento. Un segundo factor es la relevancia de su clasificación presupuestaria institucional, la importancia relativa de la esfera de la seguridad social tiene como correlato una clasificación institucional específica (las Instituciones de la Seguridad Social) que nos permiten seguir desde el punto de vista de la organización de la Administración Nacional quienes son los responsables del gasto previsional y, por lo tanto, de administrar y gestionar sus políticas. Un tercer factor significativo proviene de las implicancias económicas y sociales de la previsión social en tanto política de estado que por su complejidad afecta un conjunto de variables económicas como el crecimiento, la demanda y oferta laboral, el nivel y composición del ahorro agregado, la demanda de consumo, y un conjunto de variables sociales, tales como la distribución del ingreso, el nivel de pobreza de la población adulto mayor, la cobertura de ingreso para las personas que se encuentran en la tercera edad a través de

esquemas contributivos, el acceso a la cobertura de salud, entre los aspectos sociales más relevantes.

En el marco de la selección del caso, la determinación del período en estudio configura los límites de la investigación y al mismo tiempo nos ha permitido ordenar la tarea dentro de un espacio temporal que sigue reglas de política (valores, subjetividades, prioridades según pautas ideológicas, orientación de la agenda de gobierno) similares. En tal sentido, se acota el período de análisis al ciclo de gobierno 2003 – 2015 por cuanto se trata de una misma gestión gubernamental enmarcada en una fuerza política que se mantiene bajo una hegemonía o liderazgo estable. Y por qué durante dicho período la política previsional fue sustancialmente activa, proveyendo una variedad de eventos o novedades en el sistema previsional que permiten un análisis rico en información.

### 2.5. Construcción de los datos relevantes de la investigación

Para avanzar en las tareas de investigación se han relevado las políticas previsionales implementadas, para lo cual se debió sistematizar la normativa en materia previsional aprobada en el período. En tal sentido, se destaca que el acercamiento a las políticas previsionales se ha realizado a través del relevamiento de las normas en las que se plasman las decisiones en la materia.

Una vez relevada la normativa, fue ordenada para priorizar su estudio a la luz de la información presupuestaria, descartando aquellos casos que no requerían materialización en el presupuesto por ser medidas que carecen de un impacto fiscal.

Las fuentes documentales de las normas de carácter previsional fueron esencialmente, el portal del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en particular las publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, hoy bajo la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social), el portal InfoLEG de información legislativa y documental (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), y publicaciones académicas referidas al período en estudio. La propia información presupuestaria ha permitido retroalimentar el proceso de detección de las normas previsionales aprobadas en el período, complementando las fuentes documentales citadas.

Si bien se detallan con detenimiento en el capítulo 6, cabe destacar que una vez sistematizadas las normas previsionales se las ha caracterizado identificando un conjunto de atributos relevantes para su análisis posterior. En tal sentido, se identifican matricialmente un conjunto de atributos directos, como la fecha de aprobación de la norma, su rango y número, y una síntesis de su contenido principal. Y, a su vez, un conjunto de atributos indirectos pero relevantes, tales como: la categoría de política previsional en la que cada norma se agrupa, un conjunto de subcategorías que permiten

establecer con mayor precisión el alcance de las líneas principales de política previsional, y el o los regímenes previsionales en los que cada norma impactó.

Año	Categoría de la Política Previsional	Subcategoría de política	Régimen Previsional alcanzado	Medida: síntesis del contenido de la norma	Rango y número de norma	Fecha de Aprobación
-----	--------------------------------------	--------------------------	-------------------------------	--	-------------------------	---------------------

Dichas categorías y subcategorías surgen del abordaje bibliográfico sobre la política previsional nacional, en particular durante el período en estudio, el cual se presenta en el capítulo 5.

#### 2.6. Metodología para la construcción de un Indicador de Visibilidad.

Una vez identificadas las políticas previsionales sustantivas, el objetivo es medir el grado de visibilidad que tienen las mismas dentro del ciclo presupuestario. Para lo cual, se debió establecer bajo qué criterios y con qué instrumentos se efectuaría dicha medición. La meta es poder determinar si existe ausencia de visibilidad, o baja, media o alta visibilidad de las políticas previsionales en la información presupuestaria durante el período 2003 – 2015. Para ello hemos construido un indicador que denominamos Indicador de Visibilidad Presupuestaria de la Política Previsional (I.V.). Dicho indicador debe responder a la pregunta de qué información básica se le puede pedir al presupuesto para que sea una herramienta complementaria y útil del análisis de política pública.

Establecemos cuatro preguntas para orientar el relevamiento presupuestario y la construcción del I.V.

En primer lugar, si la medida se encuentra citada/mencionada/expresada en los documentos presupuestarios según su **normativa**.

En segundo lugar, si la medida se encuentra mencionada/referenciada/citada según su **denominación o concepto** en los documentos presupuestarios (descriptor).

En tercer lugar, si hay en los documentos presupuestarios información sobre el **impacto fiscal** que deriva de la medida, ya sea estimado u observado y que se pueda vincular en forma directa e inequívoca con las medidas específicas de política previsional.

Y, por último, si existe en los documentos presupuestarios información relativa a la **“población objetivo”** alcanzada por las medidas de política previsional. Este punto puede ponderarse positivamente si se manifiestan en forma directamente relacionadas con la medida la población beneficiaria o si se presentan indicadores de impacto, como, por ejemplo, tasas de cobertura

poblacional o índices de relación entre ingresos prestacionales y valores monetarios de referencia como el salario medio u otros.

### Aspectos Técnicos para la elaboración del IV

En primer lugar, partimos de dividir el ciclo presupuestario en tres grandes etapas (t), la formulación, la coordinación de la ejecución y la evaluación presupuestaria. Como se detallará más adelante, se seleccionaron 16 documentos presupuestarios que serán unidades de análisis dentro de las etapas del ciclo presupuestario.

El valor que puede adoptar cada observación depende de las siguientes condiciones:

#### **Cuadro N° 3.1.**

##### **Criterios de Valuación**

Orden	Criterio o Condición de Valuación	Valor
1	La Norma Previsional Y correspondiente a la política X no tiene reflejo en la unidad de análisis j de la etapa t del ciclo presupuestario.	0
2	La Norma Previsional Y correspondiente a la política X es identificada o explicada en la unidad de análisis j de la etapa t del ciclo presupuestario.	1
3	La Norma Previsional Y correspondiente a la política X es identificada y explicada en la unidad de análisis j de la etapa t del ciclo presupuestario.	2
4	La Norma Previsional Y correspondiente a la política X es identificada, explicada y puede ser cuantificada en forma financiero o medida en términos físicos en la unidad de análisis j de la etapa t del ciclo presupuestario.	3
5	La Norma Previsional Y correspondiente a la política X es identificada, explicada y puede ser cuantificada en forma financiero y medida en términos físicos en la unidad de análisis j de la etapa t del ciclo presupuestario	4
6	La Norma Previsional Y correspondiente a la política X no puede tener reflejo en la unidad de análisis j de la etapa t del ciclo presupuestario.	nc

Fuente: Elaboración propia.

Este procedimiento de valuación se repite para cada norma previsional en cada documento presupuestario o unidad de análisis de todas las etapas del ciclo presupuestario. A su vez, para cada valuación de normativa previsional se consideró viable revisar documentos de hasta tres períodos, el del año correspondiente a la norma previsional y los dos años subsiguientes. Este criterio de plurianualidad obedece al principio de continuidad de las políticas públicas en el presupuesto y toma como base el carácter trianual del presupuesto plurianual.

El valor unitario será entonces IV (Y, X, J, T) cuyo valor puede ser 0, 1, 2, 3, 4 o nc y corresponderá al valor de la norma Y correspondiente a la política previsional X en el documento J de la etapa T del ciclo presupuestario.

En términos operacionales, primero se valuó cada una de las normas para cada documento, en segundo lugar se obtuvieron los I.V. de cada norma para cada etapa del ciclo presupuestario, en tercer lugar se estimaron los promedio de los I.V. de cada etapa presupuestaria agrupados por categoría y subcategoría de política previsional y finalmente se promediaron los I.V. de cada etapa para cada política previsional para obtener el I.V. Conjunto (de las tres etapas del ciclo presupuestario) correspondiente a cada política y para el total de las políticas previsionales seleccionadas.

En tal sentido, el I.V. del conjunto será el promedio de todos los valores observados, tal que, sean números positivos naturales del 0 al 4. Ósea eliminando las observaciones en las que se determine que no corresponde (nc) establecer valor de visibilidad y producto del promedio horizontal del I.V. de cada etapa del ciclo presupuestario.

La fórmula del IV Conjunta Total =  $(I.V. F + I.V. C + I.V. E) / 3$ <sup>17</sup>

Al respecto, se destaca que de la valuación surge un I.V. por medida para cada etapa del ciclo presupuestario y para el total del ciclo. Además, se promedian las medidas que conforman una subcategoría de política previsional y estas a su vez, se agregan a nivel de categoría. En tal sentido, como se presentarán en el capítulo 6, se obtuvieron indicadores de visibilidad para cuatro categorías de política previsional (abiertas por etapa del ciclo presupuestario) y doce IV de acuerdo a las subcategorías desagregadas.

Otro conjunto de I.V. es el que surge de cada documento presupuestario J, del cual surgen 16 indicadores, los cuales, a su vez, también se agrupan por cada etapa del ciclo presupuestario, obteniendo 3 indicadores relevantes, que nos revelan que etapa del ciclo presupuestario presenta mayor o menor visibilidad para la política previsional. Finalmente, obtenemos una matriz de indicadores de visibilidad combinando las políticas previsionales según su categorización y las diferentes etapas del ciclo presupuestario.

#### Documentos presupuestarios relevantes para el análisis de políticas públicas

Los documentos<sup>18</sup> a analizar deben abarcan el ciclo presupuestario en forma integral, en tal sentido se estudiaron los siguientes documentos según cada etapa del proceso presupuestario:

<sup>17</sup> La F corresponde al IV de la etapa de Formulación, la C al IV de la etapa de Coordinación y la E al IV de la etapa de Evaluación Presupuestarias.

<sup>18</sup> Denominaremos "Documento" a las unidades de análisis documental que surgen del proceso presupuestario y se consideran plausibles de identificación y análisis puntual.

**Cuadro N° 3.1.****Documentos por Etapas del Ciclo Presupuestario**

Etapa	Documentación
1. Formulación Presupuestaria	1. Informe de Avance al 30/6 de cada año
	2. Mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto de cada ejercicio
	Fascículos por Jurisdicción y entidad del proyecto de Presupuesto: 3. Descripción de la política jurisdiccional 4. Categorías Programáticas 5. Descripción de los programas 6. Partidas Presupuestarias 7. Identificación de Metas y Unidades de Medida
	8. Presupuesto Plurianual
2. Coordinación de la Ejecución Presupuestaria	Modificaciones Presupuestarias 9. Cambios en las aperturas programáticas 10. Identificación y descripción en las MP (Considerandos de las medidas) 11. Asignación de Partida Presupuestaria en MP 12. Incorporación de Nuevas metas o reprogramación de las existentes.
3. Evaluación Presupuestaria	13. Informes de ejecución financiera Mensuales. 14. Informes trimestrales de seguimiento físico – financiero de la ONP. 15. Boletín Fiscal Trimestral. 16. Cuenta de Inversión de cada año.

Fuente: Elaboración Propia en base al Manual del Sistema Presupuestario Argentino.

A continuación, se presenta un cuadro que permite relacionar conceptualmente cada etapa del ciclo presupuestario con los documentos analizados para medir la visibilidad de la política previsional en el presupuesto.



**Cuadro N° 3.2.**  
**Detalle conceptual de los documentos presupuestarios**

Etapa del Ciclo Presupuestario	Documento	Cod.	Concepto
Formulación del Presupuesto (I)	Informe de Avance al Congreso de la Nación	1	Por el Art. 2° de la Ley N° 24.629 se establece que el PEN debe enviar al Congreso Nacional al 30/6 un informe del estado de avance del proceso de formulación del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio fiscal venidero. En dicho informe se deben anticipar los lineamientos y prioridades de la política presupuestaria.
	Mensaje	2	El mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto es un documento integral que da cuenta de la coyuntura actual y futura en la que se prevé implementar el presupuesto. A su vez, sintetiza y explica las prioridades de política presupuestaria, la estructura y nivel de los recursos proyectados y el financiamiento y la estructura de gastos que permitan implementar las políticas priorizadas. Si las medidas de política son relevantes deben ser identificadas dentro de las prioridades del gasto.
	Descripción de Política Jurisdiccional	3	La política jurisdiccional presenta la visión institucional y detalla las principales políticas presupuestarias que se prevé desarrollar para el año cuyo presupuesto se somete a aprobación. El detalle de la Política Presup. es elaborado por cada Jurisdicción o Entidad a través de un formulario (F1) cuyo contenido es incorporado como información complementaria del proyecto de ley de presupuesto y remitido al Congreso Nacional. Sean nuevas o vigentes las políticas relevantes deben encontrarse detallada en dicho formulario y en el fascículo correspondiente a la jurisdicción o entidad, tanto en el proyecto de ley, en la ley aprobada y en la Decisión Administrativa de distribución del presupuesto.
	Categoría Programática	4	Las categorías programáticas son agrupamientos y clasificaciones que permiten identificar la función de producción institucional, las acciones y tareas que se realizan para llevar adelante la política institucional y cuáles son los programas que reflejan dichas políticas institucionales y cuales las actividades que nutren de recursos, acciones y tareas a las políticas para que sean implementadas conforme un determinado nivel de asignación de recursos.
	Descripción de Programa	5	La estructura programática no solo contempla la diferenciación de los recursos que atenderán a cada programa, sino que además incluye una descripción sobre cuáles son las políticas y acciones específicas del programa. Informa los objetivos previstos para el ejercicio, de las medidas dispuestas o que se prevé establecer y que tienen impacto en el presupuesto asignado para cada programa.
	Asignación de Partidas Presupuestarias y clasificación del gasto	6	Las partidas presupuestarias que corresponden a la clasificación completa del gasto y su nivel de crédito da cuenta del tipo y la cuantía de las erogaciones necesarias para atender una/s política/s presupuestaria/s.
	Identificación de Metas y Unidades de Medida.	7	Las políticas presupuestarias, identificadas en categorías programáticas, son en esencia bienes y servicios que se brindan a la comunidad. Estos, pueden identificarse en metas que muestran su carácter real y, a su vez, medirse en unidades que cuantifican el volumen de los bienes o servicios puestos a disposición de la sociedad. Por ej. la distribución de medicamentos se puede medir identificando una meta, medicamento distribuido, y cuantificar a través de la cantidad de unidades entregadas.
	Mensaje del Presupuesto Plurianual	8	El presupuesto plurianual es un documento que permite ver el impacto de las políticas presupuestarias para un período trianual. Es de carácter informativo, presenta un detalle por programa presupuestario incluyendo las metas plurianuales estimadas.

**Cuadro N° 3.2. Continuación...**  
**Detalle conceptual de los documentos presupuestarios**

Etapa del Ciclo Presupuestario	Documento	Cod.	Concepto
Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)	<b>Cambios en la Apertura Programática</b>	9	<p>Las políticas cuya implementación no se encuentra prevista en el presupuesto en curso, pueden implicar la necesidad de realizar ajustes en el presupuesto. Si se trata de una iniciativa novedosa que resulte de atender una nueva demanda que no tienen reflejo en un programa o actividad, tal vez resulte necesario crear la categoría programática que permite reflejar los créditos para atender la misma, así como los insumos o gastos necesarios para su implementación.</p>
	<b>Identificación / Descripción en Modificaciones Presupuestarias (Considerandos de las Mod. Presupuestarias.)</b>	10	<p>La etapa de coordinación de la ejecución presupuestaria tiene dos ejes centrales, uno se corresponde con la programación de la ejecución. Esta programación se plasma en autorizaciones trimestrales para comprometer y devengar el crédito presupuestario, la misma no importa cambios en la estructura del presupuesto y por ende no resulta relevante en el enfoque de análisis de las políticas públicas desde una óptica presupuestaria y por lo tanto no será objeto de análisis en el presente estudio. La información que produce el sistema de programación de la ejecución presupuestaria no es objeto de transparencia y no existen informes que den cuenta de él de acceso ciudadano. El segundo eje se corresponde con el sistema de modificaciones presupuestarias, por el cual, existe normas y procedimientos para introducir modificaciones tanto en los recursos como en los gastos previstos en el presupuesto, cambios en la estructura de categorías programáticas, en las unidades responsables y en las metas y unidades de medida en las que se refleja la producción pública derivada de las políticas vigentes. Este eje de la segunda etapa del ciclo presupuestario si resulta relevante para el análisis de política pública pues muchas medidas se toman cuando el presupuesto ya se encuentra aprobado y en proceso de ejecución y por lo tanto, es relevante analizar si durante el transcurso del ejercicio fiscal las novedades en materia de política pública son debidamente captadas por la información presupuestaria.</p>
	<b>Asignación de Partida Presupuestaria en Mod. Presup.</b>	11	<p>Cuando una nueva política o alguna política vigente pero que sufre cambios en sus variables fundamentales requiere de una modificación en el presupuesto vigente la medida de ajuste presupuestario debe reflejar en sus considerandos las principales características de la política a implementar, su razón y su marco normativo.</p>
	<b>Incorporación de Meta Nueva o Reprogramación de Meta existente</b>	12	<p>Es importante que las modificaciones presupuestarias no solo incluyan una descripción adecuada en los considerandos de la medida acerca de lo que se espera de la misma, sino que tenga una correcta imputación de las erogaciones necesarias y de sus fuentes de financiamiento.</p> <p>Las modificaciones en la política presupuestaria pueden ir acompañadas de cambios en los niveles esperados en las metas físicas vigentes y por ende requerir de su reprogramación o de la incorporación de una nueva meta física y su correspondiente unidad de medida.</p>

**Cuadro N° 3.2. Continuación...**  
**Detalle conceptual de los documentos presupuestarios**

Etapa del Ciclo Presupuestario	Documento	Cod.	Concepto
Evaluación Presupuestaria (III)	Informes de Ejecución Base Devengado	13	Los informes de ejecución mensual solo expresan los recursos y gastos conforme un esquema de ahorro inversión financiamiento base devengado con algún grado de apertura según la clasificación económica de los recursos y gastos. No obstante, dichas limitaciones en su desagregación dichos informes pueden incluir en el análisis de las principales explicaciones del gasto un detalle de las políticas vigente o novedosas y una aproximación al impacto presupuestario de las mismas.
	Informes de Ejecución Trimestrales Físico - Financieros	14	En forma trimestral la ONP publica informes de seguimiento físico-financieros elaborados según la clasificación institucional del gasto, pero combinados con el análisis funcional. Estos informes identifican en cada jurisdicción o entidad el nivel de gasto por programa y la relación entre las metas programadas para el trimestre y la ejecución informada por los organismos, dando cuenta de las principales causas en los desvíos relevados. Si las políticas públicas están adecuadamente identificadas en el presupuesto, estos informes deben permitir analizar la ejecución / implementación de las mismas aportando información útil para su evaluación. También deben dar cuenta de las novedades para el caso en que una nueva política haya impactado en la ejecución presupuestaria. Puede suceder que la novedad de política tenga reflejo en una MP que después puede observarse en la ejecución o bien que el impacto en el gasto o en los recursos no requiere de una modificación en las categorías programáticas o en los créditos y recursos presupuestarios no obstante modifique la ejecución esperada al inicio del ejercicio según la ley de presupuesto aprobada, y en cuyo caso los informes trimestrales puedan dar cuenta de ello.
	Boletín Fiscal	15	La Secretaría de Hacienda publica el Boletín Fiscal, que contiene información económico - financiera, de carácter periódico y sistemático, referida a la ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional y del presupuesto de caja del Sector Público Nacional, incluyendo información presupuestaria sobre fuentes y aplicaciones financieras; así como del universo Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Otros Entes. Además, publica las transferencias efectuadas a las provincias, sobre Ocupación y Salarios del Sector Público Nacional, así como también presenta información comparativa sobre la deuda exigible de la Administración Central y un capítulo referido a la Deuda Pública.
	Cuenta de Inversión	16	De acuerdo a la Ley N° 24.156 el sistema de control se segmenta en interno y externo. El control externo conforma el sistema de normas y procedimientos por el cual se estructura la rendición de cuentas del PEN al PL. Hace al sistema de contrapesos constitucional, y permite el ejercicio de una gestión de mayor transparencia. A los efectos de la presente investigación vamos a limitar el análisis a la provisión por parte del PEN de la información necesaria para que el Congreso Nacional analice, evalúe y apruebe la rendición de cuentas del presupuesto. El documento central para ello es la Cuenta de Inversión de un valor subestimado habitualmente, siendo una instancia tan relevante como la del tratamiento del proyecto de ley de presupuesto. El tomo II de la Cuenta de Inversión remite al análisis del desempeños de los organismos públicos por cuanto la rendición no trata solo del cumplimiento de la normativa vigente sino que también debe dar cuenta de los resultados de la gestión, del cumplimiento de los objetivos de política comprometidos en la ley y de las causas que expliquen los desvíos en los resultados.

Fuente: Elaboración propia en base a (ONP, El Sistema Presupuestario Público en la Argentina, 1996)

La matriz relacional de políticas y documentos presupuestarios por etapas nos dan una dimensión cuantitativa de que cantidad de medidas de política previsional tienen reflejo en el presupuesto y con qué grado de visibilidad según las categorías descriptas. Por otra parte, nos permite identificar no solo el grado de reflejo de las políticas sino en qué etapa del proceso presupuestario se presenta mayor visibilidad y fortaleza y cuales son más débiles a los fines de la pregunta de investigación.

### 2.7. Análisis de Sensibilidad.

La revisión documental del presupuesto se realizó en una primera instancia bajo un criterio de valoración homogéneo. Esto quiere decir que todos los documentos presupuestarios que se analizaron tuvieron el mismo nivel de ponderación que los demás.

Al momento de valorizar cada medida de política previsional en cada documento presupuestario se le hace las mismas preguntas de investigación y se sigue igual criterio para calificar el grado de visibilidad. No obstante, por la diversidad de funciones que tiene los documentos descriptos puede establecerse que, por su razón de ser, se enfocan en aspecto que no necesariamente permiten contestar en forma positiva las cuatro preguntas del relevamiento. Esto quiere decir que un documento que no tiene por objeto presentar las políticas previstas en el presupuesto en forma detallada no contendrá la normativa en forma expresa pues esa no es su función.

En tal sentido, surgió la necesidad de analizar qué cambios se producían si los documentos eran ponderados a través de algún criterio que diera cuenta de su capacidad potencial para visibilizar o expresar detalladamente cada política pública, pudiéndose ponderar el aporte de cada uno de ellos en la construcción del indicador de visibilidad y mitigando el impacto y la eventual distorsión que pudiera generar su tratamiento lineal.

A fin de construir un esquema de ponderadores para cada documento en relación a su contribución relativa respecto de la etapa del ciclo presupuestario que permite abordar o analizar, se evaluó necesario incorporar un relevamiento en formato de tabla a partir de la cual se consultó a actores relevantes del proceso presupuestario y a analistas de políticas públicas (cuya condición es haber utilizado información presupuestaria en la elaboración de sus análisis de política), acerca de la importancia relativa que le asignan a los documentos presupuestarios seleccionados para analizar “una política pública” en particular.

La consulta se dirigió a funcionarios de niveles directivos, de coordinación y analistas presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, a funcionarios de la Dirección Nacional de Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de

Ministros, a ex funcionarios con rango de Subsecretarios u Secretarios de Estado y a analistas de políticas presupuestaria con experiencia en diversas instituciones académicas.

Se presenta en la información anexa al presente capítulo el instructivo con la planilla correspondiente a la consulta realizada. La misma permitió construir una estructura de ponderadores por documento y al mismo tiempo establecer el nivel de relevancia de los mismos, tomando en cuenta la opinión de dichos actores estratégicos para efectuar la selección de documentos y su ponderación en la construcción de los indicadores. (Ver Información Anexo al capítulo 3)

Se elaboró un vector de ponderación de cada documento presupuestario en relación a la etapa que le corresponde, el cual surge del promedio de los porcentajes relevados entre los profesionales encuestados. Por otra parte, ha permitido identificar documentos de baja significatividad que podían excluirse.

En tal sentido, se consultó a 28 profesionales de los cuales el 21% corresponde a ex autoridades políticas con rango de Secretarios y Subsecretarios de Estado, el 57% son expertos en presupuesto público y el 22% tienen experiencia en el análisis de políticas públicas. Por otra parte, resalta que el 46% ejerce en la actualidad cargos directivos dentro del Sector Público, entre Directores Generales, Nacionales o Simples, sin considerar que se ha consultado personal con rango de Coordinadores no incluidos en el porcentaje antedicho.

El 40% han sido o son funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, quienes tienen la responsabilidad de analizar la documentación presupuestaria a lo largo de todo el ciclo presupuestario y ejercen la función de rectores del sistema presupuestario. En tal sentido, se ha requerido la opinión de la Dirección, y de casi la totalidad de los Directores de área, así como también de analistas presupuestarios destacados de la misma.

Por otra parte, se ha consultado al Director General de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Marcos Makón y al titular de la Dirección Nacional de Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Fernando Stabile. Entre los profesionales que han ejercido cargos políticos se encuentran Raúl Rigo, Gastón Suarez, Norberto Perotti, y Cristina Crescenzi.

Por último, se ha consultado a los Profesores Oscar Centrángolo y Ricardo Rotsztein de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y a los Consultores Luis Babino y Gabriel Filc.

Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro siguiente:

**RESULTADO DE LA CONSULTA A EXPERTOS SOBRE LA RELEVANCIA DE LOS DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS PARA EL ANALISIS DE UNA POLÍTICA PUBLICA**

		<b>Ponderadores s/Encuestas</b>	<b>Ponderadores Podados</b>
<b>1 Formulación Presupuestaria</b>			
<b>Fascículos del Proyecto de Presupuesto</b>	Informe de Avance	5,0%	0,0%
	Mensaje del Proyecto de Ley de Presup.	16,0%	17,8%
	Descripción de Política de la Jur/Ent.	13,6%	15,2%
	Apertura Programática	9,4%	10,5%
	Descripción de Programa	13,3%	14,9%
	Asig. de Partidas Presup.	23,6%	26,3%
	Metas y Unidades de Medida.	13,8%	15,3%
	Mensaje del Presupuesto Plurianual	5,3%	0,0%
Suma de Ponderadores de la Formulación		100,0%	100,0%
<b>2 Coordinación de la Ejecución Presupuestaria</b>			
Cambios en Apertura Programática		13,5%	0,0%
Identificación / Descripción en Modificaciones Presupuestarias: Análisis de los Considerandos de las MP		26,3%	40,9%
Asignación de Partida Presupuestaria en MP		38,0%	59,1%
Incorporación de Meta Nueva o Reprogramación de Meta existente.		22,1%	0,0%
Suma de Ponderadores de la Coord. de la Ejecución		100,0%	100,0%
<b>3 Evaluación Presupuestaria</b>			
Informes de Ejecución Devengado Mensual		13,1%	0,0%
Informes de Ejecución Trimestrales Físico/Financiero		28,8%	41,9%
Boletín Fiscal Trimestral		18,1%	0,0%
Tomo II de la Cuenta de Inversión		40,0%	58,1%
Suma de Ponderadores de la Evaluación Presupuestaria		100,0%	100,0%

En términos operativos se construyeron dos ejercicios, el primero sobre la matriz de políticas previsionales por documento presupuestario considerando en forma homogénea a los documentos analizados; y en el segundo escenario, ajustando los indicadores aplicando el vector de ponderación que surge de la consulta a expertos ajustando la cantidad de documentos mediante la poda de los menos significativos. En tal sentido, cabe destacar que, en el segundo ejercicio, se consideró propicio no solo aplicar dicho vector, sino también no tener en cuenta aquellos documentos que en cada etapa han resultado de menor valoración relativa tal como se presenta en la segunda columna denominada “Ponderadores Podados”.

Esta decisión metodológica se ve reforzada por los resultados del primer ejercicio, en el cual, como se verá en el capítulo 6, convergen los documentos de menor I.V. con aquellos de menor ponderación por parte de los expertos.

En función de ello, en el segundo ejercicio se eliminan los siguientes documentos del cálculo de los I.V.:

De la etapa de formulación presupuestaria:

- Informe de Avance
- Presupuesto Plurianual

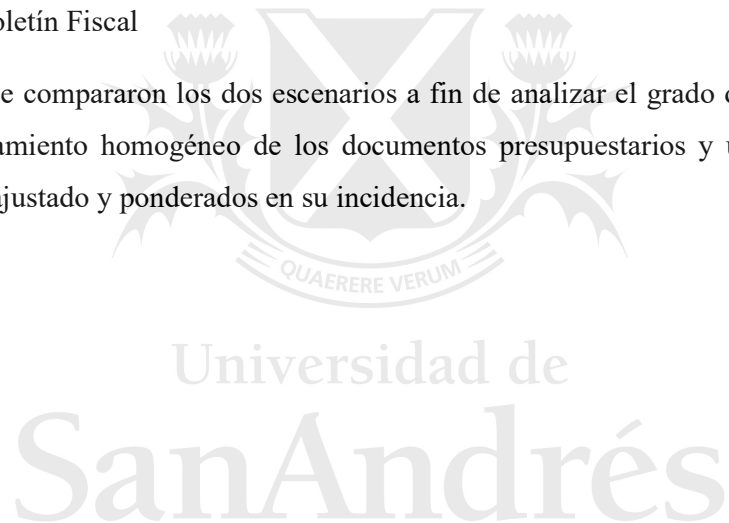
De la etapa de coordinación de la ejecución presupuestaria:

- Cambios en las aperturas programáticas
- Incorporación de metas nuevas o reprogramación de las existentes

De la etapa de evaluación presupuestaria:

- Informe de Ejecución Mensual – Base Devengado
- Boletín Fiscal

Finalmente, se compararon los dos escenarios a fin de analizar el grado de sensibilidad del I.V. entre un tratamiento homogéneo de los documentos presupuestarios y un nivel medido sobre documentos ajustado y ponderados en su incidencia.





#### 4) LA POLÍTICA PREVISIONAL: UN RECORRIDO CONCEPTUAL E HISTÓRICO

Las políticas previsionales conforman el eje central de un conjunto de acciones y políticas públicas que dentro de las clasificaciones presupuestarias se agrupan bajo la clasificación funcional de la Seguridad Social<sup>19</sup>.

Sin embargo, abordar la previsión social en particular y la seguridad social en general no nos puede limitar a la esfera analítica del presupuesto público. Su complejidad y relevancia hablan de una manifiesta multidimensionalidad para cuyo entendimiento se deben abarcar por lo menos tres dimensiones.

La primera dimensión nos exige realizar un abordaje conceptual tanto de la seguridad social como de la previsión social, identificar sus categorías básicas, y como se estructuran sus componentes sistémicos.

Un segundo nivel, nos pregunta sobre los principios y objetivos centrales, y la tipología prestacional y organizativa de los sistemas de seguridad social.

La tercera dimensión ubica a la seguridad social en su devenir histórico y los hitos más relevantes de ese proceso que configuran las alternativas de política que se han sucedido desde sus orígenes en la Argentina.

##### 4.1. Concepto de Seguridad Social

Conceptualmente podemos intentar una definición de la seguridad social como un “instituto” que alberga el objetivo de proteger y brindar cobertura económica a la población frente al desamparo o la ausencia de acceso a condiciones socialmente razonables de generación de ingresos para el desarrollo, la manutención y la supervivencia del individuo y su grupo familiar<sup>20</sup>.

Existe una tensión entre dos visiones en la conceptualización de la seguridad social, una modalidad define su alcance en base al acuerdo o desacuerdo con los principios y supuestos generales del análisis económico dominante, mientras que la segunda visión opera sobre fundamentos sociales y en base a derecho, existiendo diversos grados de alcance en el concepto de derechos sociales.

---

<sup>19</sup> La función Seguridad Social se define según el manual de clasificaciones presupuestarias para el SPN como las “acciones inherentes a cumplimentar el sistema destinado a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, por medios tales como pensiones, retiros, y jubilaciones. Incluye asimismo las asignaciones familiares y las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad”

<sup>20</sup> Definición propia en base a OIT y otras instituciones y autores.

Los programas de la seguridad social son entendidos por la escuela de pensamiento “economicista” como la conformación de un seguro colectivo contra un conjunto de riesgos o contingencias, al igual que en el seguro privado pero que por diversas “fallas” o problemas en el funcionamiento de los mercados no se puede resolver mediante la constitución de seguros de orden privado. (Stiglitz, 1995).

La seguridad social intenta sustituir los ingresos perdidos producto de la vejez, la invalidez o la muerte en el caso del grupo familiar, cumpliendo, a diferencia del seguro privado, funciones de redistribución de la renta.

Podemos ubicar en la perspectiva del derecho a la visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que caracteriza de una más forma amplia los aspectos centrales del universo de la Seguridad Social resaltando el enfoque social de la misma. (Martinez, 2012)

Para la OIT la sociedad provee de protección a sus miembros a través de acciones públicas frente a la interrupción del ingreso producto de situaciones tales como la enfermedad, la maternidad, los accidentes o enfermedades en el marco del trabajo, el desempleo, la invalidez, la vejez o la muerte. Así como también debe brindar protección médica y ayuda a las familias con hijos.

Dichos emergentes de la condición humana adquieren en el Estado Moderno estatus de contingencias o riesgos que demandan institutos de orden público que permitan dar respuesta a los efectos sociales y económicos derivados de los mismos.

Existe una diferenciación entre el seguro social y la seguridad social, el primero corresponde a una categoría más restrictiva, aparece limitado a las pensiones de vejez, la atención médica, a prestaciones monetarias por riesgo ocupacional o por desempleo, siendo su cobertura más reducida en cuanto a la población alcanzada; mientras que la seguridad social intenta proveer cobertura universal frente a las contingencias expuestas. También se diferencia la estructura de financiamiento, la primera de orden restrictivo a la lógica asalariada, mientras que en la seguridad social, en un sentido amplio, aparece el aporte de impuestos o recursos generales del estado. (Mesa Lago & Bertranou, 1998)

Ambos enfoques tienen en la configuración de la esfera del trabajo y el mercado laboral la estructuración de sus fundamentos. El enfoque basado en derechos, en su alcance más profundo, considera el concepto de ciudadanía y un abordaje universal, por el cual, el derecho a la protección de la vejez es autónomo de la inserción de los ciudadanos en el mercado de trabajo. Este enfoque parte de la existencia de desigualdades, que podríamos denominar, de orden sistémico o

estructurales y que requieren de políticas de equidad que compensen la falta de oportunidades a lo largo del ciclo de vida. (Minoldo, 2018)

Los sistemas previsionales son en general el componente principal de las políticas de seguridad social. Por un lado, por la magnitud de recursos que administran y el peso de sus gastos en relación con el resto de los programas sociales. Por otra parte, por su centralidad relativa al rol de contención social que juegan las políticas previsionales en relación a la cobertura frente a la pobreza de amplios sectores sociales de elevada vulnerabilidad.

#### 4.2. Principios, Objetivos y Tipología de la Seguridad Social.

Los principios básicos de la seguridad social son la universalidad en la cobertura, la igualdad o uniformidad en el trato, la solidaridad y redistribución del ingreso, la comprensividad y suficiencia de las prestaciones, la unidad y responsabilidad del estado y, por último, su sostenibilidad financiera. (Mesa Lago, 2004). A su vez, se presentan un conjunto de objetivos de los sistemas previsionales que responden a una visión economicista propia de la teoría del ciclo de vida, fundamento de la previsión social como política de estado. (Barr & Diamond, 2006)

En tal sentido, los objetivos modernos de los sistemas previsionales también se proponen alcanzar la cobertura de los trabajadores y su grupo familiar, la aplicación de mecanismos de redistribución del ingreso que morigeren las condiciones de pobreza, pero a su vez, procuran la neutralidad de estos sistemas en relación a las condiciones del mercado laboral, establecer mecanismos que vinculen positivamente a los ahorros previsionales con el ahorro nacional y el crecimiento económico, y por último, edificar diseños institucionales que aseguren niveles estables de autofinanciamiento de los sistemas previsionales. (Piffano, 2009) (Stilgitz, 1995).

Los principios y los objetivos citados presentan líneas comunes y aspectos controversiales, dado que al priorizar alguno de ellos como eje central del diseño de la política previsional se podría entrar en tensión con los restantes objetivos. En este sentido, la elección de aquellos objetivos o principios que serán rectores del modelo previsional responde a criterios políticos e ideológicos, situación que se vuelve relevante al analizar las políticas implementadas durante el período en estudio.

Como fuera expresado, el objetivo de cobertura del sistema previsional solo alcanza las contingencias de vejez, invalidez y muerte, y como parte del análisis de ciclo de vida, presume que las personas desean mantener su consumo en forma constante a lo largo de su vida. Dicho objetivo supone que se efectúan ahorros sobre los ingresos durante la etapa laboral; los ahorros generados

en la etapa activa deben permitirle atender su consumo en la etapa de retiro.

No obstante, existen individuos previsores, según este enfoque, hay un conjunto de razones por las cuales la solución de mercado no resulta satisfactoria para dar una cobertura adecuada a las contingencias previsionales, siendo necesaria la implementación de sistemas previsionales de orden público.

Las dos principales razones que explican la ineficiencia del mercado son: a) la existencia de miopía intergeneracional, falta de información adecuada que impide a las personas jóvenes advertir con claridad las necesidades que sobrevendrán a la vejez y que requerirían de un temprano esfuerzo de ahorro, b) el “riesgo moral” que explica aquella conducta especulativa, que no desconoce las potenciales consecuencias del envejecimiento, pero por su preferencia por el consumo presente el individuo deposita en las generaciones descendientes la responsabilidad y la carga por su atención.

El objetivo de cobertura del sistema previsional será abordado en los capítulos 5 y 6 bajo la categoría de ampliación de la cobertura por cuanto en el período de estudio dicho objetivo se centrará en políticas para recomponer el alcance de la misma.

Además del objetivo de cobertura, hemos citado cuatro objetivos adicionales que es importante explicar para comprender los debates que se suscitan alrededor de las estrategias de política relativas al diseño de los sistemas previsionales, su tipología y modalidades de gestión.

Conforme los sistemas previsionales pensados como ahorro sobre los ingresos buscan preservar el consumo intertemporal, estos esquemas reproducen las desigualdades salariales entre los trabajadores o aportantes. Asimismo, no todos los grupos sociales tienen capacidad de ahorro a lo largo de su vida laboral. Estas dos condiciones, ausencia de ahorro en sectores de muy bajos recursos, y una profunda desigualdad salarial, promueven políticas que permiten compensar dichas situaciones. Estas políticas redistributivas se basan en el mencionado principio de solidaridad.

Existen dos tipos de solidaridad redistributiva, aquella que se da al interior de la cohorte, entre beneficiarios con historias laborales de ingresos altos y aquellos beneficiarios de ingresos bajos; y la solidaridad intergeneracional entre la población activa, que realiza el esfuerzo de financiamiento del sistema previsional y la población dependiente o pasiva que es beneficiaria de las prestaciones de la previsión social.

Si consideramos estos dos grandes objetivos, cobertura y solidaridad redistributiva, podemos componer las políticas de mejora en la intensidad de la cobertura que será la categoría bajo la cual

agruparemos, en el análisis del período 2003 – 2015 (capítulo 5) y en la construcción de los indicadores de visibilidad (capítulo 6), las medidas de movilidad de las prestaciones previsionales.

Los tres tópicos que resta abordar entre los objetivos de los sistemas previsionales son derivaciones del análisis económico y de las consecuencias que dicha corriente observa en la relación entre la economía y su desempeño y los sistemas previsionales.

En primer lugar, destaca el efecto que pueden tener los sistemas previsionales sobre el nivel de ahorro y la tasa de crecimiento de la economía. Básicamente, se trata de si la introducción de sistemas previsionales de ahorro obligatorio puede generar cambios en la decisión de los “agentes económicos” respecto del nivel de su ahorro voluntario. Si el ahorro previsional obligatorio es percibido como un impuesto, el ahorro agregado debería aumentar, mientras que si es considerado como consumo diferido debería ser neutro en relación al ahorro total de la economía (Feldstein, 1974). Esta posición ha sido objeto de críticas en numerosos estudios que han aportado evidencia de la ausencia de una correlación significativa entre ahorro y seguridad social. (Randall, 1990)

Un segundo objetivo que preocupa en el debate de la previsión social moderna, es su incidencia sobre el mercado laboral. Desde el análisis económico la previsión social tiene sobre el mercado laboral varios efectos, el primero se corresponde con el llamado “efecto retiro” que introduce la noción de un momento preciso del tiempo en el que el trabajador sale de la oferta laboral. La salida del mercado laboral con sistemas previsionales es un hito exógeno a la voluntad del trabajador y puede reducir la oferta laboral. Un segundo efecto de los sistemas previsionales sobre la oferta laboral proviene de la forma de financiamiento contributiva. La aplicación de un aporte o cotización al sistema previsional por parte del trabajador activo reduce su ingreso disponible.

Para la teoría económica esta novedad debería afectar la elección entre consumo y ocio. (Valdez Prieto, 2002). Claro está que un supuesto relevante para que se produzca dicho comportamiento es que el trabajador perciba la cotización a la seguridad social como un impuesto y no como consumo diferido.

La demanda laboral también se vería afectada producto de la generalización de sistemas previsionales contributivos al impactar el aporte del empleador sobre el costo laboral, siendo la función de demanda laboral negativa respecto del costo. Estas afirmaciones de la teoría económica se encuentran sometidas a la crítica, por ejemplo, se ha argumentado que la reducción de las contribuciones patronales en mercados competitivos permitía sostener o mejorar la demanda de empleo, sin embargo, en la Argentina de la década del 90’ de fuerte reducción de las contribuciones patronales el desempleo aumento a niveles socialmente intolerables. (Roca, 2005)

Como último objetivo se encuentra el logro del autofinanciamiento de los sistemas previsionales. Pensado desde una lógica de escasez de recursos fiscales, el equilibrio financiero tiene por objeto evitar que la seguridad social compita con otras políticas públicas en la asignación presupuestaria. Para alcanzar la sostenibilidad financiera se debe diseñar un sistema previsional capaz de ajustar sus parámetros priorizando la ecuación ingreso – gasto a lo largo del tiempo. El tratamiento de aquellas medidas destinadas a recomponer el financiamiento contributivo del sistema previsional será presentado, en los próximos capítulos, bajo la categoría de políticas de financiamiento.

Conforme la multiplicidad de objetivos que pueden seguir los sistemas previsionales se presentan distintas modalidades para su organización. En tal sentido, se identifican por lo menos dos grandes técnicas organizativas de los sistemas previsionales, por un lado, el seguro social o sistema contributivo, mientras que el segundo enfoque organizativo es el de la Asistencia Social o sistema No Contributivo.

Siguiendo el análisis expuesto en “Encrucijadas de la Seguridad Social en la Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones” podemos identificar algunas características distintas en la organización de los sistemas de pensiones; la primera de ellas, como se menciona en el párrafo precedente, se refiere a las condiciones de acceso a las prestaciones. En el caso de los sistemas contributivos, las prestaciones se financian mediante las contribuciones sobre la nómina salarial, que pueden ser tanto del empleado como del empleador, siendo una condición para el acceso al beneficio la constatación de las contribuciones por un período determinado de tiempo. A su vez, estos sistemas vinculan el valor de las prestaciones con el nivel de las contribuciones o con el ingreso que las genera, existiendo una relación entre contribuciones, renta y prestaciones. (Bertranou, Cetrángolo, Gruscha, & Casanova, 2011)

Por el contrario, en los sistemas no contributivos, como su nombre lo indica no existe la precondition de haber realizado contribuciones al sistema para acceder a sus prestaciones. En tales casos, las mismas se obtienen por prueba de ingreso (pobreza), residencia o ciudadanía y sus prestaciones son por lo general del tipo uniforme, con mínimos establecidos en función de la valoración social que garantiza la superación del límite de la pobreza.

La segunda caracterización se relaciona con la forma de financiamiento de las prestaciones previsionales, dentro de la cual, se identifican dos modalidades contractuales diferenciadas. La primera de ella se conoce como régimen de reparto mientras que la segunda corresponde con esquemas de capitalización, que pueden ser colectivos o individuales.

Los sistemas de reparto, se pueden definir como de contrato intergeneracional, esto quiere decir

que la población activa solidariamente financia mediante sus contribuciones a las prestaciones de la generación beneficiaria. Este solapamiento generacional se basa en la promesa futura de que las nuevas generaciones activas cumplirán con el compromiso de financiar a los futuros jubilados o pensionados. En cambio, en los sistemas de capitalización el financiamiento de las prestaciones es intrageneracional y se realiza mediante el pre fondeo en base a las contribuciones que realizó el trabajador en forma colectiva o individual. El cambio, total o parcial, de uno de estos sistemas a otro, es el tipo de reforma estructural incluida en la categoría “otras” en el ejercicio realizado en el capítulo 6.

Una tercer características surge de la predeterminación de las variables relevantes del sistema previsional (Martinez, 2012), que en busca de procurar la sostenibilidad del equilibrio financiero, se pueden encontrar regímenes en los cuales se establece como un parámetro fijo la contribución o cotización sobre los salarios. Este tipo de diseños se denominan de cotización o aporte definido, quedando variable la determinación de los beneficios.

Dado que siempre podremos establecer una relación entre el valor de los beneficios y los ingresos o la historia laboral, llamaremos a esta relación tasa de reemplazo o sustitución y expresa el porcentaje que representan los beneficios de la previsión social en relación a los ingresos de actividad.

Alternativamente, el nivel de los beneficios o la tasa de sustitución pueden encontrarse predeterminada, esto quiere decir que la normativa previsional anticipa cual será la tasa de reemplazo, o la promesa de pago al momento de la contingencia. Estos esquemas son de beneficio definido, que en el caso de la capitalización se instrumentan mediante una rentabilidad mínima garantizada. Por ejemplo, en un sistema de reparto cuando un régimen enuncia que el cálculo del beneficio será el 82% móvil está predeterminando la tasa de sustitución y las cotizaciones deberán ser variables

Por otra parte, los sistemas de seguridad social pueden ser de administración privada o pública, con independencia de conformar regímenes de reparto o de capitalización, de beneficio o aporte definido.

La tipología descrita no agota el universo de opciones, no obstante, a los fines de la presente investigación no resultan relevante abordar una mayor complejidad.

No obstante, los sistemas previsionales suelen complementar ambas tipologías, estableciendo simultáneamente un seguro de base contributiva, en base a cotizaciones sobre los salarios, para el



caso más generalizado que es el de reparto, y acompañado de un sistema no contributivo basado en prueba de recursos y financiado con rentas generales. En estos sistemas los equilibrios financieros y actuariales se examinan en el largo plazo, pues establecen en forma simultánea la tasa de contribución junto con la tasa de reemplazo, dependiendo el equilibrio del seguro social de la relación entre la cantidad de cotizantes y la cantidad de beneficiarios.

En tal sentido, el equilibrio en los sistemas de reparto puro supone que la tasa de contribución es igual al producto de la tasa de dependencia<sup>21</sup> y la tasa de sustitución del salario.

Si se analiza la evolución de los sistemas previsionales contributivos y de reparto a lo largo del siglo XX, se observa que conforme han ido madurando y ampliando su grado de cobertura, esto es incorporando primero cotizantes (crecientes sectores laborales) y posteriormente, beneficiarios, y avanzado el proceso demográfico de envejecimiento poblacional, la tasa de sostenimiento<sup>22</sup> se ha ido reduciendo en forma sostenida, lo cual, ha llevado a un aumento de las tasas de cotización como primer medida para garantizar el equilibrio financiero y posteriormente se han tomado medidas tendientes a morigerar el nivel de los gastos, por un lado, mediante reducciones en las tasas de sustitución y por otro, intentando mejorar la tasa de sostenimiento mediante el corrimiento en la edad de retiro. No obstante, otros factores, como la inflación, los crecientes niveles de informalidad y desarticulación de los mercados laborales, y el impacto de la globalización sobre la competitividad de las firmas, presionando sobre la estructura de costos, han impactado fuertemente en la situación financiera de los sistemas previsionales que frente a la llegada de déficits permanentes han debido recurrir al endeudamiento y al financiamiento provenientes de fuentes presupuestarias no contributivas (BIRF, 1994). Esta dinámica explica la tensión entre las prescripciones de política previsional que se han suscitado a nivel internacional (Tovar, 2015).

#### 4.3. Breve revisión histórica de la seguridad social en la Argentina 1904 – 2003

La historia previsional argentina durante el siglo XX se puede descomponer en 5 etapas que podríamos denominar el ciclo de vida de la previsión social argentina<sup>23</sup>.

- a) 1904 - 1944: Primeros regímenes orgánicos por actividad.
- b) 1944 - 1968: Universalización de la seguridad social.
- c) 1968 - 1980: Centralización administrativa y unidad legislativa.

<sup>21</sup> Definimos la tasa de dependencia como el cociente entre los beneficiarios y los cotizantes.

<sup>22</sup> La tasa de sostenimiento se define como la inversa de la tasa de dependencia.

<sup>23</sup> Si bien la última etapa llega hasta los primeros años del siglo XXI sus características específicas se definieron en el marco de la sanción e implementación de la Ley 24.241 (1994) y los componentes centrales de sus consecuencias se encuentran presentes a fines de la década de los 90'.

- d) 1980 - 1990: Crisis de la seguridad social.
- e) 1990 - 2003: Reforma de la seguridad social.

Estas etapas se encuentran claramente definidas en “Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina” (La Ruffa, Gaya, Carpenter, & Martinez, 2018) y serán el marco de referencia para identificar el derrotero de la previsión social y analizar las principales políticas previsionales del período en estudio.

- a) 1904 - 1944: Primeros regímenes orgánicos por actividad.

Con la sanción de la Ley N° 4.349 se constituye la primera caja nacional de previsión social, destinada a la administración del régimen jubilatorio de los funcionarios, empleados y agentes civiles de la administración de la nación. Este régimen orgánico caracterizará una etapa signada por la creación de Cajas Previsionales estructuradas según el concepto del seguro social y creadas para atender a los trabajadores específicos de cada sector o rama de actividad, de carácter obligatorio y financiadas mediante contribuciones. La creación de cada Caja de Previsión Social se realizó por ley, y si bien fueron administradas en sus primeras etapas en forma tripartita, se trató claramente de instituciones de orden público – estatal, pero con autarquía financiera.

La seguridad social se despliega en esta etapa en forma descentralizada y fragmentada, resultado de un proceso gradual de incorporación de sectores a la institucionalidad previsional. Esta característica también se vio reflejada en la determinación de los parámetros centrales de la previsión social, la tasa de cotización, las condiciones de acceso a los beneficios y la fórmula de cálculo de los haberes resultó heterogénea entre las distintas cajas (Ver Cuadros N° 3.1. y 3.2. de la Información Anexa al Capítulo 4). Esta primera etapa incorpora a la cobertura previsional esencialmente a los trabajadores del sector público, y lo hace en forma lenta y gradual, dado que a mediados de la década del 40' la cobertura sobre la población activa solo alcanzaba al 7% (Isuani & Sanmartino, 1993).

- b) 1944 - 1968: Universalización de la seguridad social.

En 1944 comienza un proceso de expansión del sistema previsional a sectores más amplios de la clase trabajadora e incluso hacia el sector independiente, cuentapropista y hacia los propios empleadores. Algunos estudios dividen esta etapa en dos, la primera de consolidación del sistema previsional hasta 1956 y la segunda inicio de la crisis financiera de la cajas previsionales hasta 1968 (Basualdo, Arceo, Gonzáles, & Mendizábal, 2009). Entre 1944 y 1956 se crean las cajas previsionales de comercio, la industria, los trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios, y finalmente el régimen para el servicio doméstico; llegando la cobertura a más de

2.328.000 de trabajadores en 1949, no obstante, solo alcanzara al 35% de los mismos. Si bien la etapa se caracteriza por una fuerte expansión de la cobertura, la misma reprodujo las condiciones fragmentarias y heterogéneas en la determinación de los parámetros de cada régimen.

Una decisión sustantiva se plasma en 1954 con la aprobación de la Ley N° 14.370 que finaliza el período de capitalización e introduce la lógica de un régimen de reparto. En estos primeros años, de fuerte expansión de la cobertura, las nuevas cajas previsionales presenten excedentes financieros que fueron tomados por el Estado Nacional mediante la colocación de títulos públicos a los efectos de financiar el gasto público. El superávit de las cajas previsionales alcanzó un promedio entre 1950 y 1955 del 4,1% del PIB (Piffano, 2009).

En la segunda parte de esta etapa que llega hasta 1968, se produce la sanción de la Ley N° 14.499 que limita el valor de los haberes en forma generalizada al 82% móvil del salario previo al cese de la actividad, igualando la tasa de sustitución de los diferentes regímenes. Otro aspecto relevante y que marcará el debate futuro y el ritmo de la litigiosidad del sistema previsional se sucede con la incorporación a la Constitución Nacional del artículo 14 bis, que establece en su plexo normativo que “El **Estado otorgará** los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de **integral e irrenunciable**. En especial, **la ley establecerá**: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; **jubilaciones y pensiones móviles...**”.

A principios de la década del 60' aparecen los primeros síntomas de agotamiento financiero del sistema previsional. Para 1960 cinco de las trece cajas previsionales presentaban resultados financieros negativos.<sup>24</sup>

En buscar de corregir los problemas de sostenibilidad que asomaban y en el marco de la fuerte dispersión y heterogeneidad del sistema, en 1967 se aprueba la Ley N° 15.575 que concentra en tres a las trece cajas que todavía existían en dicho año, y previamente se dicta el Decreto N° 1.474/64 que implementa el primer antecedente de una moratoria previsional (Martinez, 2012).

c) 1968 - 1980: Centralización administrativa y unidad legislativa.

A partir de 1969 comienza un período de ordenamiento normativo y administrativo, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Social y la Secretaría de Seguridad Social. Mediante la Ley N°

---

<sup>24</sup> La caja de previsión de ferroviarios, navegación, servicios públicos, independientes y profesionales, presentan cuentas deficitarias mientras que el superávit de las 13 cajas había pasado del 304% como resultado financiero sobre el gasto total en 1950 al 78% en 1955 y al 17% en 1960. (Basualdo, Arceo, Gonzáles, & Mendizábal, 2009)

18.037 se unifica en un solo régimen a las cajas de previsión del estado y servicios públicos junto con la caja de la industria, el comercio y las actividades civiles dando origen al régimen de relación de dependencia; mientras que la caja de autónomos mediante la Ley N° 18.038 constituye el régimen de trabajadores independientes<sup>25</sup>. Esta reforma permite homogeneizar el sistema previsional, reduciendo la tasa de sustitución del salario a un valor entre el 70% y el 82% pero del salario mensual promedio de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes. Los aportes del trabajador y contribuciones patronales se unificaron en 5% y 15% respectivamente. Y, por otra parte, se determina como edad de retiro 55 y 60, mujeres y hombre en relación de dependencia y 62 y 65 en el caso del régimen de trabajadores independientes.

Si se analiza la evolución del sistema nacional de previsión social se verá que hasta la década del 80 se mantiene una situación de equilibrio inestable, producto del proceso de maduración del sistema, evidenciándose una situación financiera comprometida para fines de los setenta.

La maduración del sistema se expresa en que el número de beneficiarios pasan entre 1950 y 1980 de 188 mil a 2.342 mil, aumentando la cobertura de la población adulta del 12,6% al 58% (Bertranou, Cetrángolo, Gruscha, & Casanova, 2011).

d) 1980 - 1990: Crisis de la seguridad social.

Siguiendo la visión del “Libro Blanco de la Previsión Social” (MTSS, 2003) existían un conjunto claramente definido de factores que manifestaban la crisis del sistema nacional de previsión social<sup>26</sup>. La ausencia de una política social de largo plazo, la caída de la masa salarial, producto del desempleo y la creciente informalidad, el sostenido nivel de evasión previsional, la existencia de regímenes de privilegio con requisitos y condiciones laxas para el acceso a generosas prestaciones, la ausencia de políticas correctivas de los parámetros previsionales a la luz del proceso de envejecimiento población y de maduración del sistema, la implementación de políticas regresivas de reducción de contribuciones patronales, que afectaban la viabilidad de un sistema contributivo, una gestión pobre y administrativamente ineficiente, con claras políticas de demora en la tramitación de las altas de beneficios y la ausencia de control en el otorgamiento de pensiones

---

<sup>25</sup> Cabe destacar que quedan fuera del alcance de las leyes 18.037 y 18.038 los regímenes especiales de las FFAA y de Seguridad, los regímenes de privilegio de los tres poderes del estado y las cajas previsionales provinciales, entre otros.

<sup>26</sup> RAE. Crisis: cambio profundo y de consecuencias importantes, en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados. La introducción de la palabra crisis para referirse a la situación del sistema previsional en la década del 80 es compartida por casi todas las manifestaciones analíticas respecto del período, y convergen a entender dicha etapa como la partera de la reforma estructural que introduce la ley 24.241.

por invalidez, sumadas a una performance macroeconómica de alta inflación y bajo crecimiento económico, fueron las causales directas del colapso de la seguridad social entre 1980 y 1990.

También se debe ponderar, la política implementada por la dictadura militar al eliminar las contribuciones patronales y sustituir su financiamiento por el Impuesto al Valor Agregado, atacando claramente el corazón del modelo bismarckiano legalmente vigente. Si bien con el advenimiento de la democracia se reestablecen en forma gradual las contribuciones patronales la situación de asistencia financiera al sistema previsional se consolida en forma permanente.

La contracara del problema financiero resulta en el incumplimiento de la promesa de ley, con la caída significativa en la tasa de sustitución del salario, si las Leyes Nros. 18.037/8 fijaban la misma en el 70% del promedio actualizado de los salarios de los tres mejores años de los últimos diez, la relación haber jubilatorio y salarios en 1985 apenas alcanzaba el 43,8%. Este incumplimiento en la determinación y actualización de los haberes derivó en una creciente litigiosidad que generó una cuantiosa deuda a favor de los jubilados y pensionados. Finalmente, el desenlace de la acumulación de tan importante deuda impaga fue la consolidación de deudas dispuesta por la Ley N° 23.982, y su cancelación mediante títulos públicos, alcanzando un 2,8 del PIB.

Sintetizando, podemos decir que la crisis responde a un conjunto de factores (Schultess, 1995), que pueden resumirse en factores demográficos producto del envejecimiento poblacional, laborales como el aumento del desempleo, la tercerización o precarización laboral, y la caída de los salarios reales. Así como también influyeron factores asociados a la gestión del sistema, como ser la ausencia de criterios económicos y de modernización administrativa, laxitud en el otorgamiento de las prestaciones, ausencia de expectativas por parte de la población sujeta a aportes y un fuerte deterioro en el valor de las prestaciones producto de la exposición a la inflación.

e) 1990 - 2003: Reforma de la seguridad social.

La Ley N° 24.241 promulgada en octubre de 1993 conforma un punto de inflexión en la lógica previsional hegemónica de la segunda mitad del siglo XX. Ubicada en el contexto de las reformas estructurales impulsadas a partir de la crisis de la hiperinflación, sus lineamientos generales evidencian la influencia del Consenso de Washington en la elaboración de las políticas públicas de la década del noventa. En tal sentido, la reforma previsional se orientaba a dar satisfacción a algunas de las políticas del mismo, por ejemplo, alcanzar la disciplina fiscal, abonar al reordenamiento de las prioridades del gasto público, y avanzar en un proceso de retiro de la actividad del estado mediante políticas de privatizaciones, en una clara orientación pro mercado del conjunto de las políticas del período.

### Principales características de la reforma previsional – Ley N° 24.241

La reforma previsional instituida por la citada ley reemplazó el régimen de reparto de administración estatal por un sistema sustentado en dos pilares. El primer pilar, mantenía las características de un régimen de reparto administrado por el estado, pero sobre la base de otorgar una prestación homogénea para el conjunto de los beneficiarios. Dicha prestación se dio en llamar Prestación Básica Universal (PBU), que aún mantiene con modificaciones su existencia.

El segundo pilar presentaba dos opciones; la primera de ellas, a través de un régimen de capitalización administrado por empresas especializadas llamadas Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), y reguladas por una Superintendencia creada a tal efecto como un organismo público autárquico, se denominaba Jubilación Ordinaria (JO) y surgía de la renta vitalicia o retiro programado en función del fondo acumulado en la AFJP elegida por el aportante. La segunda opción, para quienes optaban por el régimen de reparto, se correspondía con una prestación llamada adicional por permanencia (PAP) administrada por el Estado a través del organismo descentralizado responsable de la seguridad social (ANSES).

Como en todo sistema previsional, al momento de la reforma existía una deuda pensional implícita (Bravo , 2000) equivalente al valor actualizado del flujo futuro de las obligaciones con los pasivos y el valor presente de las cotizaciones realizadas por los trabajadores activos a esa fecha.

Para el caso de la Argentina el tratamiento de dicha deuda se convirtió en una prestación de reconocimiento, la Prestación Compensatoria (PC), que como su nombre lo indica compensaba en la determinación del beneficio de los nuevos jubilados los aportes realizados al régimen anterior a la Ley N° 24.241.

En definitiva, operó un cambio estructural estableciendo un sistema mixto (de capitalización o reparto) con un pilar general para todos los beneficiarios.

Además de la reforma estructural se incluyeron cambios paramétricos, en primer lugar, se incrementó la edad mínima para acceder al beneficio de la jubilación, la cual aumentó con una escala de transición, de 60 a 65 años para los hombres y de 55 a 60 años para las mujeres. El segundo cambio se introduce en la fórmula para determinar el ingreso base para el cálculo de la jubilación. El nuevo cálculo surgía del promedio de los ingresos de los últimos diez (10) años, en lugar del promedio de los tres mejores años de los últimos diez.

El tercer cambio introducido aumenta de veinte (20) a treinta (30) los años de aportes exigidos para poder acceder a la jubilación.



Cabe destacar otro cambio importante, que suele pasar desapercibido en los análisis sobre la reforma, es el ajuste en las condiciones de acceso a las pensiones por invalidez la cual se endurece significativamente (Massa & Fernandez Pastor, 2007)<sup>27</sup>.

En términos de la determinación de los haberes previsionales la jubilación pasa a estructurarse por tres componentes, la PBU que se determinaba como 2,5 veces el aporte medio previsional obligatorio (AMPO), la PC, igual a 1,5 puntos por cada año aportado previamente a la reforma y la PAP equivalente al 0,85% del ingreso base por cada año de servicio aportado con un máximo de hasta 35 años.

Respecto del financiamiento del régimen de reparto, relevante a los fines de la presente investigación, se destinan al mismo los aportes personales de los afiliados a dicho régimen y las contribuciones patronales a cargo del empleador, que la norma fija en un nivel general del 16% sobre la remuneración imponible.

Idénticos porcentajes corresponden a los trabajadores autónomos, pero respecto de la renta presunta.

Adicionalmente, el texto original de ley en su art.18 establecía además de las contribuciones citadas la afectación de la recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico y otros tributos de afectación específica al régimen nacional de previsión social, y los recursos provenientes de "Rentas generales" de la Nación, entre otros.

A modo de resumen, la reforma previsional instaurada en 1994 buscaba, por un lado, generar un cambio estructural que incrementará la tasa de sostenimiento a través del estímulo al aporte personal. El objetivo en este punto era la reducción de la evasión previsional de los activos, aumentando la cobertura sobre la población económicamente activa.

A su vez, las nuevas reglas de acceso debían promover una valoración social que le diera credibilidad al esfuerzo contributivo para acceder a las prestaciones; el cambio en la edad de retiro, los mayores años de aportes requeridos y el ajuste en el baremo para el acceso a la pensión por invalidez restringían las condiciones para el alta de los beneficios, mejorando la tasa de sostenimiento con una menor tasa de crecimiento de la población pasiva cubierta.

---

<sup>27</sup> El artículo 48 inciso a) del texto original de la Ley N° 24.241 establece que para acceder a la pensión por invalidez debe producir una incapacidad laboral total del 66%, a diferencia de la Leyes Nros. 18.037/8 en las cuales el 66% de incapacidad se limitaba a la actividad específica del activo.



Con la sanción de la Ley de Solidaridad Previsional, Ley N° 24.463, se reconoce al sistema previsional administrado por el estado como un régimen de reparto asistido basado en el principio de solidaridad. En base a ello se establece que el Estado Nacional garantiza las prestaciones hasta el nivel previsto en la ley de presupuesto de cada año y fija topes a los haberes máximos. A su vez, establece que la movilidad se determinará en las leyes de presupuesto, congelando en los hechos el valor del AMPO<sup>28</sup>.

El congelamiento de la movilidad previsional se termina de institucionalizar con la firma del Decreto N° 833/97 que reemplaza el AMPO por el MOPRE (Modulo Previsional), un valor discrecional, fijado en \$80 e inmodificado hasta su derogación en el año 2009.

Existen tres tópicos de política previsional que se deben abordar respecto del período que va desde comienzos de la década del 90 hasta el 2003 para caracterizar la génesis de algunas de las categorías de política previsional entre 2003 y 2015<sup>29</sup>.

- El primero refiere a la política de financiamiento previsional, la cual, se divide a su vez en dos, las medidas respecto al tratamiento de las contribuciones patronales y de los aportes personales y, por otra parte, la política de financiamiento de la brecha contributiva del sistema previsional, esto es la afectación de impuestos a favor del sistema previsional y la carga sobre los recursos de libre disponibilidad del Tesoro Nacional y de las provincias.
- El segundo tópico de política se corresponde con el tratamiento de los regímenes diferenciales y especiales, sus derogaciones parciales, financiamiento y administración.
- Y el tercer tópico refiere a la política asistencial mediante el otorgamiento de pensiones no contributivas.

---

<sup>28</sup> El AMPO se pensó como un mecanismo para fijar la movilidad de las PBU en función de que el mismo debía reflejar la variación en el promedio de los aportes, que en caso de elevarse reflejaría un mayor nivel de recaudación contributiva. Lo cierto es que, a partir de la convertibilidad, el proceso de reforma del estado y la apertura económica, la Argentina se vuelve débil frente a los shocks externos. El efecto tequila impacta directamente sobre el mercado laboral elevando el desempleo del 9,3% del total de los aglomerados en octubre de 1993 al 18,4% en mayo de 1995 siendo afectados los salarios medios bajos. Resultado del desempleo en salarios bajos, el AMPO sube mientras que la recaudación no.

<sup>29</sup> Se excluye el análisis de la política destinada a la centralización de los regímenes previsionales provinciales, dado que requeriría abordar la problemática del federalismo fiscal que excede el alcance conceptual de la presente investigación.

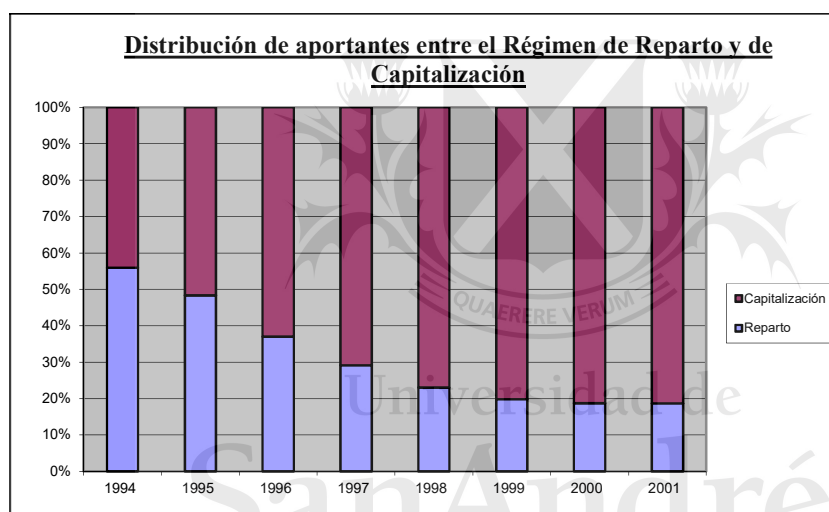
### Política de Financiamiento del sistema previsional

Las políticas de financiamiento analizadas incluyen tanto las modificaciones en los aportes personal y las contribuciones patronales como las reformas en materia de financiamiento tributario de la seguridad social.

#### Financiamiento con contribuciones sobre la nómina salarial 1994 - 2001

Los ingresos a la ANSES por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial presentan una caída en el período 1994 – 2001 del orden del 40%<sup>30</sup>. En este sentido, la reducción de los ingresos por aportes personales obedece a su distribución entre el sistema de reparto y el de capitalización de acuerdo a la opción ejercida por cada trabajador.

**Gráfico N° 4.1.**



Fuente: Elaboración propia en base a D.N.I.A.F.

Resulta de ello que entre 1994 y el 2001 se pasa de un 56% de cotizantes al sistema de reparto al 19%, con la consecuente pérdida de financiamiento contributivo del régimen previsional público a cargo de la ANSES por aportes personales (Ver Cuadro N° 4.3. Información Anexa al Capítulo 4).

A partir del Pacto Federal para el Empleo la Producción y el Crecimiento, ratificado por el Decreto N° 1.807/93, comienza una política sistemática de reducción de la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral. Mediante el Decreto N° 2.906/93 se instrumentó una rebaja sobre las alícuotas de contribuciones patronales para las actividades de producción primaria, industria, construcción, turismo y la investigación científica y tecnológica, con el objetivo de

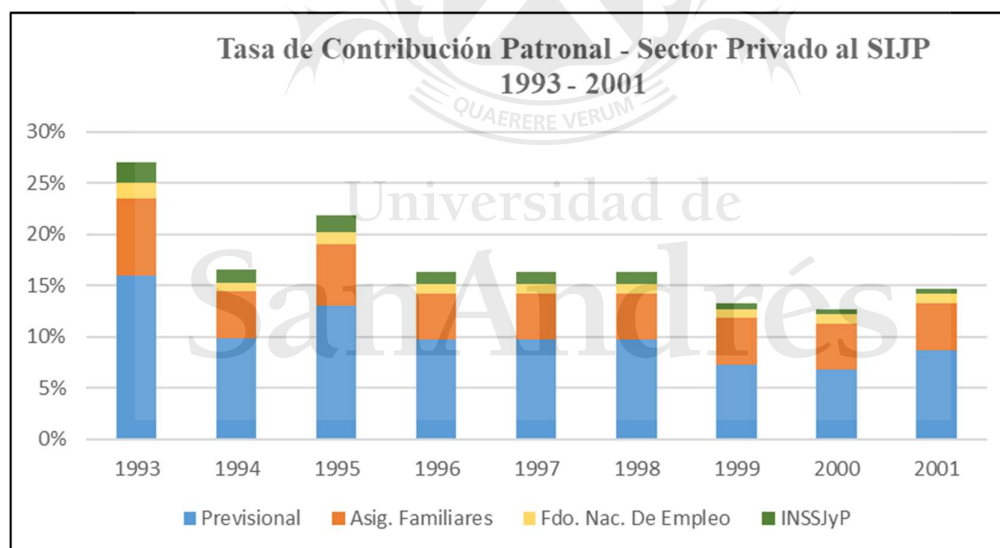
<sup>30</sup> Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

fomentar el empleo y la competitividad de la economía, que significó una merma significativa en la recaudación de la ANSeS. Mediante el Decreto N° 81/94, se extendió su aplicación a todas las provincias y se estableció un esquema diferenciado de rebajas por localización geográfica; la escala de reducción osciló entre el 30% y el 80%.

Posteriormente, se profundiza la reducción mediante los Decretos Nros. 1.520/98 y 96/99 que establecían tres etapas para ampliar la reducción quedando suspendida la tercera de ellas por efecto del Decreto N° 176/99.

Por último, el Decreto N° 814/01 fijó un nuevo nivel general de Contribuciones Patronales dejando sin efecto las normas precedentes y estableciendo en forma conjunta una contribución global para el PAMI, Fondo Nacional de Empleo (FNE), Asignaciones Familiares (AF) y el Sistema Previsional del 21% para las actividades de locación y prestación de servicios y del 17% para el resto de las actividades, las cuales fueron llevadas al 20% y 16% respectivamente por la Ley N° 25.453 (Ver Cuadro N° 4.4. Información Anexa al Capítulo 4).

**Gráfico N° 4.2.**



Fuente: Elaboración propia en base a la D.N.I.A.F.

Si consolidamos los dos efectos, es decir, la reforma del SIJP y la reducción en las alícuotas de Contribuciones Patronales, se obtiene que la disminución en los ingresos al sistema de seguridad social provenientes de impuestos sobre la nómina salarial fue de \$52.274,2 millones para el período estudiado (Ver Cuadro N° 4.5. Información Anexa al Capítulo 4).

En relación a los Aportes Personales cabe destacar que en el marco de la recesión económica que marca la situación entre 1999 y el 2001 se reduce los mismos del 11% al 5% a partir de noviembre

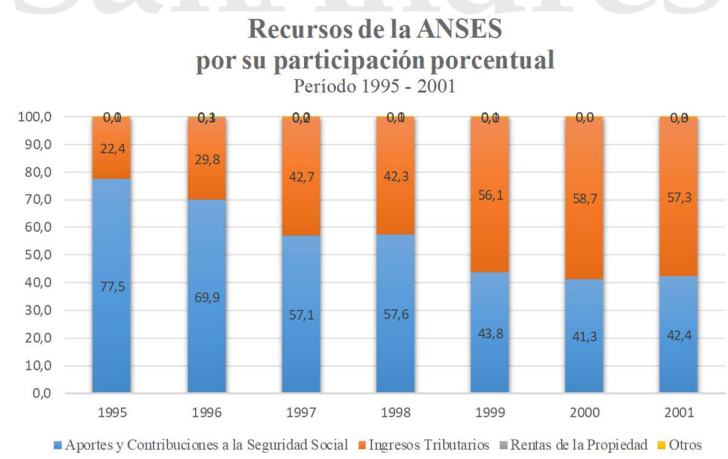
de 2001. En marzo de 2003 se elevan al 7% y recién en enero de 2008 vuelven al 11%, no obstante, esta política solo operó sobre los afiliados al régimen de capitalización.

### Financiamiento Tributario de la Seguridad Social

A partir de 1991 se aprobaron una serie de normas que asignaron un porcentaje de la recaudación tributaria al financiamiento del Sistema de Seguridad Social, como es el caso de la afectación del 15% de la Coparticipación Federal de Impuestos, el 11% del impuesto al Valor Agregado, el 20% del impuesto a las Ganancias, el 21% de la recaudación por Combustibles, el 70% del Monotributo y el 100% del impuesto a los cigarrillos y a los Autos gasoleros. En tal sentido, el financiamiento proveniente de la afectación de impuestos a la seguridad social alcanzó un monto aproximado de \$69.000 millones acumulado entre 1994 y 2001 compensando con creces la pérdida de recursos de origen contributivo. En la Tabla Anexa 4.1. de la información anexa al presente capítulo se presenta el detalle de la normativa por medio de la cual se afectaron los tributos mencionados al financiamiento de la seguridad social.

Cuando se analiza la participación porcentual en el financiamiento tanto de los recursos tributarios como de los aportes y contribuciones, se puede observar claramente que durante el período que va desde la reforma de la Ley N° 24.241 hasta la crisis del 2001 se produce una fuerte caída en la base contributiva del sistema previsional a cargo de la ANSES y un sostenido incremento de la dependencia financiera sobre tributos coparticipados, federalizando en los hechos el financiamiento del sistema.

Gráfico N° 4.3.



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

### Regímenes Diferenciales y Especiales entre 1990 - 2003

Resulta relevante caracterizar los denominados regímenes diferenciales y especiales, en particular su tratamiento entre 1990 y el 2003, a fin de comprender el sustento de su aparición en la agenda de gobierno a partir del 2003.

En general, conforme la historia fragmentaria del desarrollo de nuestro sistema previsional, se han creado un conjunto de regímenes que por su naturaleza presentan reglas y condiciones distintas de las del régimen general. Por ejemplo, el acceso al beneficio se alcanza sin el cumplimiento de requisitos como la edad, el número de años de servicios o de aportes, o prestaciones más generosas que en el régimen general. También pueden aplicar fórmulas de determinación de los haberes diferentes al régimen general, de mayor tasa de reemplazo sobre las historias salariales y con sistema de movilidad diferentes.

Estos regímenes se pueden caracterizar de la siguiente manera:

- Regímenes diferenciales.
  - Decretos encuadrados en las Leyes N° 18.037/8.
  - Establecimiento de límites de edad (no menos de 5 años del R. Gral.)
  - No cambia la forma de determinación del haber, ni la movilidad.
  - Actividades que afectan al trabajador
- Regímenes especiales.
  - Se origina en el cumplimiento de funciones.
  - Diferente cálculo de haber, movilidad y años de servicios y aportes.

Se consideran regímenes “diferenciales” a aquellos que se vinculan con condiciones laborales adversas que ameritan el acceso a las jubilaciones en forma anticipada al conjunto de los trabajadores, y se llama “especiales” a aquellos que decisiones gubernamentales han promovido con el reconocimiento de mejores condiciones en la determinación y actualización de las jubilaciones, por lo general, vinculado con actores sectoriales con capacidad de influir o incidir en los procesos decisorios.

Previamente al debate de la reforma previsional se sanciona la Ley N° 23.966 que introduce una serie de afectaciones impositivas a favor del Sistema Nacional de Previsión Social, en dicho marco

se vuelve políticamente relevante ponerle un coto a la proliferación de regímenes diferenciales y especiales, y por ello, en su artículo 11 se derogan un cantidad importante<sup>31</sup> de los mismos.

Por otra parte, con la entrada en vigencia de la Ley N° 24.241 se elimina la cotización especial para el personal docente, que creaba la Ley N° 24.016 y, por ende, la prestación equivalente al 82% de la remuneración del cargo. También, se elimina el régimen especial para el personal científico tecnológico que creaba la Ley N° 22.929. La reglamentación del artículo 168 de la Ley N° 24.241 específica que régimen deroga, los cuales incluyen los ya mencionados de personal docente y científico – tecnológico, así como también el del Servicio Exterior de la Nación y el de autoridades del PEN y el Poder Legislativo, entre otros.

Cabe destacar, que en muchos casos la vía judicial habilitó el acceso a las prestaciones de ley, habida cuenta de que se interpretaba que el Decreto N° 78/94 legislaba<sup>32</sup> más allá de lo establecido en la Ley N° 24.241.

Finalmente, si bien en el marco de la salida de la crisis del año 2001 se reinstala el debate por la derogación de los regímenes de “privilegio”, y se aprueba la Ley N° 25.688 (octubre de 2002), que deroga las Leyes Nros. 22.731, 24.018 y 21.540, la misma sufre el veto parcial dejando sin efecto una parte importante de las derogaciones.

Dentro de este tópico vamos a considerar como regímenes especiales a las normas que establecen el régimen de retiro y pensión del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, dado que se trata de condiciones distintas a las del régimen general, tanto en tasa de sustitución de los salarios, como en edad y años de servicio para acceder al retiro; incluso la tasa de cotización en los aportes personales de dichos regímenes ha diferido del esquema general. Es de destacar que han sido

---

<sup>31</sup> La ley derogaba a partir del 31 de diciembre de 1991 los regímenes dispuestos en las Leyes Nros. 19.803, 18.464, 20.572, 21.124, 19.396, 21.121 (Artículo 15), 19.939, 16.989, 23.034, 22.929, 21.540, 23.794, 22.955, 22.731, 23.895, y 22.430 y los Decretos Nros. 12.600/62; 667/79; 765/83; 1044/83 y los artículos relativos al régimen de retiro y pasividades de la Ley N° 20.957 y a partir de 31 de diciembre de 1991 toda otra norma legal que modificara los requisitos y/o condiciones establecidas por la Ley N° 18.037 o el régimen previsional general vigente en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

No obstante por el art. 2° del Decreto N° 1.609/91 se observan la derogación de las Leyes Nros. 19.173, 20.024 — excepto su artículo 118— y 20.954 —excepto su artículo 33—, del Decreto-Ley N° 6.004/63 y del Decreto N° 1.645/78; y, la derogación de los artículos relativos al régimen de retiro y pasividades de las Leyes Nros. 13.018, 18.398, 19.101, 19.349 y 21.965.

Por el Decreto N° 578/92 se establece que las derogaciones en el art. 11 de la Ley N° 23.966 tienen vigencia desde la medianoche en que terminó el día 31 de diciembre de 1991, debido a la entrada en vigencia las Leyes Nros. 24.018 y 24.019, que reformulan, pero reestablecen algunos de los regímenes derogados.

<sup>32</sup> En el caso “Craviotto, Gerardo Adolfo” la Corte Suprema de Justicia de la Nación declara inconstitucional el Decreto N° 78/94.

históricamente sistemas deficitarios, cuya brecha financiera se ha atendido con cargo al Tesoro Nacional.

En general para el Personal Militar y de las Fuerzas de Seguridad se suele establecer que el **haber de retiro** se calcula sobre el 100% de la suma del haber mensual y suplementos generales a que tuviera derecho a la fecha de su pase a situación de retiro o de cese.

La diferencia entre la recaudación de aportes y contribuciones de dicho personal y el gasto en sus pasividades se financia con recursos no contributivos.

Respecto del período 1990 – 2003 cabe destacar en relación a los regímenes de las FFAA y de Seguridad que operó un complejo y controvertido tratamiento de la política salarial, en base al establecimiento de un conjunto de suplementos ligados al personal activo y que eran de carácter no bonificable y no remunerativo. Dado que el haber de retiro es actualizado según el haber de actividad, al no incluirse dichos suplementos en los haberes mensuales generales no impactaban en la actualización de los retirados. Este desenganche implícito entre la actividad y el retiro derivó en una intensa actividad judicial a favor de los retirados y pensionados.

#### Pensiones No Contributivas 1990 - 2003

En la Argentina el sistema de pensiones no contributiva constituye un componente asistencial, de corte redistributivo y orientado principalmente a los adultos mayores o discapacitados, en condiciones de pobreza.

Durante la década del noventa se creó la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, como un organismo desconcentrado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social en el programa presupuestario 23 – Pensiones No Contributivas, separando su administración de la del régimen general a cargo de la ANSES.

En este programa se administraban seis tipos de beneficios no contributivos (PNC); por vejez, por invalidez, gratiades otorgadas por los legisladores, a madres de siete o más hijos, a ex – combatientes de Malvinas y por leyes especiales (Rofman , Apella, & Vezza, 2013). En dicho período la cantidad de pensiones vigentes se mantuvo estable, observándose una leve caída en las pensiones gratiades y un aumento paulatino de las pensiones por invalidez. Tal comportamiento obedecía a que las respectivas leyes de presupuesto contenían un artículo que restringía la posibilidad de un alta de pensión a la existencia de una baja correspondiente, razón por la cual, las prestaciones se mantuvieron en un entorno de 300.000 pensionados vedando fuertemente la cobertura previsional a través de dicho régimen.



### Resultados de las políticas con impacto previsional implementadas en el período 1990 – 2003

Hemos reseñado cinco hitos de política previsional del período, en primer lugar, (1) una reforma estructural (Ley N° 24.241) destinada a crear una seguridad social institucionalmente vinculada al mercado financiero mediante la implementación de un sistema de capitalización de aporte definido y administración privada competitiva. En el marco de la misma normativa, (2) una reforma paramétrica que endurece las condiciones de acceso a los beneficios y modifica la base de cálculo de los haberes en forma regresiva.

Una política de (3) transformación del esfuerzo social de financiamiento del sistema previsional, reduciendo el aporte de los empleadores en favor de una carga impositiva afectada exclusivamente a atender gastos de la seguridad social.

En relación a los regímenes especiales y diferenciales la existencia de una política errática que afectó la continuidad de algunos de estos regímenes, pero no la totalidad; y en el caso de los regímenes de retiro de las FFAA y de Seguridad se intentó desenganchar en los hechos, sin el cambio legislativo necesario, la política salarial de las fuerzas de su impacto en los haberes de retiro y pensión, resultando en una creciente judicialización de la previsión social (4).

Finalmente, se (5) restringió el acceso al componente asistencial del sistema para el caso de las PNC mediante un candado en el alta de las prestaciones.

El efecto de las políticas 2 y 5, sumado a la debacle en el mercado laboral produjo una sostenida caída en la amplitud de la cobertura del sistema previsional<sup>33</sup>. En tal sentido, la cobertura para mayores de 65 años pasa del 77% en 1994 al 66% en 2003 (Cetrángolo & Grushka, 2004). Una caída de aproximadamente un punto por año. Dicha caída es mayor entre los 65 y 69 años (15 puntos porcentuales) y menor en el caso de los mayores de 80 (4 puntos porcentuales).

La cobertura de los activos presenta un comportamiento similar con una caída de aportantes sobre los asalariados que pasan del 72% en 1992 al 52% en 2003, mientras que los aportantes sobre la población ocupada pasan del 50% al 39% en 2003 (Rofman , Apella, & Vezza, 2013).

Por su parte, las políticas 1 y 3 afectaron el carácter contributivo del sistema, aumentando su déficit estructural (Aportes y Contribuciones menos Gasto Prestacional). Y, por último, se verifica una correlación importante entre el aumento del endeudamiento público y el déficit previsional entre 1995 y 2001 (La Ruffa, Gaya, Carpenter, & Martinez, 2018).

---

<sup>33</sup> La cobertura puede medirse tanto para la población activa como pasiva y de acuerdo a diferentes criterios técnicos, en tal sentido, tomaremos para el análisis los resultados y enfoques presentados por (Cetrángolo & Grushka, 2004).

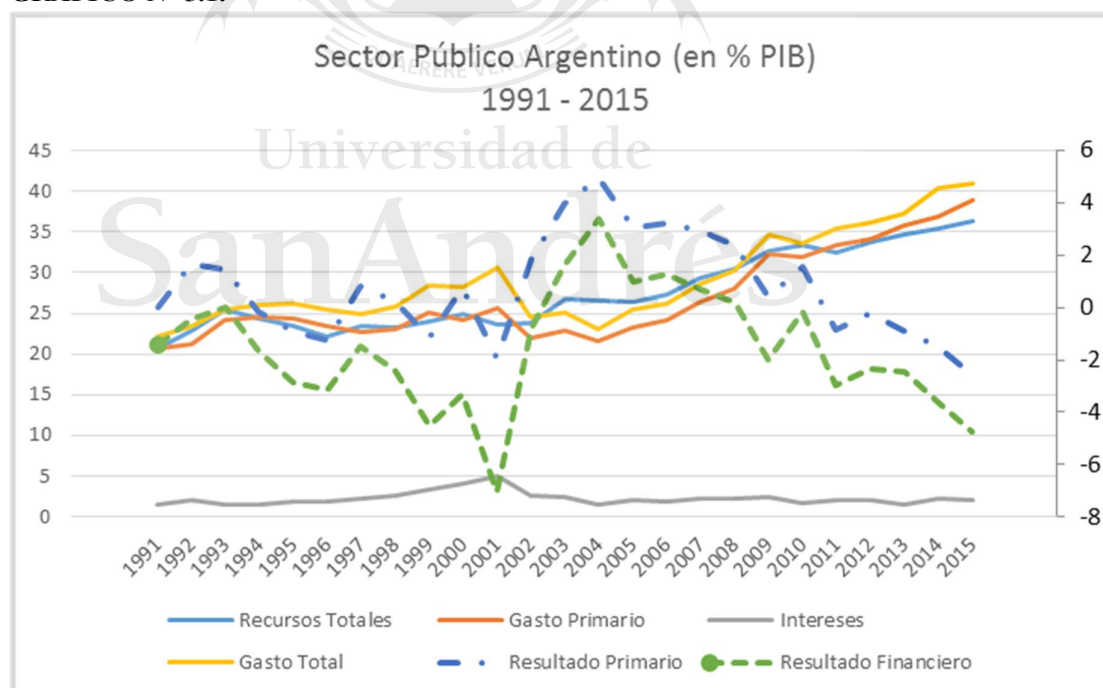
## 5) DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PREVISIONAL 2003 – 2015

En el presente capítulo se caracteriza la política previsional del período bajo estudio, contemplando el marco fiscal general, la situación de partida y las políticas desarrolladas.

### 5.1. Caracterización general de la política fiscal del período.

La política previsional se debe enmarcar dentro del contexto de una determinada política fiscal que la contiene y sobre la cual incide. En esta línea, se presenta una breve caracterización de la política fiscal 2003 – 2015 a fin de identificar los hechos más sobresalientes de la dinámica fiscal del período. La política fiscal que se inicia a partir del cambio de gestión gubernamental en mayo de 2003 debe enfocarse a la luz de la crisis desatada con la salida de la convertibilidad, la declaración del default de la deuda pública y la devaluación que acompaña la misma, y que son un punto de inflexión de la situación económica y social de la Argentina. En particular cuando se aprecia la evolución de las cuentas públicas para el consolidado de la Argentina (SPA)<sup>34</sup> se toma clara dimensión del cambio de tendencia que significó el impulso fiscal a partir de 2003.

GRAFICO N° 5.1.



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto – Secretaría de Hacienda.

Nota: En el eje izquierdo se mide el nivel de los recursos y gastos, y en el eje derecho el resultado primario y financiero.

<sup>34</sup> El Sector Público Argentino consolida la información del Sector Público Nacional No Financiero, del Sector Público Provincial y del Municipal. Las cuentas se corresponden con la ejecución Base devengado publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto, y se combinó la serie del PIB base 1993 y la serie base 2004.

Claramente la devaluación dinamiza los recursos fiscales al mismo tiempo que pulveriza el gasto primario y con el default de la deuda se reduce drásticamente el pago de los intereses. Los recursos totales pasan del 23,6% al 26,7% del PIB entre 2001 y 2003, mientras que el gasto primario cae del 25,6% al 21,9% del PIB entre 2001 y 2002 comenzando su recuperación en 2003.

Los Recursos Totales (RT) del SPA entre la década de vigencia de la convertibilidad y el período 2003 – 2015, crecen un 32,8% pasando del 23,5% del PIB al 31,2% el PIB en promedio. El gasto primario (GP) crece un 27,2% entre dichos períodos aumentando del 23,5% al 29,9% del PIB. No obstante, durante la gestión 2003 – 2015 los RT del SPA aumentan un 36,6% mientras que el GP crece un 79,6% punta a punta, siendo el deterioro del Resultado Primario del 152,6%, mientras que el Resultado Financiero empeora un 139,8%.

En base a la evolución de las estadísticas fiscales podemos identificar tres momentos en el comportamiento de las cuentas públicas. Un primer momento entre 2003 y 2006 marcado por la existencia de superávit primario y financiero, con un crecimiento de los gastos primarios entre puntas del 6,1% y del 2,3% para los recursos totales.

Una segunda etapa entre 2007 y 2010 donde los gastos primarios crecen 11,5 puntos porcentuales más que los recursos, resultando en una caída del 52,3% en el superávit primario y en la aparición de un resultado financiero negativo.

Y, por último, el período 2011 – 2015 donde si bien se sostiene un crecimiento del gasto primario por encima del de los recursos en niveles cercanos a los 10 puntos porcentuales, se observa una desaceleración tanto en el incremento de los recursos como de los gastos, pero con la aparición clara y sostenida de una situación fiscal deficitaria tanto a nivel del resultado primario como financiero.

### Recursos

Los recursos de la Administración Nacional entre el 2003 – 2015 pasan de un 13,3% al 20,3% del PIB. Al respecto de los 7 puntos porcentuales de incremento en los recursos de la APN, los ingresos tributarios explican el 23,2%, las Contribuciones de la Seguridad Social el 54,2% y las Rentas de la Propiedad el 20,3%.

El crecimiento de los recursos tributarios obedece por una parte a la recuperación en el nivel de actividad, en particular del consumo que impacta en la percepción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y por efecto del mayor ingreso por el Impuesto a las Ganancias, resultado del crecimiento

del producto, la ausencia de ajuste por inflación y la participación creciente de la IV categoría de dicho impuesto proveniente del pago de las personas físicas.

Las Contribuciones de la Seguridad Social aumentan en forma significativa por cuatro causas, el aumento del salario imponible, la eliminación de rebajas a las cotizaciones patronales dispuestas con anterioridad al 2003, el aumento del empleo formal y, por último, como consecuencia del incremento de los salarios reales.

Por último, el comportamiento de las Rentas de la Propiedad se explica por el producto de las utilidades del Banco Central de la República Argentina transferidas al Tesoro Nacional y en función de los intereses generados por los excedentes de la ANSES durante los primeros años y después del 2008 por efecto de la administración de activos acumulados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del régimen previsional público (FGS).

CUADRO N° 5.1.

**ADMINISTRACION NACIONAL  
RECURSOS CORRIENTES**  
en porcentaje del PIB

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>13,26</b>	<b>13,90</b>	<b>14,02</b>	<b>14,53</b>	<b>16,36</b>	<b>17,32</b>	<b>19,09</b>	<b>19,57</b>	<b>18,57</b>	<b>19,38</b>	<b>19,85</b>	<b>20,59</b>	<b>20,32</b>
- INGRESOS TRIBUTARIOS	9,62	10,90	11,05	10,90	11,53	12,42	11,41	11,92	11,77	12,00	11,50	11,59	11,26
- CONTRIB. A LA SEG. SOCIAL	2,16	2,23	2,36	2,73	4,05	3,85	5,27	5,26	5,36	5,77	6,01	5,70	5,99
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0,36	0,35	0,37	0,38	0,36	0,34	0,37	0,38	0,37	0,37	0,41	0,54	0,51
- VENTAS DE BS.Y SERVICIOS	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08	0,08	0,09	0,09	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	1,00	0,27	0,10	0,36	0,28	0,60	1,15	1,85	0,99	1,15	1,83	2,66	2,43
- TRANSF. CORRIENTES	0,05	0,06	0,07	0,08	0,06	0,04	0,80	0,07	0,01	0,01	0,01	0,01	0,05

Fuente: Elaboración propia en base a ONP.

### Gastos

Si se analiza el gasto de la Administración Nacional según su clasificación por finalidad y función<sup>35</sup>. El gasto total aumenta entre los extremos del período cerca de 11 puntos del PIB pasando de un nivel de 13,1% al 24,0% del PIB, este fenomenal crecimiento del gasto público (83,9% en términos reales) se explica en un 84,1% por efecto de las políticas de seguridad social (46,6% del crecimiento total), los subsidios e inversiones en energía (25,9%) y los subsidios y gastos de capital en transporte (11,6%), seguidos por el gasto en educación y finalmente en salud.

<sup>35</sup> Dado que el objeto de estudio se concentra en la política previsional nacional, se acota el análisis de la política fiscal del período a nivel de la Administración Nacional, que refleja en mayor grado las decisiones gubernamentales con impacto fiscal. Considerando que se trata de visualizar los objetivos de política se entiende conveniente abordar la desagregación del gasto según su clasificación por finalidad y función.

Este conjunto de erogaciones explica casi la totalidad del mayor gasto al final del período, existiendo una reducción fuerte del gasto en trabajo.

En términos generales se constata la segmentación por etapas dado que hasta el 2006 el gasto de la APN se mantuvo por debajo de los 14 puntos del PIB, en ese período comienza a incrementarse el gasto en energía y transporte, y se reorienta el gasto en trabajo (Plan Jefas y Jefes) hacia la promoción y asistencia social (Plan Familias). Si bien comienza una política de recuperación del sistema previsional tanto en su cobertura en casos como en la recomposición parcial de los haberes, dichas políticas no configuran hasta el 2006 un mayor gasto.

Entre 2007 y 2010 el gasto comienza un proceso ascendente llegando al final del período a ubicarse sólidamente en el 20% del PIB, con un crecimiento del 55% del gasto y un aumento de 6 puntos del PIB hacia el final de la etapa. Seguridad Social, Energía y Transportes explican el 77% del incremento. No obstante, la Ley de Financiamiento Educativo marca su huella tanto en la función Educación y Cultura como en Ciencia y Técnica. Por otra parte, la política de compensación al sector agropecuario adquiere visibilidad durante esta etapa. Y si bien el gasto en Salud se encontraba en proceso de expansión, la crisis desatada por la gripe del Virus H1N1 implicó un salto significativo en el gasto del año 2009, que se sostuvo para el resto del período.

En la tercera etapa, 2011 – 2015, el gasto llega a tu techo, la tasa de crecimiento se desacelera bajando del 44% de la etapa 2007 – 2010 al 21%; se mantiene la preminencia del gasto en Seguridad Social y en Energía, sin embargo, luce un fuerte aumento del gasto en educación impulsado por el Programa Conectar Igualdad.com y en menor medida del gasto en Vivienda y Urbanismo.

En resumen, el gasto público primario<sup>36</sup> se expande en forma considerable, tímidamente en los primeros años, con un fuerte impulso en la etapa intermedia y consolidándose en niveles altos durante el último período. La Seguridad Social es claramente la dinamizadora de la política fiscal expansiva, seguida por los gastos en energía y transporte.

---

<sup>36</sup> Se define Gasto Primario al Gasto Total menos el pago de los intereses de la deuda pública.

CUADRO N° 5.2.

**ADMINISTRACION NACIONAL**  
**CLASIFICACION DEL GASTO POR FINALIDAD-FUNCION**

En porcentaje del PIB

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>13.08</b>	<b>12.22</b>	<b>13.86</b>	<b>13.77</b>	<b>15.88</b>	<b>16.79</b>	<b>20.03</b>	<b>19.80</b>	<b>20.68</b>	<b>21.30</b>	<b>22.43</b>	<b>24.77</b>	<b>24.04</b>
<b>1 - ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL</b>	<b>0.91</b>	<b>0.85</b>	<b>0.80</b>	<b>0.73</b>	<b>0.74</b>	<b>0.76</b>	<b>1.35</b>	<b>1.56</b>	<b>1.34</b>	<b>1.24</b>	<b>1.35</b>	<b>1.32</b>	<b>1.40</b>
<b>2 - SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</b>	<b>1.12</b>	<b>1.07</b>	<b>1.02</b>	<b>0.99</b>	<b>0.97</b>	<b>0.94</b>	<b>1.18</b>	<b>1.22</b>	<b>1.12</b>	<b>1.15</b>	<b>1.22</b>	<b>1.33</b>	<b>1.33</b>
<b>3 - SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>8.07</b>	<b>7.92</b>	<b>7.95</b>	<b>8.24</b>	<b>9.52</b>	<b>9.58</b>	<b>11.75</b>	<b>11.46</b>	<b>11.66</b>	<b>12.53</b>	<b>13.42</b>	<b>13.41</b>	<b>14.47</b>
31-Salud	0.61	0.54	0.49	0.50	0.57	0.58	0.75	0.69	0.70	0.74	0.85	0.86	0.94
32-Promoción y Asistencia Social	0.24	0.30	0.32	0.34	0.38	0.41	0.56	0.56	0.44	0.41	0.38	0.42	0.37
33-Seguridad Social	5.16	5.04	4.89	5.05	6.31	6.44	7.88	7.92	8.03	8.97	9.40	9.29	10.27
34-Educación y Cultura	0.82	0.86	0.94	1.08	1.24	1.17	1.37	1.32	1.51	1.48	1.55	1.54	1.66
35-Ciencia y Técnica	0.19	0.18	0.21	0.23	0.26	0.26	0.32	0.31	0.30	0.33	0.35	0.35	0.35
36-Trabajo	0.98	0.81	0.62	0.44	0.29	0.22	0.23	0.14	0.14	0.12	0.11	0.10	0.11
37-Vivienda y Urbanismo	0.04	0.12	0.42	0.48	0.35	0.33	0.42	0.32	0.27	0.20	0.45	0.54	0.52
38-Agua Potable y Alcantarillado	0.04	0.06	0.07	0.12	0.12	0.17	0.21	0.20	0.25	0.29	0.33	0.31	0.25
<b>4 - SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>1.21</b>	<b>1.17</b>	<b>2.02</b>	<b>2.12</b>	<b>2.73</b>	<b>3.62</b>	<b>3.65</b>	<b>4.13</b>	<b>4.66</b>	<b>4.55</b>	<b>5.10</b>	<b>6.81</b>	<b>5.01</b>
41-Energía, Combustibles y Minería	0.11	0.51	0.60	0.75	1.11	1.65	1.41	1.85	2.31	2.36	2.85	4.67	2.94
42-Comunicaciones	0.03	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05	0.11	0.16	0.18	0.19	0.26	0.20	0.20
43-Transporte	0.22	0.39	0.64	0.93	1.19	1.38	1.67	1.61	1.79	1.66	1.65	1.64	1.50
44-Ecología y Medio Ambiente	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.04	0.05	0.08	0.06	0.06	0.06	0.06
45-Agricultura	0.06	0.07	0.07	0.08	0.22	0.44	0.33	0.33	0.16	0.13	0.14	0.12	0.12
46-Industria	0.03	0.02	0.06	0.04	0.09	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.07	0.08	0.11
47-Comercio, Turismo y Otros Servicios	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.08	0.07	0.06	0.05	0.07
48-Seguros y Finanzas	0.74	0.11	0.57	0.22	0.02	0.01	0.01	0.04	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
<b>5 - DEUDA PUBLICA</b>	<b>1.76</b>	<b>1.21</b>	<b>2.07</b>	<b>1.70</b>	<b>1.92</b>	<b>1.88</b>	<b>2.09</b>	<b>1.43</b>	<b>1.90</b>	<b>1.82</b>	<b>1.34</b>	<b>1.90</b>	<b>1.84</b>

Fuente: Elaboración propia en base a ONP. No incluye las transferencias automáticas a provincias.  
PIB Base 2004.

## 5.2 Características principales del sistema previsional de la Administración Pública Nacional a comienzos del año 2003.

A diciembre de 2002 la cantidad de aportantes activos al entonces SIJP llega a un piso de 4.888.873 personas, siendo más pronunciada la caída entre los autónomos que habiendo alcanzado un total de 1.530.834 casos en diciembre de 1994 se vieron reducidos a 365.312<sup>37</sup>. Esta caída en la cobertura de los activos<sup>38</sup>, fue acompañada de un proceso de traspaso de aportantes a las AFJP que al año 2002 promediaban el 80% del total. El Observatorio de la Seguridad Social de la ANSES en su análisis de la cobertura previsional (ANSES, 2011) manifestaba que la cobertura de los trabajadores asalariados había caído del 77,3% al 69,9% entre 1994 y 2002, producto del desempleo y la precarización laboral, mientras que la cobertura de los adultos mayores por parte del sistema previsional había caído al 54,5% para el año 2002<sup>39</sup>.

Por otra parte, el financiamiento contributivo se encontraba para el año 2003 por debajo del 40,0% del total de los recursos de la ANSES marcando la continuidad de la crisis del sistema

<sup>37</sup> Según cifras publicadas por el Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Segundo Trimestre 2018 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>38</sup> La Tasa de Cobertura de los Activos mide como la relación entre los aportantes a la seguridad social y la población económicamente activa.

<sup>39</sup> Tasa de Cobertura medida como la relación entre los adultos mayores con beneficio previsional y la población que por su edad estaría en condiciones de acceder al mismo.

contributivo, como eje estructurante de la previsión social y su fuerte dependencia de ingresos tributarios afectados al sistema previsional, y de fondos del Tesoro Nacional por los que también competían el resto de las políticas públicas presupuestarias.

### 5.3 Identificación de las medidas de política previsional impulsadas a partir del 2003 y hasta diciembre de 2015.

El objetivo central en esta parte de la investigación no es analizar las fortalezas, virtudes o desavenencias derivadas de las políticas previsionales implementadas durante la etapa 2003 – 2015, sino identificarlas a los fines de poder analizar su visibilidad en el sistema presupuestario, en función de ello, el contexto previo permite entender, ordenar y agrupar las medidas de política que se observan en él período, por ello el presente **punto** se propone identificar y clasificar dichas políticas, respecto de las cuales en el capítulo 6 se procederá a analizar su reflejo en el ciclo presupuestario.

Podemos identificar dos grandes categorías que agrupan las principales medidas de política previsional, y que son, por un lado, aquellas que permitieron incrementar la “amplitud de la cobertura” del sistema previsional habida cuenta de su ostensible caída a partir de la Ley N° 24.241. Y, por otra parte, un conjunto de normas que tuvieron por objetivo recomponer el poder adquisitivo de los beneficios previsionales del régimen general, las pensiones no contributivas, y también en este caso, de los retiros y pensiones de las FFAA y de Seguridad. A este tipo de políticas las denominamos de “intensidad de la cobertura”<sup>40</sup>.

A su vez, se identifican un conjunto de políticas que impactan en el “financiamiento” del sistema previsional a cargo de la ANSES, algunas de ellas se encuentran directamente vinculadas con la determinación del nivel de los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial y otras con el efecto de reformas de carácter estructural.

Por último, se consideró conveniente a los fines del análisis presupuestario, agrupar en una categoría de “otras políticas” a aquellas que tienen una menor densidad de casos normativos asociados, o resultan en eventos unitarios pero significativos respecto de la naturaleza de las políticas previsionales, como han sido el tratamiento de los regímenes especiales, las políticas de subsidios por única vez, y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), entre otras. A continuación, se presente un cuadro con las categorías y subcategorías de política previsional identificadas.

---

<sup>40</sup> Este agrupamiento de políticas previsionales 2003 -2015 sigue la clasificación realizada por La Ruffa, Gaya, Carpenter, & Martinez (2018).



Cuadro N° 5.3.

## Política Previsional

CATEGORÍAS	SUBCATEGORIAS
Amplitud de la Cobertura	Moratoria
	Pensiones no Contributivas
Financiamiento	Aportes y Contribuciones
	FGS
Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo
	Aumentos generales discrecionales
	Cálculo del Haber Inicial
	Movilidad Automática
Otras Políticas	Reforma Estructural
	Regímenes Especiales
	Subsidios por única vez
	Otras

Fuente: Elaboración propia.

## Políticas de ampliación de la cobertura previsional

Una de las primeras medidas, destinada a ampliar la cobertura prestacional sobre la población de adultos mayores, fue la eliminación de las restricciones normativas que existían para el acceso a las pensiones no contributivas a la vejez.<sup>41</sup>

Por otra parte, hacia fines del 2004 se promulga la Ley N° 25.994 denominada de “jubilación anticipada”, la cual permitía el acceso a los beneficios de la previsión social a través de dos disposiciones, la primera (artículo 1° de la ley) creaba la prestación anticipada para aquellas personas que cumpliendo con el requisito de años de aportes no contaban con la edad requerida<sup>42</sup>.

La segunda vía de acceso (artículo 6° de la citada ley) establecía que podían inscribirse en la moratoria dispuesta por la Ley N° 25.865 los trabajadores que hubieran tenido en 2004 la edad necesaria para acceder a la jubilación. Y que quienes se encontraban en esas condiciones adhiriendo al régimen de facilidades de pago, podían solicitar el alta del beneficio previsional. Este componente de la Ley N° 25.994 será el puntapié inicial del sostenido incremento de la cobertura

<sup>41</sup> En agosto de 2003 con el dictado de los Decretos Nros. 582 y 583 (este último, Decreto de Necesidad y Urgencia), en el primer caso se descentraliza el proceso de alta del beneficio y se elimina la restricción de una baja por alta dispuesta en cada ley de presupuesto, exclusivamente para el caso de las PNC por vejez. Ese mismo año la Ley N° 25.827 de presupuesto 2004 deja de incluir la restricción para otorgar nuevas PNC.

<sup>42</sup> La prestación anticipada permitía acceder a una jubilación mínima a los aportantes que cumplieran los 30 años de servicios con aportes y les faltara alcanzar la edad por hasta cinco años. De esta manera accedían transitoriamente a una prestación que se recalculaba al momento de cumplir la edad requerida por el régimen general.

que posteriormente las autoridades denominarán “Plan de Inclusión Previsional” o más conocido como “moratoria previsional”.

Esta normativa se verá acompañada por sucesivas normas que irán facilitando, coordinando, conteniendo y ampliando el alcance de la misma. Por ejemplo, el Decreto N° 1.454/05 tuvo un efecto importante al establecer que los pagos de las cuotas de la moratoria podían ser concomitantes al cobro de la jubilación, con la continuidad en el pago de la moratoria como única condición.

Durante el año 2006 se suceden normas, algunas de menor rango y de carácter procedimental pero relevantes por su impacto. La Resolución General N° 2.017/06 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) reglamenta el acceso vía internet al plan de facilidades de pago para obligaciones previsionales vencidas con anterioridad a octubre de 1993; a su vez, mediante la Resolución N° 253/06 de la ANSES se establece que la misma opera como agente de retención de las cuotas del plan de facilidades de pago.

La Resolución N° 319/06 de ANSES fijó procedimientos para el acceso a prestaciones por fallecimiento e invalidez en el marco del Decreto N° 1454/05. Posteriormente, se dicta la Resolución N° 625/06 de la ANSES que fija el acceso a la Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos o Jubilación por Internet, punto de aceleración en el aumento de las altas de jubilaciones derivadas de la moratoria<sup>43</sup>.

En un sentido restrictivo, u ordenador, la Resolución N° 884/06 de la ANSES, estableció el requisito de pago previo de la moratoria para los casos de beneficiarios que ya contaban con alguna prestación de otro régimen (retiro, pensión, plan social, PNC, etc.) de índole nacional, provincial o municipal, con el objeto de limitar la doble cobertura, mientras que el Decreto N° 1.451/06 prorroga el plazo de vencimiento de la moratoria hasta el 30 de abril de 2007, al tiempo que instruye a la ANSES a priorizar el alta de aquellos potenciales beneficiarios que no contaban con ninguna prestación.

Finalmente, la política de ampliación de la cobertura vía el mecanismo de “cumplimentar” los requisitos de años de servicio a través de la moratoria previsional, encuentra un último hito normativo en la Ley N° 26.970, promulgada el 9 de septiembre de 2014, que extiende hasta el 31

---

<sup>43</sup> Según la información publicada en el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre diciembre de 2005 y diciembre de 2007 los beneficios atendidos por la ANSES se incrementan en 1.771.066 casos, lo cual implica un aumento del 52% en el total de beneficios.

de diciembre de 2003 las deudas por obligaciones impositivas de carácter previsionales sujetas a regularización<sup>44</sup>.

Durante el período analizado existen dos medidas adicionales que tienen efectos sobre la cobertura, pero para situaciones puntuales. Mediante el Decreto N° 886/05 se eliminan las incompatibilidades para el acceso a la pensión de ex – combatientes de la guerra de Malvinas, que pasa a denominarse “Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur”<sup>45</sup>, y a través de la Ley N° 26.913 y el Decreto Reglamentario N° 1.058/14 se instituye una pensión graciable para ex – presos políticos<sup>46</sup>.

#### Políticas de intensidad de la cobertura

La primera medida de recomposición del nivel de los haberes previsionales post crisis del 2001 no entra dentro del período en estudio, no obstante, corresponde mencionarla pues marcó el lineamiento de la política de incremento de las prestaciones durante los años 2003 a 2005. En tal sentido, el Decreto N° 1.275/02 eleva el haber mínimo a \$200 mediante un subsidio complementario, no retributivo ni bonificable.

Entre el 2003 y el 2005 se suceden una serie de incrementos sobre el haber mínimo del Régimen Previsional Público, así como también, se establecen sumas fijas no remunerativas y no bonificables. Este proceso escalonado lleva el haber mínimo de \$200 a \$390, un incremento del 95% en 28 meses.

Durante ese período el IPC – GBA nivel general se incrementa un 18%, y si lo medimos desde el momento de la crisis (diciembre de 2001) el aumento de precios fue de aproximadamente el 70%, en tal sentido, se trató de una política de recuperación del poder adquisitivo real de los adultos mayores que se encontraban en una situación socialmente crítica.

---

<sup>44</sup> De acuerdo a la información referenciada en la nota anterior entre diciembre de 2015 y 2014 los beneficios totales se incrementan en 582.437 casos, un 10% del padrón.

<sup>45</sup> Entre 2005 y 2006 la cantidad de pensiones de ex – combatientes de Malvinas se incrementa de 14.891 a 19.025 casos, representando un aumento del 27,8%, según cifras publicadas por el Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Segundo Trimestre 2018 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>46</sup> La pensión graciable para ex – presos políticos se fijan en el nivel de una letra D0 del escalafón del SINEP y en forma compatible con otras prestaciones. De acuerdo al informe de la seguridad social del II Semestre de 2015 se contabilizaban a diciembre de ese año 2780 casos con un haber medio de \$9.518.

**CUADRO N° 5.4.**  
**Aumentos discrecionales sobre el Haber Mínimo Previsional o por Suma Fija para el Régimen Previsional Público, las PNC y el Componente público del régimen de capitalización.**

Fecha	Normativa	Descripción de la medida
10-Jul-03	DNU N° 391/03	Aumento del haber mínimo a \$220 del RPP(*) SIJP
4-Dec-03	DNU N° 1194/03	Aumento del haber mínimo a \$240 del RPP SIJP
31-May-04	DNU N° 683/04	Aumento del haber mínimo a \$260 desde junio y a \$280 desde sept. del RPP SIJP
13-Sep-04	DNU N° 1199/04	Crea Suplemento por Movilidad del 10% hasta haberes de \$1.000 y elimina Haber Máximo Ley N° 24.463 Art 9 inciso 1.
30-Jun-05	DNU N° 748/05	Art. 1 aumenta el Haber Mínimo a \$350 desde 07/05
11-Oct-05	DNU N° 1273/05	Se establece un subsidio de hasta \$40, para haberes del RPP, de Régimen de Capitalización, PNC y prestación anticipada de Ley N° 25.994. Con un máximo en \$390 de Haber más subsidio.
		Se establece un subsidio de \$120 para pensionados veteranos de Malvinas

(\*) RPP: Régimen Previsional Público

Fuente: Elaboración propia en base al portal Infoleg y a la ANSES.

Si a marzo de 2003 el 40% de los beneficios se encontraban en el haber mínimo (415.339 casos), para diciembre de 2005 los casos en el haber mínimo alcanzaban el 66,5% del total (1.048.132)<sup>47</sup>, sin contar los beneficios de las ex – cajas provinciales ni las Pensiones No Contributivas. Esta política de recomposición de haberes si bien significó priorizar a los haberes más bajos de la pirámide de casos por rango de haber, también generó un achatamiento de las prestaciones en los haberes mínimos.

Entre octubre de 2005 y 2008 se sucede una nueva etapa en materia de recomposición de la intensidad de la cobertura previsional. Esta etapa, que termina con la promulgación de la Ley N° 26.417 de Movilidad Jubilatoria, se caracteriza por incrementos discrecionales pero que salvo algunas excepciones fueron de carácter generalizado al conjunto de beneficiarios.

A partir del 2006, también se implementa una política de recomposición sobre los haberes de retiro y pensión de las FFAA y de Seguridad de forma no remunerativa ni bonificable, en un esquema desvinculante de la política salarial del personal en actividad. Dicha política implicaba en los hechos cierta continuidad en la dinámica salarios y retiros implementada en la década anterior, por cuanto buscaba desenganchar la variación de los salarios del personal activo de las fuerzas de los haberes de los retirados y pensionados de las mismas.

<sup>47</sup> Datos de la ANSES.

Si se analiza el Cuadro N° 5.5. se puede verificar que los incrementos en los haberes de retiro y pensión de las FFAA y de Seguridad tienden a seguir las pautas de ajuste del régimen general.

Asimismo, si bien ha sido parte de un cambio estructural, se considera como una política de mejora en el nivel de la tasa de reemplazo la modificación que introduce en el art. 30 de la Ley N° 24.241 la sanción de la Ley N° 26.222 que incrementa el reconocimiento por año de servicio con aporte para el cálculo de la prestación adicional por permanencia del 0,85 al 1,5 equiparándola al valor de la Prestación Compensatoria.

### CUADRO N° 5.5.

#### Aumentos discrecionales de carácter general al R.P.P., la componente pública del Reg. De Capitalización y a los retiros y pensiones de las FFAA y de Seguridad.

Fecha	Normativa	Régimen Afectado	Descripción de la medida
15-Jun-06	DNU N° 764/06	Reg. General y PNC	Incremento del 11% en los haberes, excepto 22.731 y 24.018. Haber mínimo en \$470 (absorbe suplemento por movilidad), alcanza Reg. Capitaliz. Prestación anticipada y régimen docente y de investigadores. Vigencia desde el 1/6/6
22-Nov-06	Ley N° 26.172	PNC	Incremento en los haberes de las pensiones graciables hasta equiparar el aumento dispuesto en otros beneficios similares (haberes mínimos).
28-Dec-06	Decreto N° 1.994/2006	FFAA y Seguridad	Establece un incremento del 11% en los haberes de retirados y pensionados de las FFAA y de Seguridad de carácter no remunerativo ni bonificable a partir del 1/1/07
7-Mar-07	Ley N° 26.222	Cambio Paramétrico en la TSS	Modificación al Art. 30 Ley N° 24.241. Se eleva la Prestación adicional por Permanencia del 0,85 al 1,5 por año de servicio con aporte sobre el ingreso base.
1-Jul-2007	Ley Presup. 2.007 N° 26.198	Reg. General y PNC	Se establece un incremento desde 1/1/07 del 13% en los haberes del RPP del SIJP, especiales no vigentes, ex Cajas Prov. Y un Haber Mínimo de \$530
30-Aug-07	Decreto N° 1.163/07	FFAA y Seguridad	Compensación no remunerativa ni bonificable del 12,5% en haberes de retiro y pensión de las FFAA y de Seguridad a partir del 1/9/07
4-Oct-07	Decreto N° 1.346/07	Reg. General y PNC	Aumento del 12,5% sobre haberes del RPP SIJP, con efecto en Suplemento por Régimen Especial (Docente e investigadores), Reg. Cap. y Prestación Anticipada. Además de PNC por aumento del haber mínimo a \$596,2. Vigencia 1/9/07
		Reg. General	Aumento del haber máximo conforme el aumento de haberes precedente
19-Feb-08	Decreto N° 279/2008	Reg. General	Se establece un aumento en marzo y en agosto de 2008 cada uno del 7,5% fijando el haber mínimo en \$655 y \$690 respectivamente. Se corrigen en igual porcentaje los haberes máximos. Y se eleva la remuneración sujeta a aportes personales a 90,7 y 97,5 Mopres respectivamente.
18-Jul-08	Decreto N° 1.160/08	FFAA y Seguridad	Extiende al Personal Civil de Inteligencia de las FFAA los aumentos dispuestos por los Decreto Nros. 1.994/06 y 1163/07.
9-Oct-08	Decreto N° 1.653/2008	FFAA y Seguridad	Aumento del 15% no remunerativo ni bonificable desde el 1/8/08 para retirados y pensionados de FFAA y de Seguridad

Fuente: Elaboración propia en base al portal Infoleg y ANSES.

Durante este período se presenta el siguiente incremento del haber mínimo y del haber medio:

**Cuadro N° 5.6.**

**Incremento porcentual de las Prestaciones del ex SIJP  
entre diciembre de 2005 y 2008.**

<b>Haber Mínimo</b>	<b>Haber Medio</b>		
	<b>Jubilaciones</b>	<b>Pensiones</b>	<b>Total</b>
77%	56%	80%	66%

Fuente: Boletín de Estadísticas de la Seguridad Social II Trimestre 2016  
- Dirección Nacional de Programación Económica, MTEySS.

Si se compara el aumento de los haberes con el IPC GBA nivel general, el mismo acumulaba un incremento entre diciembre 2005 y diciembre 2008 del 27,8%, no obstante, si combinamos la serie del IPC publicado por el INDEC con el denominado índice Bevacqua / Bs As City a partir de octubre 2006, la tasa de variación de los precios al consumidor estaría en el entorno del 63 al 71% resultando dicha política una continuidad del proceso redistributivo de priorización de los haberes más bajos, y de una recomposición de los haberes medios tendiente a sostener el nivel de consumo.

En tal sentido, la etapa estuvo signada por el fallo “Badaro I” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que, en agosto de 2006, sentenció indicando que el Poder Legislativo debía fijar por ley los mecanismos que dieran cumplimiento al mandato Constitucional establecido en el artículo 14 Bis de la misma.

Si bien en la Ley de Presupuesto N° 26.198 de 2007 se dispone una movilidad de los haberes previsionales del 13%, la CSJN emite un nuevo fallo conocido como “Badaro II”, por el cual, reconoce por el período que va desde enero de 2002 a diciembre de 2006 una actualización aproximada del 89%. La trascendencia de estos dos fallos deviene en la remisión, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, de un proyecto de ley de movilidad jubilatoria al Congreso de la Nación.

La tercera etapa en materia de recomposición del valor de las prestaciones estuvo caracterizada por la implementación de la Ley N° 26.417 de movilidad jubilatoria. Esta ley establece para el régimen general un mecanismo automático de actualización semestral de las prestaciones. El índice de actualización que dispone la ley, conjuga en partes iguales la variación semestral de los salarios, medidos o bien por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) que publica el INDEC o bien por el índice que mide la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (el que mida el valor más alto en el semestre) y, por otra parte, la tasa de variación semestral de los recursos tributarios afectados a la ANSES medidos en forma per cápita, esto es divididos por la cantidad de prestaciones.



Esta fórmula tenía un segundo tramo que resultaba de la tasa de variación anual de los recursos de la ANSES netos de los aportes del Tesoro Nacional para la atención del déficit, más un 3% adicional. Este segundo tramo, que operaría como un máximo de movilidad en el año no llegó a aplicarse mientras estuvo vigente dicha fórmula.

La aplicación de la fórmula de movilidad tuvo un impacto real positivo en el valor de las prestaciones por cuanto la recaudación semestral crecía tanto por efecto de los precios como por el crecimiento real de la economía, siendo los jubilados y pensionados beneficiarios durante ese período de una participación sobre el aumento del producto bruto. A su vez, otro factor que jugó a favor del impacto positivo del índice de movilidad fue la restricción en el número de beneficiarios utilizados para calcular la variación per cápita de los recursos pues se neteaban los beneficios dados de alta por la moratoria previsional<sup>48</sup>.

A continuación, se presentan la normativa por la cual se establecían los índices de movilidad correspondientes, el nuevo haber mínimo y máximo, y el valor de la Prestación Básica Universal:

#### CUADRO N° 5.7.

##### LEY 26.417. Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.

Fecha	Normativa	Movilidad	Movilidad Acumulada	PBU	Jubilación Mínima	Jubilación Máxima
mar-09	Res ANSES N° 135/09	11,69	11,69%	364,10	770,66	5.646,07
sep-09	Res ANSES N° 065/09	7,34	19,89%	390,82	827,23	6.060,49
mar-10	Res ANSES N° 130/10	8,21	29,73%	422,91	895,15	6.558,06
sep-10	Res ANSES N° 651/10	16,90	51,66%	494,38	1.046,43	7.666,37
mar-11	Res ANSES N° 58/11	17,33	77,94%	580,06	1.227,78	8.994,95
sep-11	Res ANSES N° 448/11	16,82	107,87%	677,62	1.434,29	10.507,90
mar-12	Res ANSES N° 47/12	17,62	144,49%	797,02	1.687,01	12.359,39
sep-12	Res ANSES N° 327/12	11,42	172,41%	888,04	1.879,67	13.770,83
mar-13	Res ANSES N° 30/13	15,18	213,77%	1.022,84	2.165,00	15.861,24
sep-13	Res ANSES N° 266/13	14,41	258,98%	1.170,23	2.476,98	18.146,84
mar-14	Res ANSES N° 27/14	11,31	299,58%	1.302,58	2.757,13	20.199,25
sep-14	Res ANSES N° 449/14	17,21	368,35%	1.526,75	3.231,63	23.675,54
mar-15	Res ANSES N° 44/15	18,26	453,87%	1.805,53	3.821,73	27.998,69
sep-15	Res ANSES N° 396/15	12,49	523,05%	2.031,04	4.299,07	31.495,73

Fuente: ANSES.

Si se compara la movilidad con la variación estimada de precios al consumidor combinado (INDEC y otros) se puede observar que durante el período en estudio las prestaciones crecieron en forma real de manera sistemática.

<sup>48</sup> La forma toma la variación inter-semestral (año comparado) dividida por la cantidad de beneficios. Estos últimos no tomaban en cuenta los beneficios producidos por la moratoria previsional que originaban la principal dinámica en la cantidad de prestaciones pagadas.



**CUADRO N° 5.8.**  
**Movilidad vs IPC Ajustado**

Fecha	Movilidad (%)	Movilidad Acumulada (%)	Var (%) Precios Corregidos	Precios Acumulados (%)	Var Real (%)	Var. Real Acum. (%)
mar-09	11,69	11,69%	8,0%	8,0%	3.3%	3.3%
sep-09	7,34	19,89%	6,0%	15,0%	0.9%	4.2%
mar-10	8,21	29,73%	13,0%	30,0%	-4.1%	-0.1%
sep-10	16,90	51,66%	10,0%	42,0%	6.5%	6.5%
mar-11	17,33	77,94%	11,0%	59,0%	5.4%	12.3%
sep-11	16,82	107,87%	10,0%	74,0%	6.3%	19.3%
mar-12	17,62	144,49%	11,0%	93,0%	5.9%	26.4%
sep-12	11,42	172,41%	13,0%	118,0%	-1.0%	25.2%
mar-13	15,18	213,77%	11,0%	142,0%	3.8%	29.9%
sep-13	14,41	258,98%	13,0%	172,0%	1.5%	31.9%
mar-14	11,31	299,58%	21,0%	230,0%	-8.3%	20.9%
sep-14	17,21	368,35%	16,0%	282,0%	1.5%	22.7%
mar-15	18,26	453,87%	11,0%	323,0%	6.7%	30.9%
sep-15	12,49	523,05%	12,0%	374,0%	0.4%	31.4%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES, INDEC y otros.

En relación a la política de ajuste sobre los retiros y pensiones de las FFAA y de Seguridad en esta última etapa, cabe destacar que entre junio de 2009 y 2010 se firman cuatro decretos por los cuales se mantiene la política de aumentos no remunerativos ni bonificables a los pasivos de dichos regímenes especiales<sup>49</sup>. Durante ese período se aplicaron a los pasivos de las citadas fuerzas los mismos índices de movilidad del régimen general.

A partir del Decreto N° 927/2011 y hasta finales del 2015, se sucederán normas que establezcan la política salarial para el personal activo sobre los haberes mensuales impactando en forma directa sobre el personal retirados y las pensiones correspondientes y que se estructuran en función de la política salarial para el Sector Público Nacional. (Ver Cuadro N° 5.1. de la Información Anexa al presente capítulo).

Por último, durante esta etapa se identifican dos oportunidades en que se otorgan aumentos por única vez y de suma fija como política de estímulo al consumo en diciembre de 2009 y de 2010 mediante los Decretos Nros 1.879/09 y 1.856/10.

#### Políticas de Financiamiento

Como fuera analizado en capítulos anteriores el financiamiento del sistema de seguridad social, fue escenario de definiciones de política orientadas en forma consistente con el diseño de la política económica y en el marco de concepciones político – ideológicas acerca del funcionamiento de la economía, y atravesada por intereses sectoriales y económicos siguiendo los criterios descriptos en el capítulo 2 respecto de la conformación de la agenda de gobierno.

<sup>49</sup> Mediante el dictado de los Decretos Nros. 753/09, 2048/09, 883/10 y 894/10 se establecieron incrementos sobre los haberes de retiro y pensión en forma disociada de la política salarial de las FFAA y de Seguridad.

En tal sentido, las políticas de financiamiento de la seguridad social durante el período 2003 – 2015 no escapan a la lógica descripta.

Durante el período se toman un conjunto de medidas que derogan reducciones en las contribuciones patronales, estableciendo las mismas para empresas con menos de 80 empleados y en relación a la incorporación de nuevos trabajadores.

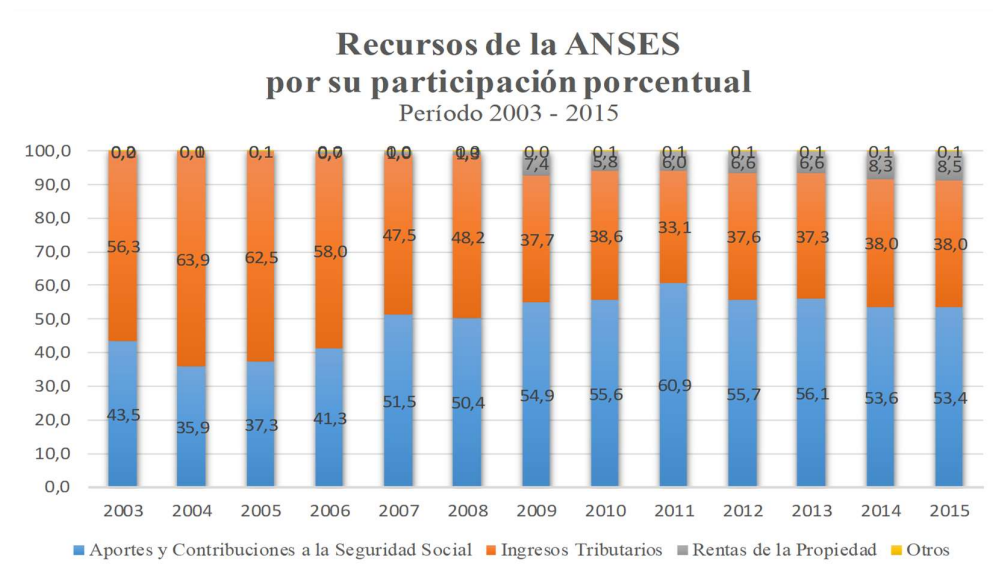
A su vez, se elimina el límite máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales aumentando la base imponible del tributo. A su vez, se aumenta la remuneración imponible sujeta a aportes personales.

Si bien los cambios por efecto del traspaso de las Cuentas de Capitalización Individual en una primera etapa, y el cambio definitivo con la implementación del Sistema Integrado Previsional Argentino fueron cambios estructurales, la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Régimen Previsional Público de Reparto (Decreto N° 897/07) tiene consecuencias en la estructura del financiamiento de la ANSES, pues si bien no fueron aplicados al pago de prestaciones, durante el período el organismo contó con recursos derivados de la colocación de las inversiones del FGS bajo la modalidad de rentas de la propiedad.

La composición de los recursos que financian a la ANSES varía en forma significativa a partir de 2006. Hasta el año 2005 la participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social se encontraba en el entorno del 40% del total del financiamiento, mientras que los recursos tributarios oscilaban cerca del 60%, marcando claramente un importante financiamiento no contributivo. A partir de la recomposición del mercado laboral formal, la eliminación de las reducciones en las contribuciones patronales, la eliminación en el límite de la remuneración imponible para la aplicación de dichas contribuciones y el aumento de dicho límite para los aportes personales, la participación de los aportes y contribuciones aumenta hasta niveles de entre el 50% y el 60%.

Concomitantemente cae la participación de los recursos tributarios, y surge a partir del año 2009 una participación entorno al 7% de recursos provenientes de las rentas de la propiedad del FGS.

Gráfico N° 5.2.



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

En el Cuadro N° 5.9. se detallan cronológicamente las medidas que afectaron el financiamiento del sistema previsional durante el período en estudio.

**Cuadro N° 5.9.**  
**Medidas que afectan el financiamiento del sistema de seguridad social**

Fecha	Objeto de Política	Descripción	Medida
15/01/2004	Financiamiento / (Ampliación Cobertura a Activos)	Reg. Simplificado Monotributo / Permite ampliar la cobertura de activos	Ley N° 25.865 y Dto. N° 806/04 Reg.
18/03/2004	Contr. Patronales	Se derogan las disposiciones de la Ley N° 25.250 en materia de reducción de contribuciones patronales y se establece una exención a las mismas para empresas de hasta 80 trabajadores, por doce meses. (prorrogado por diversos decretos hasta el 2008)	Ley N° 25.877
20/04/2004	Remuneración Imponible	Se derogan los art. 3 y 5 del Decreto 814/01 y modificatorias. Eliminando reducciones en las contribuciones patronales. Y se establece un aumento en el límite máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales	DNU N° 491/2004
23/06/2004	Contr. Patronales	Reglamentación de la Ley N° 25.877. En el art. 2° del decreto amplía la reducción a empresas con nuevas contrataciones L. 20.744, 22.248 y 22.250	Decreto N° 817/2004 Reglamentario Ley N° 25.877
12/10/2004	Remuneración Imponible	Reglamento de AFIP para implementar la eliminación del límite máximo de la remuneración imponible sujeta a contribuciones patronales y el Régimen de Promoción de Empleo Ley N° 25.877	Res. Gral. AFIP N° 1.750/04
07/01/2007	Sustentabilidad	Se crea el Fondo de Garantía de Movilidad del RPP del SIJP el cual se integra con los activos financieros de la ANSES al 31/12/06.	Ley Pto 2007 N° 26.198
07/03/2007	Remuneración Imponible	Se modifica al art. 9 L 24241. Cambia el AMPO por el Mopre y se eleva el valor de referencia para el máximo sujeta a aportes de 20 AMPOS a 75 MOPRES.	Ley N° 26.222
03/05/2007	Cambio Estructural	Se dispone la transferencia de las CCI desde las AFJP a la ANSES de los afiliados a regímenes especiales no alcanzados por la Ley N° 24.241. Vigencia 28/5/07	Res. SSS N° 135/2007
12/07/2007	Sustentabilidad	Crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del RPP de Reparto.	Decreto N° 897/2007
04/10/2007	Remuneración Imponible	Aumenta límite máximo (art. 9 Ley N° 24.241) para el cálculo de los aportes. (inc. a y b Art. 10 Ley N° 24.241) a 83,375 mopres.	Decreto N° 1.346/07
04/12/2008	Sustentabilidad	Las CCI del Reg. de Capital. Pasan a integrar el Fondo de Garantía del Sustentabilidad del Reg. Prev. Publico de Reparto Dto. N° 897/07	Ley N° 26.425
04/12/2008	Sustentabilidad	Se incluyen en el FGS los activos de las ex AFJP (transf. Ley N° 26.425), se centraliza la Adm. Del FGS en el Dir. Ejecutivo de ANSES, se restringe la inversión en activos externos.	Decreto N° 2.103/2008
22/12/2008	Contr. Patronales	Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales.	Ley N° 26.476
21/12/2011	FGS	Se establecen dos medidas: a) se fija un tope del 5% adicional a la tasa del BNA como límite aplicable a préstamos a los beneficiarios del SIPA; b) Se modifica el art 74 Ley N° 24.241 permitiendo la aplicación de hasta un 20% a favor de créditos a beneficiarios del SIPA.	Decreto N° 246/2011

Fuente: Elaboración propia en base a Infoges y ANSES

### Otras Políticas Previsionales.

En esta última categoría se agrupa un conjunto de medidas con objetivos de política dispares entre sí pero que se caracterizan por presentar pocos eventos para el análisis de su visibilidad presupuestaria, motivo por el cual, resultaba conveniente agruparlos en una categoría residual y diferenciarlos a través de subcategorías que permiten identificar claramente el objeto de cada una de estas políticas.

La primera subcategoría corresponde a las reformas de carácter estructural, instrumentadas a través de dos leyes nacionales, la Ley N° 26.222 y la Ley N° 26.425.

La Ley N° 26.222 modificó aspectos que ya fueron reseñados en el análisis de la política de mejora en la intensidad de la cobertura, por cuanto aumentaba la tasa de sustitución, y en la política de financiamiento, por efecto del cambio en la renta imponible, no obstante, introduce cambios estructurales importantes, al establecer a comienzos del año 2007 la Libre Opción Previsional, modificando el destino de los aportes en caso de que los nuevos aportantes no realicen su elección, siendo derivados al sistema de reparto en lugar de al de capitalización. Asimismo, se establece la apertura de cambio de régimen cada cinco años.

Por otra parte, se estableció que los aportantes con Cuentas de Capitalización Individual (CCI) con saldos menores a \$20.000 y menos de 10 años para la edad de retiro pasaran al régimen de reparto por la insuficiencia de los fondos acumulados. Se modifican las condiciones para el cobro de comisiones por parte de las AFJP, y la estructura de inversiones de las mismas. A su vez, se determinó que los activos de las CCI que se traspasaban al régimen de reparto administrado por la ANSES se integraran al FGS.

Un segundo capítulo de reformas estructurales, de mucha mayor relevancia que la Ley N° 26.222, fue la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) mediante la sanción de la Ley N° 26.425. Con la creación el SIPA se disolvió el SIJP, y se eliminó la componente de capitalización individual del sistema previsional. Se estableció el traspaso a un único régimen de reparto de carácter solidario, tanto a los afiliados al ex - sistema de capitalización, como a los saldos acumulados en las CCI administradas por las AFJP, que pasaron a formar parte del FGS, con la excepción de los aportes voluntarios por los que la persona podía optar entre mantenerlos en una Administradora de Fondos de Pensión en caso de reconversión de la institución a dichos fines o bien transferirlos a la ANSES para mejorar el valor de su futura prestación.

El nuevo SIPA se estructuró sobre un conjunto de principios (ANSES, 2013), solidaridad inter e intergeneracional, conforme la modificación que se introdujo en el artículo 16 de la Ley N° 24.241,

administración íntegramente a cargo del Estado, reparto asistido en base al financiamiento no contributivo, sustentabilidad en base a una estructura administrada de fondos excedentes (FGS), una fórmula de movilidad sostenida en los recursos del sistema, y un carácter redistributivo producto de la ampliación de la cobertura mediante el Plan de Inclusión Previsional, y de la recomposición de la jubilación mínima.

La segunda subcategoría de análisis corresponde al tratamiento de los regímenes especiales, cuyas características fueran descriptas en el capítulo 4 y que se vieran limitados por el Decreto N° 78/94. En tal sentido, se podrá observar que los regímenes especiales que se reestablecen o se aprueban durante el período 2003 – 2015 se encuentran exclusivamente vinculados con actividades consideradas sensibles por su trascendencia social o por las características laborales del sector.

Los primeros regímenes que se reestablecen son el Docente, (Decreto N° 137/05) y el del investigadores Científicos y Tecnológicos (Decreto N° 160/05). En ambos casos se fija un aporte personal adicional del 2% destinado a financiar un suplemento especial sobre las prestaciones previsionales derivadas de la Ley N° 24.241 hasta alcanzar los niveles establecidos tanto en el régimen docente como en el científico-tecnológico (Ley N° 24.016 y Ley N° 22.929, con tasas de reemplazo del 82% y 85% respectivamente).

En este mismo marco, mediante la Ley N° 26.508 sancionada en el 2009, se hace extensivo a los docentes universitarios el alcance del régimen especial, fijando la prestación en el 82% del cargo o de la sumatoria de los mismos.

También se modifican regímenes que, si bien incluimos dentro de la subcategoría de especiales, se corresponden con la definición de diferenciales o asociados a actividades insalubres y en el marco de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley N° 26.222<sup>50</sup>.

El Decreto N° 1.474/07 creó un suplemento para atender el régimen especial para trabajadores de Yacimiento Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos con un haber del 82% de la remuneración total sujeta a aportes y en 2009 se aprobó la Ley N° 26.494 del régimen diferencial para los trabajadores en relación de

---

<sup>50</sup> El ARTICULO 12 de la Ley N° 26.222 sustituye el cuarto párrafo del artículo 157 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente “El PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá contar con un informe, de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, con carácter previo, para cualquier aplicación de las facultades previstas en este artículo y en las leyes citadas. Dicho informe deberá proveer los elementos necesarios para el cálculo de los requisitos de edad, servicios prestados, aportes diferenciales y contribuciones patronales o subsidios requeridos para el adecuado financiamiento.”

dependencia de la industria de la construcción. Finalmente, la Ley N° 26.727, aprobada en diciembre de 2011, establece el régimen especial para el trabajo agrario.

La tercera subcategoría contiene aquellas medidas que determinaron subsidios por única vez. En este grupo podemos identificar, los subsidios otorgados a los beneficiarios del régimen general y de PNC, en el mes de diciembre como refuerzo de ingresos en el marco del incremento de los consumos de fin de año, y el subsidio de contención familiar, que se crea mediante el Decreto N° 599/06 y cuyo valor se ajusta por el Decreto N° 933/10 y que tiene por objetivo establecer un paliativo económico ante los gastos extraordinarios provocados por el fallecimiento del titular del beneficio previsional.

Por último, se presentan en 2015 un conjunto de subsidios otorgados para los jubilados y pensionados de zonas desfavorecidas por las pronunciadas lluvias registradas en dicho año.

La última subcategoría (“otras”) contiene diversos cambios de tipo institucional, tales como el cambio de jurisdicción de beneficios no contributivos.

Finalmente, en el Cuadro N° 5.2. de la información anexa al presente capítulo se incluye el detalle cronológico y descriptivo de las medidas incluidas en la categoría “otras políticas”.

Habiendo atravesado las características principales de las políticas previsionales 2003 – 2015 abordaremos en el siguiente capítulo su grado de visibilidad en el ciclo presupuestario.

## **6) LA VISIBILIDAD DE LA POLITICA PREVISIONAL 2003 – 2015 EN EL CICLO PRESUPUESTARIO.**

Una vez detallada la política previsional del período y su génesis, nos abocamos al análisis de los resultados obtenidos del proceso de valuación y construcción de los indicadores de visibilidad. En primer lugar, caracterizaremos la normativa previsional relevada, para luego poder presentar los resultados del ejercicio I partiendo de los indicadores de mayor nivel de agregación, para ir descomponiendo los resultados abiertos por políticas y por etapas del ciclo presupuestario. Posteriormente, presentamos los resultados del ejercicio II, ponderando los documentos presupuestarios en estudio y eliminando aquellos que devienen irrelevantes. Y, por último, comparamos los dos ejercicios a fin de medir el efecto del cambio metodológico.

### 6.1. Caracterización general de las normas previsionales relevadas.

Del análisis integral entre la trayectoria histórica de la política previsional, la bibliografía consultada y los objetivos descriptos por cada una de las normas relevadas, hemos establecido, como fuera identificado en el Cuadro N° 5.3. del capítulo anterior, cuatro (4) categorías de política previsional, divididas en doce (12) subcategorías.

En la descripción de la política previsional 2003 – 2015, resaltamos dos grandes núcleos de política que han sido la ampliación de la cobertura previsional y la recomposición de la intensidad de dicha cobertura. A su vez, un tópico particular corresponde al financiamiento del sistema de seguridad social, mientras que el resto de las políticas previsionales del período corresponden a la categoría “otras”. Dentro de la ampliación de la cobertura segmentamos las políticas en dos subcategorías, por un lado, la “moratoria”, beneficios contributivos otorgados bajo el amparo del régimen de regularización de deudas previsionales, y por otro, aquellos beneficios vinculados con el conjunto de las pensiones no contributivas.

A su vez, las políticas destinadas a recomponer o mejorar el valor de las prestaciones previsionales y que se identifican como “intensidad de la cobertura” se debieron desagregar en cuatro subcategorías, que permiten diferencias etapas y criterios en materia de política de ingresos. Por un lado, se presentan las medidas por las que se otorgaron aumentos discrecionales exclusivamente sobre el haber mínimo, en forma separada de aquellos aumentos, que, siendo discrecionales, afectaron a la totalidad de las prestaciones del régimen general, las PNC y, mientras existía, a la componente pública del Régimen de Capitalización.

Por otra parte, se presentan aquellas medidas que siendo de orden estructural mejoraron las condiciones de cálculo del haber inicial. Y finalmente, dentro de las políticas de intensidad de la



cobertura, se agruparon las normas vinculadas con la implementación del esquema de movilidad automática de las prestaciones de la seguridad social.

En materia de financiamiento hemos separado las medidas que impactan en la determinación de los aportes personales y de las contribuciones patronales, de aquellas dirigidas a la constitución de stocks financieros reservados a dar sustentabilidad al sistema previsional y que se agrupan bajo la leyenda “FGS” Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

La última categoría agrupa en un “otros” a las políticas estructurales como la reversión en la opción entre capitalización y reparto, la disolución del régimen de capitalización con la consecuente unificación del sistema previsional en el SIPA, así como también el tratamiento de los regímenes especiales, subcategoría que incluirá tanto a los regímenes especiales como a los diferenciales. Y, por último, se incluyen los subsidios por única vez, establecidos en coyunturas diversas, y algunos cambios institucionales de orden marginal.

Las 112 instancias normativas<sup>51</sup> relevadas fueron de los siguientes rangos; leyes, decretos y resoluciones, tanto ministeriales, de la Secretaría de Seguridad Social, la AFIP y la ANSES.

#### CUADRO N° 6.1.

##### RANGO DE LAS NORMAS RELEVADAS

<i>Rango de norma</i>	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>
LEYES	25	22,4%
DNU	13	11,6%
DECRETO	52	46,4%
RESOLUCIONES	22	19,6%
TOTAL	112	100.0%

Fuente: Elaboración propia,

Como puede observarse el 34,0 % de las medidas relevadas son leyes o normas con rango de ley, el 46,4 % se configura con decretos y tan solo el 19,6% son resoluciones, dando cuenta de la nutrida actividad legislativa en materia previsional durante el período.

El esfuerzo normativo se concentra en la política de intensidad de la cobertura, 53,1% de las normas analizadas. No obstante, si se ordenan en función del rango de la norma, las reformas estructurales concentran la mayor cantidad de leyes, 23,1% del total de las leyes y de Decretos de Necesidad y Urgencia, lo cual da cuenta de que una parte sustantiva de las políticas previsionales

<sup>51</sup> Se debe destacar que una norma puede ser considerada en más de una oportunidad, si atiende objetivos de política distintos en el mismo plexo normativo.

del período en su instancia de formulación y aprobación ha sido parte de un debate público, abierto y con actores significativos por fuera del PEN. (Ver Cuadro N° 6.1. de la información anexa al presente capítulo)

Respecto de su incidencia cronológica, las medidas de ampliación de la cobertura se concentran entre los años 2003 y 2006, las políticas de financiamiento tienen en el 2004 y entre los años 2007 y 2008 su mayor incidencia. En el caso de las medidas destinadas al incremento de la intensidad de la cobertura se presentan dispersas a lo largo de todo el período, pero diferenciadas en tres etapas, 2003 – 2005 aumentos discrecionales del haber inicial, 2006 – 2010 aumentos discrecionales de carácter general, y desde el 2008 en adelante, el impacto de la movilidad automática. Por último, las reformas estructurales se concentran entre 2007 y 2008, mientras que el tratamiento de los regímenes especiales se encuentra disperso; en el primer caso se debe considerar que dichas reformas se suceden con posterioridad a la ampliación de la cobertura, donde el gasto en seguridad social creció un 24,9% en términos reales, mientras que las contribuciones a la seguridad social se incrementaron un 15,7%. Cabe destacar, que los cambios relevantes en la política previsional se suceden entre 2003 y 2008, en particular las políticas de ampliación de la cobertura y de mejora en la intensidad de la misma, dando cuenta del lugar preponderante de la demanda ciudadana en materia de atención de los adultos mayores, así como también las principales reformas estructurales del período. (Ver Cuadro N° 6.2. de la información anexa al presente capítulo).

#### 6.2. Análisis de los resultados del proceso de vinculaciones entre las políticas previsionales, su agrupamiento y los documentos presupuestarios según cada etapa del ciclo presupuestario.

Una vez identificadas las características del conjunto de normas relevadas, presentamos los resultados, en el caso del primer ejercicio, se detalla la apertura de los indicadores para cada etapa del proceso presupuestario y en cada una de las fases se especifica el valor del I.V. correspondiente a cada documento presupuestario. En el caso del segundo ejercicio el análisis se concentra a nivel de etapa, pues el valor de los I.V. por documento no varía dado que el impacto de la ponderación de los documentos modifica el I.V. correspondiente al total de cada fase del presupuesto.

##### Aspectos Generales

El proceso de vinculación entre las medidas de política previsional y los documentos relevantes de cada etapa del ciclo presupuestario arroja una matriz de valores de respuesta unitaria para cada coordenada (cruce entre norma previsional y documento presupuestario). Cada cruce tiene un

puntaje obtenido, según la información encontrada en el documento analizado respecto de la norma previsional, en respuesta a las preguntas relevantes de la investigación y que dan cuenta del grado de visibilidad en un intervalo que va de 0 a 4 (Ver Cuadro N° 3.1. de la página 51 para un detalle del significado de cada uno de esos cinco valores). La información de los valores unitarios se encuentra en la Tabla N° 6.1. anexa al presente capítulo.

Para obtener los resultados agregados para el conjunto de las políticas previsionales en la totalidad del ciclo presupuestario y abierto por etapa del ciclo y por tipo de política previsional identificada se realizaron dos ejercicios. En el primero ejercicio se calcula los promedios observados considerando al conjunto de documentos presupuestarios en forma homogénea

Cabe recordar que los I.V., ya sea por categoría o subcategoría de política se calculan por etapa del ciclo presupuestario y luego se promedian las etapas para obtener el I.V. conjunto de cada una de ellas y se promedia el I.V. total de cada etapa presupuestaria para obtener el I.V. del total general.

Se resalta que, en los diversos cuadros, que se incluyen a continuación y en los anexos correspondientes, con los resultados alcanzados en el cálculo de los I.V. la presentación cromática obedece a distinguir en verde la mayor visibilidad obtenida y hacia el rojo el menor grado de visibilidad resultante.

En el segundo ejercicios, se ponderan los documentos según los resultados de la consulta a profesionales y se eliminan seis documentos, dos por etapa del ciclo presupuestario, de acuerdo a la convergencia entre la opinión de los expertos y los resultados observados en el primer ejercicio.

Posteriormente, se analiza la sensibilidad de los índices de visibilidad entre ambos ejercicios, antes de abordar las conclusiones.

#### Resultados del primer ejercicio

Los principales resultados agregados nos muestran que en su conjunto el grado de visibilidad (I.V.) de la política previsional durante el período 2003 – 2015 en el ciclo presupuestario se encuentra en un nivel bajo.

El promedio conjunto total de la valuación de cada medida según los documentos analizados alcanza un nivel de I.V. de tan solo 1,19. Esto quiere decir que en la escala de 0 a 4, la visibilidad observada solo nos permite afirmar que las políticas o se encuentran identificadas por la normativa de origen o por su mención o referencia.

Por lo tanto, podemos afirmar que, en el período analizado, existe una baja visibilidad conjunta de las políticas previsionales a los fines de poder conocer a través del presupuesto público, su normativa de origen, su concepto y alcance, el impacto fiscal y la población objetivo de las mismas<sup>52</sup>.

**CUADRO N° 6.1.**  
**Grado de Visibilidad Promedio del Total de las Políticas Previsionales Sustantivas del Período según etapa del Ciclo Presupuestario – Ejercicio I**

Concepto	Formulación	Coordinación de la Ejecución	Evaluación	Total General
<b>Total general</b>	<b>0.93</b>	<b>1.20</b>	<b>1.44</b>	<b>1.19</b>

Fuente: Elaboración propia.

Si se analizan el I.V. por etapa del ciclo presupuestario, se observa que la etapa de mayor I.V. conjunto es la Evaluación, seguida por la Coordinación de la Ejecución y resultando la Formulación del Presupuesto la etapa de menor I.V.. Sorprende en tal sentido, que siendo la Formulación del Presupuesto la etapa de mayor nivel de exposición pública del ciclo presupuestario es la que presenta menor grado de visibilidad para la política previsional, mientras que la etapa que podríamos decir es de menor nivel de exposición pública, como la evaluación presupuestaria nos aporta el mayor grado de visibilidad.



Fuente: google trends.

En el cuadro adjunto se pueden observar las consultas puntuales mediante la herramienta google trends entre 2004 y 2015, predominando la búsqueda de la expresión Ley de Presupuesto por sobre Cuenta de Inversión, que a modo intuitivo da cuenta de una potencial mayor relevancia pública del tratamiento de la ley de presupuesto respecto del interés por la cuenta de inversión.

La visibilidad debería tener efecto sobre el proceso decisorio, un bajo nivel de visibilidad en la formulación del presupuesto podría ser la manifestación de una desconexión entre la etapa de formulación y aprobación de la política previsional (ciclo de política) y su anticipación y/o reflejo en la ley de presupuesto, limitando el rol de la formulación presupuestaria como instrumento de

<sup>52</sup> Cabe destacar que tanto el impacto fiscal como la población objetivo serán para el caso de la formulación de presupuesto niveles esperados y para la evaluación presupuestaria niveles observados. En el caso de la Coordinación de la ejecución, dado que se trata de modificaciones presupuestarias (MP) se deben considerar niveles esperados, no obstante, dado que las MP pueden originarse en desvíos observados en la ejecución del presupuesto, no existiría una única opción entre niveles esperados u observados.

planificación y programación, de la política económica y social, en el caso particular de la política previsional.

Por otra parte, un I.V. creciente a lo largo del ciclo presupuestario daría cuenta del carácter inexorable del reflejo presupuestario de las PP, toda vez que requieren de una asignación presupuestaria de recurso para su implementación. Esto quiere decir que, si las PP no fueron incorporadas al presupuesto en la etapa de formulación, deberán incluirse durante la coordinación del mismo mediante una MP si se deben implementar durante el año y que además si no fueron explícitamente incluidas en dichas etapas, al momento de la evaluación debería surgir la necesidad de dar cuenta de dichas PP para poder explicar los desvíos que se produjeron en relación a la programación de inicio del ejercicio, por cuanto las MP pueden haberse realizado por compensación según la delegación de facultades dispuesta por el JGM en la distribución del presupuesto, y en consecuencia no haber sido captada por el I.V. de la etapa de coordinación de la ejecución.

#### Análisis por categoría

Al abrir la política previsional según las categorías identificadas se puede observar que entre las mismas existe un nivel de amplitud en el I.V. de 1,1 punto entre la política previsional de mayor I.V. y la de menor índice.

#### **CUADRO N° 6.2.**

#### **Grado de Visibilidad Promedio de las Políticas Previsionales Sustantivas por categoría según etapa del ciclo presupuestario – Ejercicio I**

Concepto	Formulación	Coordinación de la Ejecución	Evaluación	Total General
Amplitud de la Cobertura	2.45	0.85	1.88	1.73
Financiamiento	0.53	0.58	0.76	0.63
Intensidad de la Cobertura	0.65	1.64	1.62	1.30
Otras políticas	0.97	0.57	1.10	0.88
<b>Total general</b>	<b>0.93</b>	<b>1.20</b>	<b>1.44</b>	<b>1.19</b>

Fuente: Elaboración propia.

El mayor índice de visibilidad se registra en las política de amplitud de la cobertura (1,73) mientras que el menor I.V. se corresponde con las políticas de financiamiento (0,63) seguida por el conjunto de medidas nucleadas en la categoría otras políticas. En síntesis, las políticas destinadas a la cobertura resultan mas visibles, en particular mas aquellas vinculadas a la amplitud que a la intensidad de la misma, lo cual nos estaría diciendo que las políticas con impacto en los gastos presentan, en los documentos analizados, información mas completa que aquellas vinculadas a los

recursos del sistema previsional. Esto permite sostener que el proceso presupuestario orienta su análisis hacia el gasto público principalmente.

Analicemos entonces el comportamiento del I.V. al descomponer cada categoría por las etapas de ciclo presupuestario.

En primer lugar, las políticas de amplitud de la cobertura no responden al comportamiento observado para el conjunto de políticas por etapa presupuestaria, dado que su I.V. presenta el nivel más alto en la Formulación del Presupuesto (2,45), seguido por la Evaluación (1,88) y en último lugar por la Coordinación de la Ejecución Presupuestaria. Solo las políticas de financiamiento mantienen por etapa la tendencia observada para el conjunto de políticas, pero presentan una muy baja visibilidad sostenida a lo largo del todo el ciclo presupuestario.

Podríamos inferir que las políticas que incorporaron nuevos beneficiarios al sistema previsional tuvieron un mejor reflejo en el proceso de formulación del presupuesto en términos de anticipación de la política, y que su estructura presupuestaria y su importancia relativa se vio reflejada también durante la evaluación del presupuesto.

En cambio, las medidas de recomposición de los haberes previsionales (intensidad de la cobertura), o tuvieron un escaso reflejo en el presupuesto o bien no fueron prevista en el momento de la formulación, dando cuenta de que la decisión de incrementar los haberes se produjo durante la ejecución del presupuesto. No obstante, el mayor I.V. en la etapa de coordinación de la ejecución refleja el impacto presupuestario inmediato de las políticas de incremento de haberes demandando una medida de ampliación presupuestaria durante el ejercicio fiscal. Al respecto, se observa que una vez incorporado al presupuesto vigente el efecto de la medida se refleja también en la etapa de evaluación presupuestaria. Las otras políticas presentan en promedio un bajo I.V., menor a uno, siendo relativamente mejor la información que se refleja en la etapa de evaluación de las mismas.

#### Análisis por Subcategorías.

La apertura en subcategorías nos permite, por ejemplo, analizar si al interior de las políticas de cobertura han tenido una impronta más destacada en el presupuesto público las medidas de ampliación de derechos de base contributiva (moratoria) respecto de las asistenciales (PNC). En tal sentido, se puede apreciar que I.V. total de cada subcategoría mencionada es similar, encontrándose en el entorno de 1.7. Sin embargo, el I.V. de la moratoria en la formulación presenta un valor de 2,58, el más alto de la tabla a este nivel de desagregación, mientras que en la coordinación de la ejecución su valor es uno de los más bajos, 0,38 puntos.

## CUADRO N° 6.3.

**Principales Políticas Previsional y su desagregación primaria**  
**Grado de visibilidad según etapa del Ciclo Presupuestario**

Concepto	Formulación	Coordinación de la Ejecución	Evaluación	Total General
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	<b>2.45</b>	<b>0.85</b>	<b>1.88</b>	<b>1.73</b>
Moratoria	2.58	0.38	2.10	1.68
Pensiones no Contributivas (PNC)	2.15	1.81	1.31	1.76
<b>Financiamiento</b>	<b>0.53</b>	<b>0.58</b>	<b>0.76</b>	<b>0.63</b>
Aportes y Contribuciones	0.56	0.10	0.75	0.47
FGS	0.49	1.07	0.78	0.78
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	<b>0.65</b>	<b>1.64</b>	<b>1.62</b>	<b>1.30</b>
Aumentos discrecionales del haber mínimo	0.83	1.50	1.85	1.40
Aumentos generales discrecionales	0.50	1.89	1.63	1.34
Cálculo del Haber Inicial	0.95	0.75	-	0.57
Movilidad Automática	0.66	1.63	1.65	1.31
<b>Otras Políticas</b>	<b>0.97</b>	<b>0.57</b>	<b>1.10</b>	<b>0.88</b>
Reforma Estructural	1.28	0.83	1.68	1.27
Regímenes Especiales	0.38	-	-	0.13
Subsidios por única vez	1.19	0.61	1.35	1.05
Otras	1.75	2.25	2.00	2.00
<b>Total general</b>	<b>0.93</b>	<b>1.20</b>	<b>1.44</b>	<b>1.19</b>

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, cabe destacar que a partir del año 2007 se procede a la apertura de un subprograma en el presupuesto de la ANSES que permite identificar en la formulación, tanto los créditos asignados como la cantidad de beneficios que se proyectaba atender por la moratoria, siendo uno de los casos de mayor valuación puntual, pues la política presupuestaria dará cuenta del subprograma, se identifica la normativa en el descriptor de la categoría programática, se conoce su impacto fiscal esperado y la población objetivo. Este comportamiento en los I.V. nos permitiría inferir, por un lado, que la política de cobertura asistencias, que se inicia con anterioridad a la moratoria, fue menos relevante, y respondió a una primera demanda de la agenda sistémica, pero sin el alcance necesario para resolver el problema de la baja cobertura heredada al comienzo del 2003. Pero, por otra parte, no puede soslayarse que la moratoria fue administrada por la ANSeS, una institución central de la seguridad social nacional, mientras que las pensiones no contributivas eran gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social, siendo el Programa 23 de PNC uno más dentro de un conjunto amplio y diverso de políticas y programas de mayor importancia estratégica para dicha cartera ministerial. Finalmente, tampoco podemos obviar que la política de cobertura contributiva tuvo mayor impacto poblacional y fue una solución, sub-óptima pero efectiva del problema de la baja cobertura previsional.

Es importante a apreciar la consistencia entre la visibilidad en la formulación y en la evaluación.



La desagregación evidencia que, si bien la política de ampliación de la cobertura mediante el otorgamiento de Pensiones No Contributiva resultó de mayor relevancia expositiva promedio que la moratoria, esta última ha tenido tanto en la formulación como en la evaluación mejores resultados del I.V. dando cuenta de la mayor relevancia de la política de cobertura contributiva vs la asistencial.

La excepción en la etapa de Coordinación de la Ejecución donde las PNC presentan una mejor performance del indicador obedece expresamente a los casos de Malvinas y las pensiones graciabiles para ex – presos políticos. Dos medidas de relevancia política pero carentes de significatividad presupuestaria. En tal sentido, se debe considerar que el indicador en su medición no pondera el peso financiero relativo de las distintas medidas de política.

Las políticas de financiamiento del sistema previsional claramente no encuentran visibilidad en el presupuesto público, lo cual a todas luces marca una debilidad en la profundidad de los documentos presupuestarios referentes a los ingresos, por cuanto el tratamiento de los recursos resulta un componente central de la consistencia presupuestaria. En particular, tanto los recursos por contribuciones de la seguridad social que crecen en forma significativa durante el período como la creación e incorporación del FGS y sus rentas derivadas no encuentran en los documentos presupuestarios una guía para su estudio. Esta situación puede responder en parte a que mientras los gastos son tratados exhaustivamente por el órgano rector del sistema presupuestario durante la etapa de formulación del presupuesto, los recursos, principalmente los de carácter tributario y por contribuciones a la seguridad social son estimados y provistos en dicho proceso por un área, tanto política como técnicamente externa a la Subsecretaría de Presupuesto.

En el caso de la desagregación de las políticas de intensidad de cobertura se observa una baja visibilidad en el momento de la formulación. En las políticas de incrementos de haberes, ya sean discrecionales o automáticos la visibilidad se adquiere durante la ejecución presupuestaria y el nivel del índice es consistente entre esta etapa y la de evaluación. La única subcategoría de política que presenta un índice de muy baja significatividad se corresponde con las medidas que impactan en cálculo del haber inicial, lo cual, resulta a todas luces razonable pues se trata del incremento de las pensiones graciabiles en la Ley N° 26.172 que las equipara con el resto de las PNC y el aumento de la Prestación Adicional por Permanencia que pasa del 0.85 al 1.5 puntos por año aportado. En la primera medida su escasa visibilidad se puede encontrar asociada con la naturaleza socialmente cuestionable de las pensiones graciabiles, mientras que en el segundo caso es dable entender que su impacto no se vuelve significativo hasta pasados más de tres años de implementación de la medida escapando a la lógica del indicador propuesto.

Ahora podemos abordar la categoría otras a partir de sus subcategorías, donde emerge con fuerza la ausencia notable de exposición en el presupuesto del tratamiento de los regímenes especiales, que solo aparecen marginalmente en la formulación y carecen de valuación positiva en el resto de las etapas. Tal vez, lo notable aquí es que una política que suele generar animosidades encontradas como es el tratamiento de esquemas diferenciados de prestaciones para algunos sectores de la sociedad en relación a las condiciones de acceso y determinación de los beneficios de la seguridad social para el régimen general, no alcanza manifestación presupuestaria alguna que permita evaluar las implicancias fiscales que producen las políticas de excepción.

Por su parte, las reformas estructurales si bien alcanzan un puntaje de 1,28 en el I.V. de la formulación, resulta más alto su valor en la evaluación presupuestaria, llegando a 1,68 puntos. No obstante, la creación del SIPA (Ley N° 26.425) se destaca por encima de la apertura de libre opción entre reparto y capitalización (Ley N° 26.222), dando cuenta de la importancia relativa entre ambas políticas. (1.42 vs 1.16 respectivamente). A nivel desagregado, se observa que la cuenta de inversión presenta mayor información descriptiva de la creación del SIPA respecto de la Libre Opción Reparto-Capitalización, lo cual también se observa en los documentos referidos a la descripción de la política jurisdiccional, esto refleja una mayor trascendencia en la formulación e implementación del SIPA acorde con el impacto estructural del mismo sobre el sistema previsional. Incluso si se analiza en la tabla de valores puntuales se podrá observar que la Ley N° 26.425 presentan en algunos documentos valores entre 3 y 4 puntos.

Los subsidios por única vez, tienen en esta categoría una importante visibilidad en la formulación, producto de la incorporación del subsidio de contención familiar en un programa con un descriptor específico y la identificación de metas propias, que conforme se trata de un monto fijo por prestación el costo fiscal se deduce en forma directa.

Finalmente, existen las otras políticas que presentan resultados positivos de los más altos de la tabla. El factor relevante de esta subcategoría es el cambio institucional que introduce el Decreto N°1.357/04, por el cual, las PNC de ex – combatientes pasan a ser administradas por la ANSES motivando la apertura de un programa específico, dando mayor exposición a la medida.

#### Análisis del grado de visibilidad de la política previsional por documento presupuestario.

En este nivel procederemos a analizar el índice de visibilidad al mayor grado de desagregación trabajado desde el punto de vista del ciclo presupuestario, esto es por documento presupuestario. Ello nos permitirá identificar en que documentos el presupuesto presenta fortalezas a los fines de proveer de información para analizar la política previsional y nos dará precisiones acerca del

vínculo entre el ciclo de política y el ciclo presupuestario para el caso de la política previsional del período 2003 – 2015.

### Etapa de Formulación Presupuestaria:

#### Cuadro N° 6.4.

#### Principales Políticas Previsionales y su desagregación primaria

#### Grado de visibilidad en la etapa de Formulación Presupuestaria por Tipo de Documento - Ejercicio I

Concepto	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								
	Informe de Avance	Mensaje	Descripción de Política	Categoría Programática	Descripción de Programa	Asignación de Partidas Presupuestarias	Identificación de Metas y Unidades de Medida	Presupuesto Plurianual	Total Etapa Formulación
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	<b>1.00</b>	<b>1.57</b>	<b>1.54</b>	<b>3.82</b>	<b>3.38</b>	<b>3.82</b>	<b>3.85</b>	<b>1.93</b>	<b>2.45</b>
Moratoria	1.20	1.40	2.00	3.78	3.78	3.78	4.00	1.90	2.58
Pensiones no Contributivas	-	2.00	0.50	4.00	2.50	4.00	3.50	2.00	2.15
<b>Financiamiento</b>	<b>0.57</b>	<b>1.00</b>	<b>0.89</b>	<b>0.40</b>	-	-	nc	<b>0.29</b>	<b>0.53</b>
Aportes y Contribuciones	0.75	1.13	-	nc	-	-	nc	0.25	0.56
FGS	0.33	0.83	1.33	0.40	-	-	nc	0.33	0.49
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	<b>0.70</b>	<b>1.14</b>	<b>0.03</b>	-	nc	-	<b>2.00</b>	<b>0.85</b>	<b>0.65</b>
Aumentos discrecionales del haber mínimo	0.60	1.29	-	-	nc	-	2.00	1.75	0.83
Aumentos generales discrecionales	0.19	1.19	-	nc	nc	-	nc	0.69	0.50
Cálculo del Haber Inicial	0.50	2.00	1.00	nc	nc	-	nc	1.00	0.95
Movilidad Automática	0.97	1.03	-	nc	nc	nc	nc	0.67	0.66
<b>Otras Políticas</b>	<b>1.06</b>	<b>1.53</b>	<b>0.85</b>	<b>1.30</b>	<b>1.36</b>	<b>0.43</b>	<b>1.10</b>	<b>0.76</b>	<b>0.97</b>
Reforma Estructural	1.50	1.67	2.25	2.50	2.50	-	-	1.00	1.28
Regímenes Especiales	0.67	0.67	0.33	-	0.33	-	-	0.67	0.38
Subsidios por única vez	1.00	4.00	-	2.50	2.50	1.50	4.00	0.75	1.19
Otras	1.00	1.00	-	3.00	3.00	3.00	3.00	-	1.75
<b>Total general</b>	<b>0.78</b>	<b>1.24</b>	<b>0.44</b>	<b>1.97</b>	<b>1.97</b>	<b>1.41</b>	<b>2.60</b>	<b>0.91</b>	<b>0.93</b>

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar por documento presupuestario y por categoría y subcategoría, hay políticas que alcanzan un valor unitario de 4 puntos, si bien estos casos son excepcionales, el Mensaje para los subsidios por única vez presenta información completa, al igual que la documentación de metas vinculadas a dicha política. Situación de similar visibilidad se verifica en la moratoria y en la cobertura por Pensiones No Contributivas en los documentos de categorías programáticas, descripción de programa, asignación de partidas e identificación de metas y unidades de medida, producto principalmente de la apertura de programas o subprogramas específicos para dichas prestaciones. Es de destacar que, conforme la Técnica de Presupuesto por programa, estas categorías permiten identificar las políticas presupuestarias que generan bienes y servicios para la sociedad. No todas las políticas se reflejan en programas puntuales, algunas por su escasa relevancia presupuestaria, otras por qué sus objetivos se cumplen en más de un programa. En tal sentido, adquieren mucha visibilidad aquellas medidas previsionales que cuentan con un programa específico.

Las reformas estructurales presentan un grado importante de visibilidad en la descripción de la política jurisdiccional, y en menor medida en las categorías programáticas y en la descripción de los programas. Por su parte, si bien en los informes de avance 2008 – 2010 y en los Mensajes respectivos no hay información que dé cuenta del impacto financiero de las reformas implementadas por las Leyes Nros 26.222 y 26.425, se presentan descripciones amplias sobre el

alcance de las mismas, al igual que en el caso de la descripción de la política de la entidad que para el año 2010 expresa que "Con la creación del SIPA mediante la Ley N° 26.425 se unificó al SIJyP en un único régimen previsional público, que absorbió al antiguo régimen de capitalización, a cuyos afiliados y beneficiarios el Estado Nacional pasa a garantizar haberes mayores o iguales a los que hubieran percibido hasta ese momento. Con relación a los recursos, se dispuso la transferencia en especie a la ANSeS de aquellos fondos que integraban las cuentas de capitalización individuales de los afiliados y beneficiarios al ex régimen de capitalización. Dichos activos pasaron a formar parte del mencionado FGS. Para la administración de estos fondos, la ANSeS goza de autonomía financiera y económica, estando sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación. A su vez, se creó dentro de la ANSeS el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, cuyo objeto es el monitoreo de los recursos." dando cuenta en forma abarcativa de la naturaleza de la política implementada.

El alto I.V. de las otras políticas ya fue analizado por cuanto la incidencia surge del cambio institucional de las PNC de ex – combatientes de Malvinas a la ANSES con la apertura de un programa específico, lo cual implica una descripción programática, la identificación de las partidas presupuestarias y las metas correspondientes.

Si analizamos los casos donde el I.V. resulto bajo o incluso nulo, se observa que una política tan relevante como la ley de movilidad jubilatoria no cobra visibilidad en la etapa de formulación del presupuesto. Tal vez, la condición de anticipación del índice de movilidad con su consecuente repercusión pública haya conspirado contra una exposición clara de su nivel, previsión presupuestaria e impacto fiscal esperado, en la documentación del proceso de formulación del presupuesto. Si bien no incide en el valor del I.V. es un caso en el cual los documentos vinculados a los fascículos del presupuesto no contienen información sobre la movilidad con excepción de la descripción de la política jurisdiccional, pues su impacto se encuentra disperso por un conjunto amplio de programas y la población objetivo incluye a todos los beneficiarios del régimen general y las PNC entre los principales.

En el caso de los regímenes especiales se debe destacar que además del casi nulo nivel del I.V. se observa que solo los documentos que podríamos denominar macro presupuestarios (informe de avance, mensaje y presupuesto plurianual) presentan alguna mención a la implementación de los mismos, pero sin información clave para poder hacer un análisis de sus implicancias fiscales.

Por último, si analizamos el I.V. por documento presupuestario se registrar el bajo nivel observado en los casos del informe de avance, la descripción de política y el presupuesto plurianual. Esto nos

habla de la escasa significatividad de dichos documentos para poder analizar las medidas de política previsional, situación que será contemplada en el ejercicio II.

Si intentamos vincular el ciclo de la PP con la etapa de formulación del presupuesto observamos que, con excepción de la política de intensidad de la cobertura, existe un esfuerzo comunicacional a nivel de los documentos micro presupuestarios (categoría y descripción de programas, asignación de partidas e identificación de metas y unidades de medida) así como en menor medida en el mensaje, por identificar claramente políticas que han sido centrales dentro de la agenda previsional del gobierno como la ampliación de la cobertura y las reformas estructurales. En los casos de subsidios por única vez o los cambios institucionales que muestran un altísimo nivel de I.V. el mismo deviene de la estructura técnica de dichas medidas, principalmente por la existencia de aperturas programáticas distintivas.

#### Etapa de Coordinación de la Ejecución Presupuestaria:

El análisis de la etapa de Coordinación de la Ejecución Presupuestaria respecto de las políticas previsionales descriptas se centra en la revisión de las modificaciones presupuestarias (MP) aprobadas durante el período. En tal sentido, las MP revisadas son aquellas que tienen estado público, sobre las que resulta posible conocer la estructura de la norma, las normas referenciadas en el visto, el contenido de los considerandos, y las planillas anexas con las asignaciones presupuestarias. La revisión de las metas existentes o la incorporación de metas nuevas, dado que no requieren de una MP, se estudiaron a partir de la información de seguimiento físico – financiero elaborada por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).

Se solicitó información a la ONP orientativa para identificar las MP realizadas durante el período con impacto en la función seguridad social, en particular en el gasto en prestaciones de la seguridad social. Del conjunto de MP relevadas solo se tomaron en consideración aquellas que por su rango de norma eran de carácter público, esto es, Decretos de Necesidad y Urgencia, Decretos simples y Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros; y se descartaron las Resoluciones Ministeriales, de los organismos descentralizados (ANSES, IAF, Caja de Policía, etc.), del Secretario de Hacienda, de Responsables de las Subjurisdicciones y las Disposiciones correspondientes conforme se trata de modificaciones por compensación que no suelen publicarse y no serían material accesible para el análisis de política pública en forma directa.

Se relevaron en total 109 MP con impacto en la función Seguridad Social y con la siguiente distribución por rango normativo.

**CUADRO N° 6.5.  
MODIFICACIONES  
PRESUPUESTARIAS ANALIZADAS**

Decisiones Administrativas	54
Decretos	8
DNU	14
<b>Total</b>	<b>109</b>

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro N° 6.4. anexo al capítulo 6 se detallan las normas analizadas por año.

De las MP relevadas quince (15) Decretos y veintitrés (23) Decisiones Administrativas presentan información que permite identificar algunas de las políticas previsionales analizadas.

En el Cuadro N° 6.5. del anexo se exponen los casos de las normas de política previsional para los cuales se han podido identificar MP con referencia en sus considerandos y/o en las planillas anexas a dicha modificaciones.

Como resultado del análisis realizado, surge que las políticas previsionales adquieren su mayor nivel de I.V. en las descripciones de las MP y en las planillas anexas a dichas modificaciones, mientras que los cambios de aperturas programáticas no resultan relevantes al momento de ajustar los créditos presupuestarios ya sea para incorporar la atención de una nueva medida de política como para incrementar el crédito vigente en función de las necesidades de refuerzo adicional de dichas medidas. Tampoco se encontró información vinculante en la revisión de las metas, ya sea por reprogramación o incorporación de nuevas metas por las que pueda asociarse una MP con el cambio en las metas programadas y en referencia a una medida específica de política previsional. Al respecto existe en la coordinación de la ejecución una limitación para vincular la información financiera con los cambios en las metas ósea en la cantidad y composición de la provisión de bienes y servicios a nivel programático.

Los únicos casos que adquieren cierto nivel de visibilidad son el Decreto N° 1.357/04, el Decreto N° 886/05 y la Ley N° 26.913, los primeros dos corresponden al traspaso y ampliación de las PNC para ex – combatientes de Malvinas, mientras que la mencionada ley crea la pensión graciable para ex – presos políticos. En ambos casos, se da lugar a la apertura programática que permite identificar la medida al tiempo que las modificaciones presupuestarias expresan en forma taxativa las medidas que impulsan dichos ajustes presupuestarios.

La política de intensidad de la cobertura es la que presenta para el conjunto de subcategorías el mayor I.V. dando cuenta del impacto que durante la ejecución presupuestaria tuvieron las medidas de recomposición de los haberes previsionales, en los primeros años en que se decidían en forma

discrecional, como así también del impacto de la ley de movilidad jubilatoria entre los niveles previstos en el presupuesto y los índices que surgían del cálculo efectivo de la fórmula de movilidad<sup>53</sup>.

A continuación, se presenta el Cuadro N° 6.5. con los I.V. desagregados por documento y por categorías y subcategorías de política. Cabe destacar que del mismo surge con claridad los “Cambios en las Aperturas Programáticas” y la “Incorporación de Metas Nuevas o Reprogramación de las existentes” aportan muy poca información, esta condición será considerada en el ejercicio II.

**Cuadro N° 6.6.**

**Principales Políticas Previsional y su desagregación primaria**

**Grado de visibilidad en la etapa de Coordinación de la Ejecución Presupuestaria por Tipo de Documento**

Concepto	Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				
	Cambios en Apertura Programática	Identificación / Descripción en Modificaciones Presupuestarias	Asignación de Partida Presupuestaria en MP	Incorporación de Meta Nueva o Reprogramación de Meta existente	Total Coordinación de la Ejecución
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	<b>1.25</b>	<b>0.91</b>	<b>0.80</b>	<b>0.43</b>	<b>0.85</b>
Moratoria	-	0.50	0.29	-	0.38
Pensiones no Contributivas	2.50	2.00	2.00	1.00	1.81
<b>Financiamiento</b>	<b>-</b>	<b>0.60</b>	<b>0.88</b>	<b>-</b>	<b>0.58</b>
Aportes y Contribuciones	nc	-	0.33	-	0.10
FGS	-	1.20	1.20	nc	1.07
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	<b>nc</b>	<b>1.61</b>	<b>1.68</b>	<b>nc</b>	<b>1.64</b>
Aumentos discrecionales del haber mínimo	nc	1.33	1.67	nc	1.50
Aumentos generales discrecionales	nc	2.00	1.79	nc	1.89
Cálculo del Haber Inicial	nc	1.00	0.50	nc	0.75
Movilidad Automática	nc	1.55	1.71	nc	1.63
<b>Otras Políticas</b>	<b>0.43</b>	<b>0.70</b>	<b>0.57</b>	<b>-</b>	<b>0.57</b>
Reforma Estructural	-	1.20	0.60	nc	0.83
Regímenes Especiales	-	-	-	-	-
Subsidios por única vez	nc	0.64	0.64	-	0.61
Otras	3.00	3.00	3.00	-	2.25
<b>Total general</b>	<b>0.67</b>	<b>1.22</b>	<b>1.26</b>	<b>0.20</b>	<b>1.20</b>

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar cronológicamente la etapa de coordinación de la ejecución para el caso de la asignación de partidas presupuestarias (planillas anexas a las modificaciones presupuestarias) se observa en el Cuadro N° 6.6. que el encadenamiento de las políticas de recomposición de los haberes, con la excepción de los cambios en el cálculo del haber inicial, presentan niveles de visibilidad en el entorno de los 2 puntos y en forma sostenida en el período, dando cuenta de que dicho tipo de medidas o bien no fueron anticipadas en el presupuesto o no lo fueron de manera consistente con

<sup>53</sup> Los presupuestos aprobados entre 2006 y 2015 sufrieron importantes ajustes incrementales, la seguridad social fue una de las funciones con mayores incrementos durante la ejecución.



las necesidades fiscales. En tal sentido, parece primar en el diseño de la política un criterio de prudencia asignativa sobre la base de un principio de plausibilidad económica; la cronología del I.V. para esta categoría estaría manifestando que dicha política fue producto de un proceso de aproximaciones sucesivas, tanto en la decisión como en la implementación de la misma, guiada por cierto incrementalismo en la naturaleza del ciclo político de recomposición del valor de las prestaciones previsionales.

**CUADRO N° 6.7.**  
**Coordinación de la Ejecución**

Identificación de Medidas de Política Previsional en la asignación de Partidas Presupuestarias por MP

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	I.V.Total
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	-	-	1.50	-							3.00	2.00		0.80
Moratoria		-	-	-								2.00		0.29
Pensiones no Contributivas	-		3.00								3.00			2.00
<b>Financiamiento</b>		1.00			1.20	-								0.88
Aportes y Contribuciones		1.00			-									0.33
FGS					2.00	-								1.20
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	1.00	2.00	1.33	2.33	1.50	0.50	2.00	1.40	2.00	1.33	2.00	2.00	2.00	1.68
Aumentos discrecionales del haber mínimo	1.00	2.00	1.33				2.00	3.00						1.67
Aumentos generales discrecionales				3.00	2.00	0.67	2.00	1.00			2.00	2.00		1.79
Cálculo del Haber Inicial				1.00	-									0.50
Movilidad Automática						-	2.00	1.00	2.00	1.33	2.00	2.00	2.00	1.71
<b>Otras Políticas</b>		1.50	-	-	0.50	0.67	0.67	2.00	-				0.33	0.57
Reforma Estructural					0.67	0.50								0.60
Regímenes Especiales			-		-		-		-					-
Subsidios por única vez		-		-		1.00	2.00	2.00					0.33	0.64
Otras		3.00												3.00
<b>I.V. Total</b>	0.67	1.14	1.00	1.00	1.08	0.44	1.50	1.50	1.67	1.33	2.14	2.00	1.09	1.26

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con el análisis de la política de intensidad de la cobertura, podemos inferir que la limitación en el indicador, que solo da información de la primera pregunta en forma conjunta (norma y descripción), obedece a la dificultad para poder vincular el costo fiscal y la población alcanzada por dichas políticas, toda vez que su impacto se encuentra disperso en un conjunto amplio de programas presupuestarios.

A modo de síntesis, resulta paradójico observar que los casos correspondientes al mayor valor de I.V. no son relevantes ni en términos de los ejes rectores de la política previsional del período, ni por su significatividad presupuestaria. Podemos inferir que la ampliación de la cobertura fue anticipada en la formulación no requiriendo importantes medidas de incremento de crédito durante la ejecución del presupuesto, principalmente porque sus efectos no son inmediatos, sino que fueron impactando con el correr de los años permitiendo su previsión en los presupuestos subsiguientes a la implementación de dicha política. En cambio, el impacto de la intensidad de la cobertura se da

en los meses subsiguientes a su decisión, no existiendo margen para no impactar en el presupuesto vigente, sin embargo, la dispersión programática conspira contra una adecuada identificación del impacto de dicha política en cada modificación presupuestaria.

### Etapa de Evaluación Presupuestaria

La última etapa del ciclo presupuestario fue también la última en incorporarse al sistema presupuestario, como fuera reseñado en el capítulo 2 recién con la Ley N° 24.156 (1992) adquiere estatus legal la obligación de desarrollar e implementar un sistema de evaluación presupuestaria que diera cuenta de la calidad de la gestión del presupuesto y abarcara no solo los aspectos financieros del mismo, sino también la producción pública, en la jerga denominada “la física”, informando acerca de la efectiva provisión de bienes y servicios por parte de las reparticiones gubernamentales.

Esta última etapa del ciclo presupuestario es la que mayor I. V. conjunta nos proporciona. En cuanto a la potencialidad explicativa de sus documentos centrales se destaca el Informe de Ejecución Trimestral Físico-Financiero que elabora la Dirección de Evaluación Presupuestaria dependiente de la ONP, que incluso presenta los niveles puntuales más altos, mientras que la performance más pobre se observa en el Informe de Ejecución Mensual - Base Devengado.

#### **Cuadro N° 6.8.**

#### **Principales Políticas Previsional y su desagregación primaria**

#### **Grado de visibilidad en la etapa de Evaluación Presupuestaria por Tipo de Documento – Ejercicio I**

Concepto	Evaluación Presupuestaria: Seguimiento Físico - Financiero (IV)			Cuenta de Inversión (V)	Total Evaluación
	Informes de Ejecución Base Devengado	Informes de Ejecución Trimestrales Físico-Financiero	Boletín Fiscal	Comentarios Generales y Tomo II de la Cuenta de Inversión	
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	<b>0.79</b>	<b>2.83</b>	<b>1.64</b>	<b>2.50</b>	<b>1.88</b>
Moratoria	1.10	3.00	2.20	2.30	2.10
Pensiones no Contributivas	-	2.33	0.25	3.00	1.31
<b>Financiamiento</b>	<b>0.46</b>	<b>-</b>	<b>1.00</b>	<b>0.79</b>	<b>0.76</b>
Aportes y Contribuciones	0.50	nc	1.00	0.75	0.75
FGS	0.40	-	1.00	0.83	0.78
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	<b>1.28</b>	<b>2.19</b>	<b>1.72</b>	<b>1.32</b>	<b>1.62</b>
Aumentos discrecionales del haber mínimo	1.89	1.57	2.44	1.56	1.85
Aumentos generales discrecionales	1.69	1.56	1.63	1.63	1.63
Cálculo del Haber Inicial	-	-	-	-	-
Movilidad Automática	1.00	2.76	1.67	1.18	1.65
<b>Otras Políticas</b>	<b>0.87</b>	<b>0.95</b>	<b>0.96</b>	<b>1.48</b>	<b>1.10</b>
Reforma Estructural	1.20	2.00	2.00	1.80	1.68
Regímenes Especiales	-	-	-	-	-
Subsidios por única vez	1.27	1.00	0.91	2.09	1.35
Otras	-	4.00	2.00	2.00	2.00
<b>Total general</b>	<b>1.04</b>	<b>1.97</b>	<b>1.46</b>	<b>1.43</b>	<b>1.44</b>

Fuente: Elaboración propia.

Analizando la visibilidad de la política previsional, la moratoria, dentro de la amplitud de la cobertura, alcanza un I.V. de 2,1 puntos, tal vez, porque la identificación a través de un subprograma específico con sus metas y partidas presupuestarias permite completar en forma más acata la lógica de visibilidad propuesta en el indicador, al tiempo que la estructura del seguimiento físico-financiero encuentra en este tipo de políticas de alto impacto por el crecimiento de las prestaciones atendidas por el sistema previsional, un exponente de mucha significatividad presupuestaria.

La cobertura brindada por medio de Pensiones No Contributiva, si bien luce un I.V. por debajo del promedio, no obstante, presenta en la Cuenta de Inversión un indicador potente, llegando a un valor de 3 puntos e indicando el esfuerzo de comunicación a través de dicho documento presupuestario por dar cuenta de la implementación de políticas tendientes a mitigar la situación de pauperización de los adultos mayores y la falta de cobertura en los años 2003 y 2004; así como también los cambios instrumentados en la pensión para ex – combatientes. En tal sentido, se presenta información que permite identificar el incremento de la población alcanzada por las PNC.

Por su centralidad, en términos de la obligación de rendir cuentas por parte del PEN al Congreso Nacional y de esta forma a la ciudadanía, abrimos en particular el documento Cuenta de Inversión para ver cuál ha sido el comportamiento del indicador si lo cruzamos con la apertura por regímenes previsionales (Ver Cuadro N° 6.6. de la información anexa al presente capítulo).

En la Cuenta de Inversión, la política en materia de PNC por vejez adquiere relevancia, mientras que en los documentos de las etapas anteriores solo sucedía con los casos por Malvinas y el régimen especial para ex – presos políticos. Las políticas de financiamiento siguen sin tener visibilidad dejando una marcada ausencia de estrategias que permitan visibilizar la integridad de las políticas de recursos en el presupuesto de la Administración Nacional. Las políticas de intensidad de la cobertura solo adquieren importancia relativa cuando impactan tanto en el régimen general como en las PNC. Y se observa una baja relevancia cuando la movilidad impacta en los regímenes especiales configurados principalmente por las leyes de retiro y pensión de las FFAA y de Seguridad.

Por otra parte, la evaluación presenta información significativa en relación con las reformas estructurales, en particular la creación del SIPA (Ley N° 26.425) cuya trascendencia fue destaca en la Cuenta de Inversión 2008 y de la cual se transcribe: “En diciembre de 2008 se promulga la Ley N° 26.425 que dispone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un

único régimen previsional público (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del Régimen de Capitalización, vigente hasta esa fecha, idéntica cobertura que la brindada por el régimen público. Quedando así el régimen de capitalización absorbido y sustituido por el de reparto. La Ley N° 26.425, dispone el pago de una PAP - Prestación Adicional por Permanencia - (creada por la Ley N° 24.241), cuyo haber se determinará computando uno y medio por ciento por cada año de servicios con aportes, a los beneficiarios del SIPA. La conformación de este nuevo sistema no produjo significativas desviaciones en la ejecución ya que, de los 387.822 beneficios que pertenecían al régimen de capitalización, el 88% tenían una componente pública, es decir que ya eran contemplados en el presupuesto del organismo." Obsérvese, que la misma identifica la normativa, presenta una descripción acabada de la política implementada, da cuenta parcial del efecto fiscal, pero no permite conformar una visión integral de la implicancia fiscal de la reforma.

Por su parte, sobresale el I.V. de los subsidios por única vez, especialmente el de contención familiar que integra los cuatro componentes del índice en su figuración presupuestaria. En la Cuenta de Inversión 2007 y 2010 se presenta en la explicación del Programa de Complementos Previsionales el detalle correspondiente a los casos atendidos y al valor de la prestación unitaria, y, por ende, se puede calcular en forma directa el costo fiscal a pesar de compartir las partidas presupuestarias con el subsidio a las tarifas.

Finalmente, cabe resaltar que los regímenes especiales no encuentran la luz tampoco en la etapa de Evaluación Presupuestaria que permitiría generar un espacio de visibilidad en la rendición de cuentas.

#### Algunas conclusiones del primer ejercicio

##### *a) Desde el punto de vista de la bondad del Indicador de Visibilidad*

A modo del cierre de los resultados del primer ejercicio podemos decir que el Índice de Visibilidad Presupuestaria propuesto arroja para el período 2003 – 2015 en relación a la política previsional un nivel bajo (1,19/4). Esto significa que la técnica empleada nos advierte que la información presupuestaria para identificar en forma unitaria cada política previsional solo alcanza a dar información general sobre la normativa asociada a cada una de las medidas y/o a identificar una descripción o explicación de dicha política. Que, a lo largo del ciclo presupuestario, las políticas previsionales se visualizan en forma más efectiva en la etapa de evaluación presupuestaria. En segundo lugar, en la coordinación de la ejecución presupuestaria y la más baja visibilidad se da en la formulación del presupuesto. Que si bien el Indicador de Visibilidad no da cuenta de la

causalidad que induce dicha revelación podemos dejar el desafío de nuevas preguntas derivadas de la desagregación por etapas del I.V.

Por ejemplo, ¿un bajo nivel de I.V. en la formulación presupuestaria quiere decir que la ley de presupuesto no ha sido un buen instrumento de anticipación de la política previsional y, por ende, el ciclo de formulación presupuestaria se encontraba desconectado del ciclo de formulación de la política previsional? ¿Esta desconexión entre el ciclo de formulación del presupuesto y el ciclo de formulación de las políticas previsionales es válido para el resto de las políticas públicas? ¿La ley de presupuesto carece entonces de un rol de anticipación de las políticas públicas que se piensan desplegar o es un instrumento limitado de anticipación del proceso decisorio?

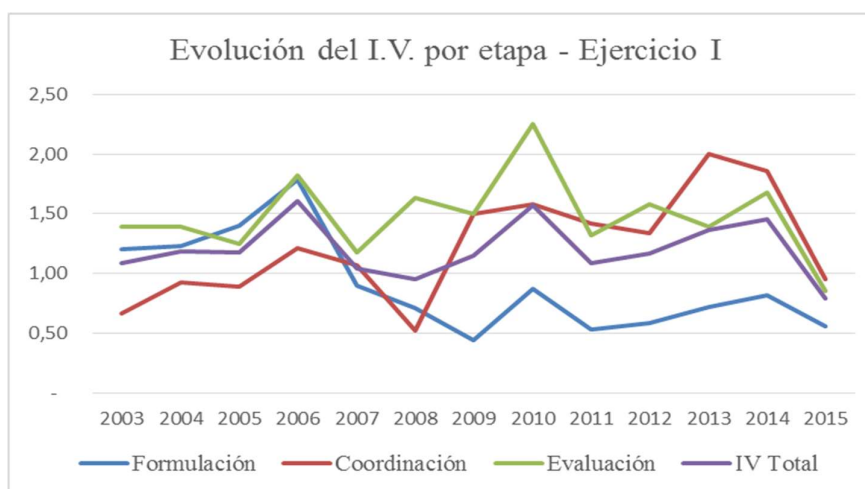
La mejor performance de la etapa de coordinación de la ejecución ¿Resulta de la necesaria fundamentación de las ampliaciones presupuestarias? ¿Es consecuencia de que las medidas se tomaban durante el ejercicio y entonces se hacía inevitable describir las características de la política previsional al incorporar sus efectos en el presupuesto? O tal vez, el hecho de que las modificaciones presupuestarias son sobre aspectos puntuales o sobre un conjunto de políticas que requieren un refuerzo, pero no sobre la totalidad de los aspectos comprendidos en el presupuesto vigente, es lo que motiva un mayor nivel de precisión sobre el alcance de cada modificación presupuestaria.

La etapa de evaluación presupuestaria que presenta los I.V. más altos provee en consecuencia más información útil para el análisis de la política previsional que el resto de las etapas del ciclo presupuestario. Su condición ex post de los procesos decisorios y de implementación / ejecución enlaza la rendición de cuentas (remisión de la Cuenta de Inversión al Congreso) y la necesaria garantía de transparencia sobre el uso de los recursos públicos con la evaluación de políticas públicas como etapa final del ciclo de las políticas públicas. La Evaluación Presupuestaria está íntimamente relacionada con la Evaluación de Políticas Públicas y es la etapa del ciclo presupuestario que presenta, entonces, mayores fortalezas en relación al objetivo de vincular ambos ciclos.

Finalmente, si analizamos la evolución del I.V. por etapa a lo largo del período podemos observar que el I.V. total presenta oscilaciones, pero con una tendencia decreciente; la Formulación presenta una tendencia preminentemente decreciente, mientras que el I.V. de la Coordinación muestra una trayectoria de mejora. La evaluación si bien tiene fuertes oscilaciones, si se eliminan las observaciones del último año (2015) también presenta una trayectoria ascendente por lo menos hasta el año 2010 y una caída desde el 2011 hasta el final de la serie. Si bien la observación del comportamiento del I.V. en el tiempo depende en cada momento de la naturaleza de las políticas

que se implementan, también es cierto que las principales políticas previsionales se definen antes del año 2011. No obstante, cabe considerar que el análisis de la trayectoria de un I.V. puede darnos información sobre el propio sistema presupuestario. Nótese en tal sentido, que durante el período analizado uno de los aspectos que más críticas recibió en relación a la gestión financiera pública fue la permanencia de desvíos significativos entre el presupuesto aprobado por el Congreso y la Ejecución Presupuestaria, demandando ingentes incrementos de partidas presupuestarias plasmados en reiterados Decretos de Necesidad y Urgencia.

**Gráfico N° 6.1.**



Fuente: Elaboración propia.

En tal sentido, el ejercicio refleja que existe una débil conexión entre el momento de la formulación y aprobación de la política previsional en el Ciclo de PP y la etapa de formulación del presupuesto. Esto es lógico si pensamos que la Argentina carece de un sistema de planificación gubernamental que institucionalice normas, procedimientos, y técnicas de formulación de políticas públicas y su reflejo en un plan de gobierno. Esta etapa del ciclo de política obedece más a un comportamiento errático de respuesta a la agenda sistémica, orientaciones generales de gobierno, y la plausibilidad económica y política para avanzar en determinadas políticas, entre otros factores. Ello se refleja en que la etapa de coordinación de la ejecución haya dado muestra de una actividad significativa durante el período de estudio, reforzando la idea de que el presupuesto es una institución sólida y central de la gestión gubernamental y que, si bien las políticas pueden no anticiparse durante la formulación del mismo, no pueden eludir para su implementación de la instancia de incorporación al presupuesto vigente de los créditos necesarios para atender las erogaciones que dichas novedades requerirán en la etapa de ejecución.

*b) Visibilidad de la política previsional en el período 2003 -2015*

Durante el período estudiado destacan dentro de la política previsional las acciones tendientes a la ampliación de la cobertura, con mayor densidad aquella implementada mediante la moratoria previsional, por sobre la expansión de las pensiones no contributivas, en particular las de vejez. Estas políticas se encuentran concentradas en los primeros años de la gestión (2003-2006) y casi al final del período (2013-2014), por el nivel relativamente alto de visibilidad se puede inferir la impronta que tuvo dentro del conjunto de las políticas previsionales.

En cambio, las políticas destinadas a mejorar la intensidad de la cobertura están presentes a lo largo de todo el período, si bien se escalonan distintos esquemas de movilidad. La primera etapa visibiliza las políticas destinadas a los haberes mínimos, después sigue un período de decisiones discrecionales pero generalizadas a todo el universo de beneficiarios del sistema previsional y finalmente aparece desde el 2008 la movilidad automática. En general esta categoría de políticas no presenta un nivel relevante de visibilidad, no obstante, se puede caracterizar su importancia por la continuidad de la misma, donde destaca un proceso de rediseño de la política conforme avanzaba el período.

Las políticas con efecto sobre el financiamiento no tienen una visibilidad permanente entre 2003 – 2015, están concentradas entre 2007 y 2008 con decisiones puntuales en 2004 y en 2011. Cabe destacar, que los cambios en materia de aportes y contribuciones en ningún caso pasan de una valuación de un punto, mientras que la creación del FGS (Decreto N° 897/07) y el traspaso de las CCI de los regímenes especiales (Res. Secretaría de Seguridad Social N° 135/07) tiene una calificación levemente superior a un punto.

El resto de las políticas previsionales tienen en los subsidios por única vez un hito en la política de contención familiar con indicadores relevantes en los años 2006 y 2010, acompañadas en menor medida por el otorgamiento de sumas fijas a los beneficiarios del régimen general y de las PNC.

A su vez, se observa que las reformas estructurales han tenido una escasa visibilidad en relación a la relevancia que dichas políticas tuvieron en el sistema previsional argentino. No obstante, se reconoce que el indicador puede presentar cierta debilidad para reflejar a través del análisis presupuestario políticas que se caracterizan por sus efectos esencialmente cualitativos.

Finalmente, se debe recalcar que las políticas destinadas a la atención de los regímenes especiales (tales como el docente, el de investigadores científicos y tecnológicos, el personal de la industria de la construcción, entre otros) no ha encontrado a lo largo de todo el período un mínimo nivel de visibilidad, presentando el I.V. más bajo de todas las políticas relevadas.



Cuadro N° 6.8.  
Principales Políticas Previsional y su desagregación primaria  
Grado de Visibilidad Cronológico - Ejercicio I

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total Período
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	1.03	2.04	1.73	1.50							1.92	2.25		1.73
Moratoria		2.06	1.38	1.50								2.25		1.68
Pensiones no Contributivas	1.03	2.00	2.08								1.92			1.76
<b>Financiamiento</b>		0.39			0.92	0.48			0.14					0.63
Aportes y Contribuciones		0.39			0.56	0.71								0.47
FGS					1.15	0.36			0.14					0.78
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	1.11	1.33	1.44	1.47	1.31	1.00	1.53	1.43	1.35	1.17	1.28	1.32	1.22	1.30
Aumentos discrecionales del haber mínimo	1.11	1.33	1.44				1.67	1.42						1.40
Aumentos generales discrecionales				1.88	1.55	0.94	1.46	1.25			0.96	1.17		1.34
Cálculo del Haber Inicial				0.67	0.47	-	-	-						0.57
Movilidad Automática						1.17	1.53	1.42	1.35	1.17	1.44	1.35	1.22	1.31
<b>Otras Políticas</b>		1.47	0.25	2.01	0.89	1.31	0.39	2.21	0.27				0.22	0.88
Reforma Estructural					1.16	1.42								1.27
Regímenes Especiales			0.25						0.27					0.13
Subsidios por única vez		0.94		2.01		1.08	1.17	2.21					0.22	1.05
Otras		2.00												2.00
<b>Total general</b>	1.09	1.18	1.18	1.61	1.05	0.95	1.15	1.57	1.09	1.17	1.37	1.45	0.79	1.19

Fuente: Elaboración propia

## Resultados del Segundo Ejercicio

### Cambios metodológicos introducidos en el segundo ejercicio

De la revisión documental del primer ejercicio se pudieron identificar documentos que en cada etapa presentaron niveles bajos de I.V. En la Formulación Presupuestaria, el Informe de Avance, la Descripción de la Política Jurisdiccional o de la Entidad y el Presupuesto Plurianual dieron por resultado I.V. de 0,78, 0,44 y 0,91 respectivamente. En el caso de la Coordinación de la Ejecución los documentos irrelevantes fueron los Cambios en las Aperturas Programáticas y la Incorporación de Metas Nuevas o Reprogramación de Metas Existentes con niveles de visibilidad de 0,67 y 0,20 respectivamente. Por último, en la Evaluación Presupuestaria el Informe de Ejecución mensual Base Devengado presenta el I.V. más bajo, de 1,04 manteniendo bajos índices en la mayoría de las políticas previsionales.

Como se expresara en el capítulo 3, se consultó la opinión de expertos a los fines de evaluar la pertinencia de introducir ponderadores entre los documentos presupuestarios y/o eliminar del I.V. aquellos que presentan baja incidencia para el análisis.

De la estructura de ponderadores se identifican documentos que para cada etapa del ciclo presupuestario presentan una menor relevancia relativa. Algunos de ellos coinciden con la baja densidad de sus I.V. en el primer ejercicio; estos son los casos del Informe de Avance y el Presupuesto Plurianual, en la etapa de formulación, los Cambios en las aperturas programáticas y la Incorporación de Nuevas Metas o la reprogramación de las existentes, en la etapa de coordinación, y el Informe de Ejecución Mensual Base Devengado en la etapa de Evaluación

Presupuestaria. A diferencia del valor de I.V. obtenido, de la consulta surge que el Boletín Fiscal de carácter trimestral no presenta una ponderación significativa como elemento propicio para el análisis de política pública.

En función de la convergencia entre los documentos con bajo I.V. en el primer ejercicio y el resultado de la consulta realizada se concluye conveniente eliminar de la construcción del I.V. a los documentos precitados, excluyendo también al Boletín Fiscal. Además de eliminar los documentos mencionados en forma precedente, se ponderan los documentos restantes en función del peso relativo de cada uno según surge de la consulta a los expertos.

#### Resultados obtenidos del segundo ejercicio.

El I.V. general obtenido alcanza 1,38 puntos, lo que representa una mejora de un 15,9% en el indicador respecto del primer ejercicio. Si bien al medir el I.V. por etapa del ciclo presupuestario, mejoran los tres indicadores, el I.V. de la etapa de formulación y el de evaluación, aumentan por encima de la etapa de coordinación de la ejecución (35,3% y 13,6% respectivamente) cambiando la posición relativa entre las etapas de formulación y de coordinación de la ejecución.

#### **CUADRO N° 6.9.**

#### **Grado de Visibilidad Promedio Ponderado del Total Políticas Previsionales Sustantivas del Período según etapa del Ciclo Presupuestario – Ejercicio II**

Concepto	Formulación	Coordinación de la Ejecución	Evaluación	Total General
<b>Total general</b>	1,26	1,24	1,63	1,38

Fuente: Elaboración propia.

Al abrir el I.V. por categoría de política y por etapa del ciclo presupuestario observamos que por categoría de política mejora sustancialmente la visibilidad de las políticas de ampliación de la cobertura (23,8%). También se presenta una mejora en las políticas de financiamiento (8,2%) pero aún por niveles inferiores a 1 punto.

En cambio, si el análisis se realiza al interior de cada etapa por categoría de política surge una mejora del I.V. de las acciones de amplitud de la cobertura para la etapa de formulación (20,0%) y especialmente en la etapa de evaluación presupuestaria (40,1%). Mientras que no se observan cambios en las políticas de intensidad de la cobertura, cuyo I.V. en el caso de la formulación presenta una caída (5,2%).

A este nivel debemos resaltar que la amplitud de la cobertura se acerca tanto en la formulación como en la evaluación a los 3 puntos de I.V. mejorando la percepción de su utilidad para brindar información desde el presupuesto de los aspectos sustantivos de dicha política.

**CUADRO N° 6.10.**  
**Grado de Visibilidad Promedio Ponderado de las Políticas Previsionales Sustantivas por categoría según etapa del ciclo presupuestario – Ejercicio II**

Concepto	Formulación	Coordinación de la Ejecución	Evaluación	Total General
Amplitud de la Cobertura	2,94	0,85	2,63	2,14
Financiamiento	0,57	0,75	0,71	0,68
Intensidad de la Cobertura	0,62	1,65	1,68	1,31
Otras Políticas	1,01	0,62	1,28	0,97
<b>Total general</b>	<b>1,26</b>	<b>1,24</b>	<b>1,63</b>	<b>1,38</b>

Fuente: Elaboración propia.

Si desagregamos las políticas a nivel de subcategoría, se incrementa la potencia explicativa de la ampliación de la cobertura a través de las Pensiones No Contributivas en especial en la etapa de Evaluación Presupuestaria. Mejora el I.V. para el caso de la política de financiamiento a través de la política en materia de aportes y contribuciones en particular en la Coordinación de la Ejecución, dando cuenta de que su efecto presupuestario opera durante el año a través de MP.

En relación con las acciones de mejora en la intensidad de la cobertura aumenta la visibilidad de los aumentos de carácter general en la etapa de formulación, al igual que el cálculo del haber inicial. Mientras que la movilidad automática adquiere mayor relevancia explicativa en la evaluación del presupuesto.

Cabe destacar, que se observan algunas caídas en los I.V. en particular para los aumentos discretos sobre el haber mínimo, tanto en formulación como en evaluación presupuestaria, así como también, empeora el I.V. de los regímenes especiales que ya lucía como la política de menor visibilidad en el presupuesto público.

Estas pérdidas se producen al excluir el Boletín Fiscal, pues sus índices asociados no eran comparativamente bajos, no obstante, se concluye que, si al eliminar documentos no se observan cambios significativos en las valuaciones, la ganancia se produce en la reducción del costo de elaboración del Índice.

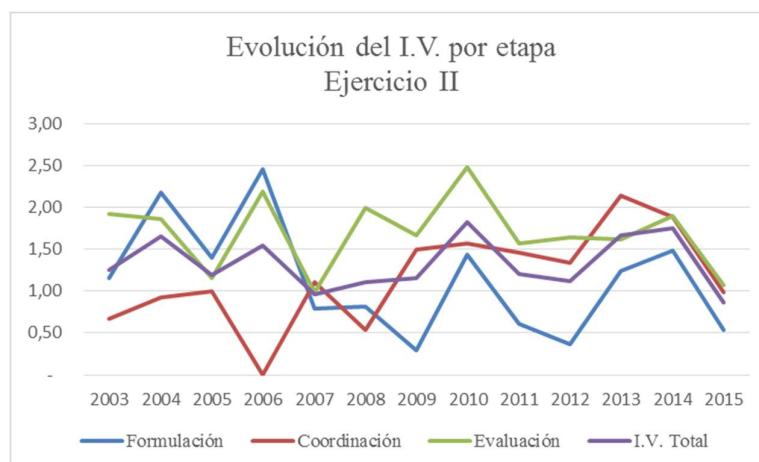
**CUADRO N° 6.11.**  
**Principales Políticas Previsional y su desagregación primaria**  
**Grado de visibilidad según etapa del Ciclo Presupuestario - Ejercicio II**

Concepto	Formulación	Coordinación de la Ejecución	Evaluación	Total General
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	<b>2,94</b>	<b>0,85</b>	<b>2,63</b>	<b>2,14</b>
Moratoria	3,09	0,38	2,58	2,01
Pensiones no Contributivas	2,54	2,00	2,77	2,44
<b>Financiamiento</b>	<b>0,57</b>	<b>0,75</b>	<b>0,71</b>	<b>0,68</b>
Aportes y Contribuciones	0,70	0,15	0,75	0,53
FGS	0,51	1,20	0,67	0,79
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	<b>0,62</b>	<b>1,65</b>	<b>1,68</b>	<b>1,31</b>
Aumentos discrecionales del haber mínimo	0,69	1,53	1,56	1,26
Aumentos generales discrecionales	0,61	1,87	1,60	1,36
Cálculo del Haber Inicial	1,10	0,70	-	0,60
Movilidad Automática	0,56	1,64	1,84	1,35
<b>Otras Políticas</b>	<b>1,01</b>	<b>0,62</b>	<b>1,28</b>	<b>0,97</b>
Reforma Estructural	1,09	0,85	1,84	1,26
Regímenes Especiales	0,24	-	-	0,08
Subsidios por única vez	2,35	0,64	1,66	1,55
Otras	2,19	3,00	2,84	2,68
<b>Total general</b>	<b>1,26</b>	<b>1,24</b>	<b>1,63</b>	<b>1,38</b>

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales la eliminación de los documentos mencionados y la ponderación relativa de los que se incluyen en el indicador dan una mejora en el I.V. total y en la visibilidad total por etapa del ciclo presupuestario. No obstante, a nivel de las categorías y subcategorías de política previsional los cambios dan resultados dispares en cuanto a incrementos o disminuciones en el valor de los I.V. respectivos.

Gráfico N° 6.2.



Fuente: Elaboración propia.

### Conclusiones sobre el análisis de sensibilidad del indicador de visibilidad.

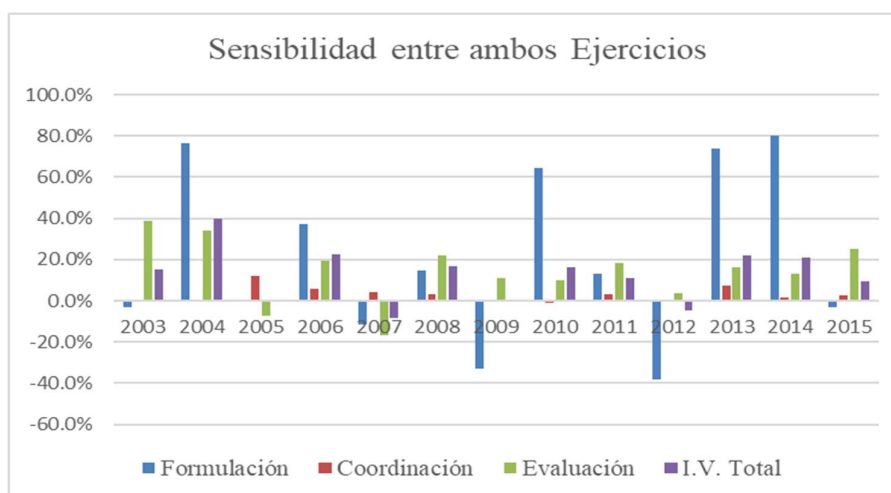
En términos agregados la eliminación de documentos de baja incidencia y la ponderación de los restantes arroja un resultado positivo incrementándose el valor total del I.V., a su vez, que también aumenta el I.V. a niveles de mayor desagregación. Este resultado se concluye beneficioso por cuanto, aumenta la calidad explicativa del Índice y la orientación respecto de que documentos son más provechosos para el análisis de la política previsional del período, eliminando documentos superfluos para tal finalidad.

Adicionalmente, si bien para esta investigación no aporta una ganancia, la orientación metodológica del segundo ejercicio, deja abierto un camino para su potencial uso bajo condiciones de menor costo de elaboración, pues reduce en un 38% los documentos que se deben analizar para la construcción del I.V. sin considerar, por ejemplo, que para el caso de los informes de ejecución mensual base devengado se trata de 12 documentos por cada año analizado.

En función de lo expuesto, resulta conveniente considerar las ventajas del segundo ejercicio, pues reduce su costo de elaboración al tiempo que mejora el Índice de Visibilidad en forma sostenida para la mayoría de las etapas del ciclo presupuestario.

No obstante, se observan algunas caídas en valores de los I.V. a nivel desagregado, principalmente en la etapa de formulación del presupuesto, la más significativa en 2012 se debe a la exclusión del informe de avance, que reflejaba en dicho año la política de movilidad automática dispuesta por diversas resoluciones de la ANSES en el marco de la ley de movilidad automática del régimen previsional público, al igual que en el año 2009.

Gráfico N° 6.3.



Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Identificamos la visibilidad presupuestaria como una medida que refleja el nivel de información que provee el ciclo presupuestario para analizar una política pública, en particular la política previsional del período 2003 – 2015.

Nos propusimos medir el grado de visibilidad presupuestaria de las políticas públicas previsionales del período 2003 – 2015 en Argentina, para lo cual, construimos un indicador, denominado I.V., que responde a cuatro preguntas básicas. Si las normas en que se plasmaron las políticas previsionales del período están identificadas en el ciclo presupuestario; si existe un descriptor de dichas políticas, si se puede asociar la medida y/o los descriptores con el impacto fiscal de la misma y, por último, si se puede identificar y vincular a la población objetivo destinataria de dichas políticas.

Y estas cuatro dimensiones, se preguntaron para cada una de las etapas de ciclo presupuestario para todo el período de estudio.

El I.V. que presenta un rango teórico entre 0 y 4 puntos arrojó un nivel global de 1,38 puntos, de acuerdo al segundo ejercicio, dando cuenta de que existe un bajo grado de visibilidad presupuestaria de las políticas previsionales 2003 – 2015, que es distinto a decir que no existe información sobre el gasto previsional en el presupuesto.

En relación al grado de vinculación entre las etapas del ciclo de política y el aporte de la información presupuestaria para su análisis, si tomamos los resultados del ejercicio II, el I.V. nos muestra una mayor capacidad explicativa en la etapa de evaluación presupuestaria, seguido por la formulación presupuestaria.

En tal sentido, la información provista por el ciclo presupuestario no presenta un aporte relevante para el análisis del proceso decisorio de la política previsional 2003 – 2015 mientras que contribuye aportando más información para la evaluación de las políticas previsionales.

Si analizamos los resultados por categoría de política previsional, la ampliación de la cobertura es la más rica en información disponible incluso en la formulación del presupuesto, seguida por las políticas de intensidad de la cobertura (mejora de las prestaciones).

Ello permitiría concluir que existe una mejor calidad informativa cuando la política previsional se refleja en forma directa en una categoría programática específica, la cual permite integrar la información del programa o subprograma con su descripción, asignación financiera a través de partidas presupuestarias específicas y su población objetivo en metas programadas o ejecutadas.

Este eje de información se presenta tanto para el caso de la moratoria previsional como para los subsidios de contención familiar.

Las políticas previsionales de intensidad de cobertura presentan su fortaleza explicativa durante la coordinación de la ejecución y en la evaluación presupuestaria. Se trata de políticas de mayor dispersión presupuestaria, programas alcanzados y metas (beneficiarios atendidos) y, por otra parte, se trata de políticas que además presentan una tensión comunicacional originada en las consecuencias de anticipar el valor de los potenciales aumentos prestacionales.

Se observa una importante debilidad explicativa de las políticas de financiamiento, y de los cambios estructurales del sistema previsional. En el caso de las políticas de financiamiento dicha debilidad es producto del alcance de los documentos presupuestarios referentes a los ingresos, por cuanto se trata de insumos de producción externa a la Subsecretaría de Presupuesto y en términos más sistémicos el factor principal es la centralidad de los gastos en detrimento de los recursos en el análisis presupuestario.

Finalmente, las medidas vinculadas con los regímenes especiales no tienen visibilidad presupuestaria en ninguna de las etapas del ciclo, lo cual podría ser una manifestación de que aquellas medidas de política previsionales cuya implementación pudo ser producto de la capacidad de ciertos actores sociales de imponer sus demandas en la agenda de gobierno, por su carácter socialmente conflictivo lograron invisibilizarse en el ciclo presupuestario.

Existe la posibilidad de que dichas políticas al momento de su implementación carecieran de la relevancia financiera para constituirse en programas presupuestarios. No obstante, esa posibilidad debería evaluarse mediante una tarea de investigación específica en relación de los regímenes especiales.

En tal sentido, podemos inferir que el presupuesto aporta información de las políticas previsionales de mayor relevancia política y que la misma se produce en forma ex – post, siendo su potencial aprovechamiento en la etapa de evaluación de la política previsional.

Del análisis del valor adoptado por los indicadores de visibilidad se destacan algunos documentos presupuestarios cuyo estudio resulta conveniente para el análisis de la política previsional del período y, en tal sentido, debe meritarse la posibilidad de explotar dicha documentación en el estudio de otras políticas públicas con relevancia presupuestaria.

Respecto de los documentos de mayor utilidad explicativa se concluye que el I.V. aporta su mejor performance explicativa en los siguientes denominados documentos:

- a) Etapa de Formulación del Presupuesto:
  - i. Categorías programáticas
  - ii. Descripción de los programas
  - iii. Asignación de partidas presupuestarias
  - iv. Identificación de Metas y Unidades de Medida
- b) Etapa de Evaluación Presupuestaria:
  - i. Informe de Ejecución Trimestral Físico – Financiero.

Cabe destacar que los documentos identificados en la etapa de formulación del presupuesto conforman junto con la descripción de la política jurisdiccional o de la entidad un documento agregado denominado “Fascículos” que forman parte de la información anexa al proyecto de ley de presupuesto y que se incluyen también en la información publicada en la Distribución del presupuesto una vez aprobado.

En relación al vínculo efectivo entre el ciclo de PP y el ciclo presupuestario podemos inferir que la debilidad observada entre la etapa de formulación e implementación de las PP y la etapa de formulación del presupuesto puede obedecer al diferente grado de institucionalización de ambos ciclos por cuanto la Argentina carece de un sistema de planificación gubernamental que transparente el proceso decisorio por medio del cual el Gobierno selecciona los temas de la agenda y las estrategias de política a seguir. Se puede decir que el reflejo errático de las distintas políticas previsionales analizadas nos habla de cierta debilidad institucional en la hechura de las políticas públicas de la Nación. Donde, por ejemplo, el impacto significativo de las políticas de intensidad de la cobertura en la etapa de coordinación de la ejecución presupuestaria mediante medidas dictadas en su mayoría por el PEN nos estaría hablando de un bajo grado de participación del Congreso Nacional en el proceso de formulación de dicha política previsional, no obstante, a partir de 2008 la fórmula de movilidad previsional se haya establecido por ley.

Por último, las etapas de formulación e implementación de las PP requieren en algún momento de su inclusión dentro del presupuesto, sea en la formulación o en la coordinación de la ejecución, aspecto que no cabe a la evaluación de PP por ser una etapa no institucionalizada y cuyos efectos están vinculados al devenir de las PP y a la rendición de cuentas. La dinámica de la evaluación de PP y del presupuesto es más diversa, ya que incluye actores tanto de las instituciones públicas como externos al Estado; donde el sistema de evaluación presupuestaria es un proveedor de



información válida para el análisis endógeno de la PP (por ejemplo, un organismo que utiliza la información de evaluación presupuestaria para corregir desvíos en la ejecución) o para dar cuenta de las razones de sus necesidades presupuestarias o para rendir cuentas frente a los organismos de control. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales pueden valerse del sistema de evaluación presupuestaria para analizar la efectividad de las PP.

Como surge del I.V. dicha etapa del ciclo presupuestario es más efectiva a la hora de orientarnos respecto de qué políticas previsionales se implementaron, cuáles son sus normas de origen, qué impacto fiscal han tenido y a quiénes han beneficiado.

### **Recomendaciones de política:**

1. La etapa de formulación presupuestaria no permite conocer las condiciones por las cuales se da lugar en el presupuesto a las distintas políticas formuladas y aprobadas. En tal sentido, se podría reforzar el rol del Informe de Avance como un mecanismo de vincular la etapa de elaboración de los Techos Presupuestarios con el debate público del alcance de la restricción presupuestaria y su potencial aplicación a las prioridades de política pública.
2. La ausencia de un sistema de planificación gubernamental debilita la interacción y la transparencia entre la formulación de las PP y su expresión en el presupuesto como instrumento de validación de las mismas. El fortalecimiento de dicho vínculo, es una ventaja potencial, entre muchas otras, que se podría aprovechar de desarrollarse dicho sistema de planificación gubernamental en nuestro país.
3. En relación a la coordinación de la ejecución presupuestaria y su capacidad de expresar el impacto de novedades en la implementación de las PP debería evaluarse la posibilidad de establecer formas normativas específicas del sistema presupuestario, de manera tal que al estructura explicativa de las MP tuviera que expresar en forma precisa los alcances, causales o motivos fiscales que derivan en la necesidad de ajustar los créditos presupuestarios, incluyendo la presentación, en los casos que correspondiese de información física vinculada con los cambios financieros de dichas modificaciones. Por otra parte, la ausencia de acceso directo a las MP aprobadas por la delegación de facultades dispuesta por el JGM es una limitante para el análisis del impacto de cambios operados en las políticas vigentes toda vez que en dichas modificaciones pueden operar cambios entre programas y subprogramas presupuestarios.
4. En relación a la evaluación presupuestaria, dada su mayor potencialidad para el análisis de políticas públicas se debería promover la difusión activa de los informes de ejecución

físico/financieros trimestrales al igual que la presentación de la Cuenta de Inversión debería estar acompañada de un acto público comunicacional de la misma forma en que el PEN procede al presentar el proyecto de ley de presupuesto.

5. En relación al Indicador de Visibilidad propuesto caben efectuar algunas consideraciones puntuales:
  - a. Sería recomendable someter dicha metodología a la evaluación de políticas públicas correspondientes a otras funciones gubernamentales (como salud, educación, transporte, etc.) a fin de poder analizar la fortaleza del indicador como una guía para los analistas de políticas públicas.
  - b. Por otra parte, puede ser conveniente exponer el I.V. a nuevas preguntas a efectos de incorporar la ponderación de la relevancia financiera de las distintas políticas públicas en la medición del I.V. En tal sentido, el ejercicio formulado en la presente investigación no incluyó la dimensión financiera entre las distintas políticas previsionales, como tampoco ponderó en forma diferenciada entre las diversas normas analizadas (por ejemplo, se ponderó de igual manera una ley, un DNU o una Resolución).
  - c. Se podría evaluar la viabilidad de implementar un sistema de consulta de acceso vía web que permita articular requerimientos de información sobre diversas políticas públicas mediante su identificación en el sistema presupuestario, informando documentos presupuestarios donde encontrar la información y los Indicadores de Visibilidad que corresponden a dicha política. (Ver Simulación)

## SIMULACIÓN

Ahora sí, por último, le propongo un juego con la idea de darle más claridad al ejercicio que ha transitado la presente investigación y ensayar una propuesta de módulo de consulta web sobre políticas públicas en el sistema presupuestario.

Usted es un analista de política previsional y yo una aplicación en la página de la Secretaría de Hacienda que se llama **IV**

Al pulsar la misma, le aparece la siguiente pregunta:

IV - ¿Sobre qué tema presupuestario desea orientación?

Usted – Política Previsional.

IV - ¿En qué período?

Usted – 2003 – 2015.

IV - ¿Algún tópico más específico de la política previsional?

Usted – Moratoria Previsional.

IV - ¿Alguna etapa en particular del proceso presupuestario?

Formulación  Coordinación  Evaluación  Todas

Usted (pulsó la opción formulación)

IV – Espere unos segundos.....

Al cabo de unos segundos IV le contesta

IV – Gracias por esperar, si usted desea información presupuestaria sobre la moratoria previsional en el período 2003 -2015 podrá obtenerla en la documentación presupuestaria de los años:

2004 – 2005 – 2006 – 2014 con los siguientes IV observados.

Concepto	2004	2005	2006	2014	IV Total
Moratoria	3.25	3.34	2.85	3.70	3.09

Los documentos presupuestarios que se recomienda consultar según los IV observados son:

2004, 2005 y 2014 del organismo: ANSES

- Categoría Programática
- Descripción de Programa
- Asignación de Partidas Presupuestarias
- Identificación de Metas

2014:

- Informe de Avance
- Mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto

Año	Organismo de referencia	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto							
		Informe de Avance	Mensaje	Descripción de Política	Categoría Programática	Descripción de Programa	Asignación de Partidas Presupuestarias	Identificación de Metas y Unidades de Medida.	Presupuesto Plurianual
2004	(ANSES)	1.00	1.50	2.00	4.00	4.00	4.00	4.00	3.00
2005	(ANSES)	1.00	2.00	2.00	4.00	4.00	4.00	4.00	2.00
2006	(ANSES)	0.80	0.80	2.00	3.60	3.60	3.60	4.00	2.00
2014	(ANSES / AFIP)	4.00	4.00	2.00	4.00	4.00	4.00	4.00	0.00
<b>IV Total</b>		<b>1.20</b>	<b>1.40</b>	<b>2.00</b>	<b>3.78</b>	<b>3.78</b>	<b>3.78</b>	<b>4.00</b>	<b>1.90</b>

IV – ¡Gracias por su consulta!

El usuario pulsa nuevamente la tecla  IV

IV - ¿Sobre qué tema presupuestario desea orientación?

Usted – Política Previsional

IV - ¿En qué período?

Usted – 2003 – 2015.

IV – ¿Algún tópico más específico de la política previsional?

Usted – Régimen especial docente.

IV - ¿Alguna etapa en particular del proceso presupuestario?

Formulación  Coordinación  Evaluación  Todas

Usted (pulsa la opción evaluación)

IV – Espere unos segundos.....

Al cabo de unos segundos IV le contesta

IV – Lamentablemente el presupuesto no presenta información sobre el régimen especial docente para la etapa de evaluación presupuestaria en el período 2003 – 2015.

Año	Organismo de referencia	Evaluación Presupuestaria: Seguimiento Físico - Financiero			Cuenta de Inversión
		Informes de Ejecución Base Devengado	Informes de Ejecución Trimestrales Físico-Financiero	Boletín Fiscal	Comentarios Generales y Tomo II de la Cuenta de Inversión
2005	(ANSES)	0.00	0.00	0.00	0.00
2009	(ANSES)	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>IV Total</b>		<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

IV – ¡Gracias por su consulta!

## Bibliografía

- Acuña, C. H., Martínez Nogueira, R., Rubio, J., & Potenza, F. (2016). *La evaluación de Políticas Públicas en la Argentina: Sentido, Actualidad y Perspectivas*. CABA: Serie Documentos de Trabajo del IIEP N° 13.
- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Política Pública*. Mexico, DF: Siglo XXI.
- (2013). *El estudio de las Políticas Públicas*. Mexico, DF.: Antología de Políticas Públicas 1. Porrúa.
- (2013). *La hechura de las Políticas*. México, DF.: Antología de Políticas Públicas 2. Porrúa 2013.
- (2013). *Problemas públicas y agenda de gobierno*. México, DF.: Antología de Políticas Públicas 3. Porrúa.
- ANSES. (2011). *Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad*. CABA: Observatorio de la Seguridad Social - ANSES.
- (2013). *Inclusión vs privilegios*. CABA: ANSES.
- Asensio, M. Á. (2012). *Finanzas Públicas – Notas de orientación*. CABA: Buyatti.
- (2015). *Economía Fiscal. Presupuesto y Finanzas Estatales*. CABA: Buyatti.
- Bardach, E. (2004). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica*. México, DF: CIDE.
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (1). Oxford University Press, 15-39.
- Basualdo, E., Arceo, N., Gonzáles, M., & Mendizábal, N. (2009). *Documento de Trabajo N° 2: La Evolución del Sistema Previsional Argentina*. Buenos Aires: CIFRA - Cenrto de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Gruscha, C., & Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL - Organización Internacional del Trabajo.
- Beveridge, W. H. (1942). *El Seguro Social en Inglaterra - Plan Beveridge*.  
<http://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/31/ADISS2014-030.pdf>. Obtenido de  
<http://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/31/ADISS2014-030.pdf>

- BIRF. (1994). *Envejecimiento sin crisis*. Washington: Oxford University Press.
- Bolívar, M. A. (2012). *El Presupuesto Público*. CABA: Buyatti.
- (2012). *Finanzas Públicas y Control*. CABA: Buyatti.
- Bonari, D. G. (2015). *La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados*. CIPPEC – Documento de Políticas Públicas N° 146.
- Branson, W. (1977). *Teoría y Política Macroeconómica*. Ciudad de Buenos Aires: FCE.
- Bravo, J. (2000). Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL N° 72*, 121-146.
- Carden, F., & Alkin, M. (2016). Raíces de la evaluación: una perspectiva internacional. En C. Acuña, & M. N. R., *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. CABA: CAF.
- Castel, R. (2015). *La Inseguridad Social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Serie financiamiento del desarrollo - N° 151*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Siglo XXI.
- Dvoskin, N. (2015). *La Seguridad Social en los años desarrollistas (1957-1968)*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno Editora.
- Feldstein, M. (1974). Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation. *The Journal of Political Economy*, Vol 82 N° 5 (Sep. - Oct.), 905-926.
- Filc, G., & Scartascini, C. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina. Condiciones para su implementación y desarrollo*. Washington DC.: BID.
- FMI. (1991). *Manual del Gasto Público - (INST/Doc. /659-S)*. Washington, DC: Ke-young Chu, Richard Hemming - FMI.
- (1998). *Manual de Transparencia Fiscal*. Washington, DC.: FMI.
- (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington, DC: FMI.
- García Lopez, R. y. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo*. BID.
- González, C. A. (2000). Breve historia del presupuesto en la Argentina. *Revista N° 35 de la ASAP*.

- Grisolía, J. A. (2003). *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. . Ediciones Depalma.
- Hallerberg, M., Scartascini, C., & Stein, E. (2010). *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington: BID.
- Han, B.-C. (2016). *La sociedad de la transparencia*. Buenos Aires: Herder.
- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mexico, DF.: Mc Graw Hill.
- Isuani, E. A. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: Centro Editos de América Latina S.A.
- Isuani, E. A., & Sanmartino, J. (1993). *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*. Buenos Aires: Miño y Dávila - CIEPP.
- Jaime, M. y. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar>
- Kaufman, J., Sanginés, M., & García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos*. Washington, DC.: BID.
- La Ruffa, G., Gaya, R., Carpenter, S., & Martinez, C. R. (2018). *Evolución y Financiamiento de la Previsión Social Argentina*. CABA: ASAP.
- Lahera, E. P. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- (2004). *Política y políticas públicas*. CEPAL.
- Las Heras, J. M. (2003). *Estado Eficaz*. CABA: Buyatti.
- (2010). *Estado Eficiente*. CABA: Buyatti.
- Lasswell, H. (2013). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En A. Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. Mexico, DF.: Porrúa.
- Lindblom, C. (1979). *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. Yale University Press.
- López Accotto, A. M. (2016). *Finanzas públicas y política Fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. CABA: UNGS.

- Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, DC.: BID.
- Martinez, C. R. (2012). La evolución de la cobertura previsional en la Argentina en el período 1995 - 2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas. *Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales - FLACSO*.
- Martirene, R. (2006). *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones*. Santiago de Chile: Serie Gestión Pública N° 60 ILPES - CEPAL.
- (2007). *Manual de Presupuesto Plurianual*. Santiago de Chile,,: Serie Manuales N° 57. ILPES-CEPAL.
- (2013). Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados. *Revista N° 52. ASAP*.
- Martner, R. (2008). Planificar y Presupuestar en América Latina. *Serie Seminarios y Conferencias N° 51*.
- Massa, S. T., & Fernandez Pastor, M. A. (2007). *De la exclusión a la inclusión social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Matus, C., Makón, M., & Arrieche, V. (1979). *Bases Teóricas del Presupuesto por Programa*. Caracas: AVPP.
- Meller, P. (1987). Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina. *Revista de la CEPAL N° 32*.
- Meny, Y., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa Lago, C. (2004). *Las Reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. . Santiago de Chile: N° 144. Serie financiamiento del desarrollo - Unidad de Estudios Especiales CEPAL.
- Mesa Lago, C., & Bertranou, F. (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Montevideo: CLAEH.



- MEyOSP. (1992). *Programa de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental*.  
Obtenido de  
[http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF\\_Programa\\_Reforma.pdf](http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF_Programa_Reforma.pdf)
- Minoldo, S. (2018). *Envejecer protegidos*. Villa María: Eduvim.
- Mitjans, E., & Lescano, S. (2015). *Sistema Previsional Argentino - Mitos y Verdades*. CABA: CICCUS.
- Morales, C., & Naser, A. (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.
- MTSS. (2003). *Libro Blanco de la Previsión Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ONP. (1995). *Aspectos teóricos y metodológicos del sistema de presupuesto*. Ciudad de Buenos Aires: MEYOSP. Obtenido de  
[https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)
- (1996). *El Sistema Presupuestario Público en la Argentina*. CABA: MEYOSP.
- (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. CABA: Secretaría de Hacienda – Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. A. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- Paganini, M. O. (1992). Las políticas de previsión y el Estado Benefactor. En J. Narro Robles, & J. Moctezuma Barragán, *La Seguridad Social y el Estado Moderno* (págs. 15-36). Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Petrei, H. (1997). *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Washington, DC: BID.
- Piffano, H. L. (2009). *El Sistema Previsional Argentino en una perspectiva comparada. Programa de Incentivos para docentes e investigadores Proyecto E083*. La Plata: Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de:  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44322/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44322/Documento_completo.pdf?sequence=1)

- Pressman, J. L., & Wildawsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. DF Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.
- Randall, W. (1990). Can the social security trust fund contribute to savings? *Journal of Post Keynesian Economics*, 155-170.
- Retchkiman K, B. (1977). *Introducción al Estudio de la Economía Pública*. DF. México: UNAM.
- Rigo, R. E. (2004). La experiencia de la reforma del sistema de administración financiera en Argentina. *IX Congreso Internacional*. Madrid: CLAD.
- Roca, E. (2005). Mercado de Trabajo y Cobertura de la Seguridad Social. *Estudios de la Seguridad Social*, 1-31.
- Rodríguez Romero, E., Sorotzki, C. G., & Vicente, M. J. (2017). República Argentina. En M. E. Monsalve Cuéllar, *Historia de la Seguridad Social en América Latina* (págs. 27-47). Medellín: Universidad de Medellín.
- Rofman , R., Apella, I., & Vezza, E. (2013). *Mas allá de las Pensiones No Contributivas - Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Roth, A. (2006). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sanz Mulá, A (2016). Vinculación Plan – Presupuesto en América Latina. *Revista Internacional de Presupuesto Público N° 92 - ASIP*.
- Schultess, W. (1995). El desafío del Siglo XXI: Innovar y adaptar los sistemas de seguridad social a los cambios económicos, sociales y demográficos de las Américas. En C. I. Social, *La Seguridad Social en la Argentina* (págs. 193-217). Mexico DF: CIESS.
- Schulthess, W., & Demarco, G. (2000). *El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma. - Serie Política Fiscal N° 111*. Santiago de Chile: CEPAL .
- Sotelo Maciel, A. (2008). La Relación Planificación-Presupuesto en el Marco de la Gestión Orientada a Resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 40*.
- (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público N° 80 - ASIP*.

- Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2011). Un país sin rumbo. ¿Como se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini, P. Spiller, & P. Stein, *El juego político en américa latina ¿Como se deciden las políticas públicas?* (págs. 75-115). Colombia: BID - Mayol.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stilgitz, J. e. (1995). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch.
- Tamayo Sáenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. B. (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza editorial.
- Tanzi, V., & Zee, H. (1996). *Política Fiscal y crecimiento a largo plazo (WP/96/119-S)*. Washington, DC.: FMI.
- Tovar, A. (2015). La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social. *Cuaderno de Relaciones Laborales, Vol 33*, 289-309.
- Valdez Prieto, S. (2002). *Políticas y Mercados de Pensiones*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Vega, S. (1997). La evaluación presupuestaria: una forma de aprender. *Revista N° 29 de la ASAP*.
- Wildavsky, A. (1984). *Las políticas del proceso presupuesta*. Mexico, DF.: PRISMA.

## Otros Documentos

### Referencias Normativas Presupuestarias

Año	Leyes de Presupuesto	Dec. Adm. Distribución	Informe de Avance	Mensaje de Elevación del Proyecto de Presupuesto
2003	25.725	N° 1/03	Versión 2003 Remitida por ONP	Mensaje del PEN N° 33/02
2004	25.827	N° 1/04	Versión 2004 Remitida por ONP	Mensaje del PEN N° 87/03
2005	25.967	N° 1/05	Versión 2005 Remitida por ONP	Mensaje del PEN N° 442/04
2006	26.078	N° 1/06	Mensaje del PEN N° 314/05	Mensaje del PEN N° 597/05
2007	26.198	N° 1/07	Mensaje del PEN N° 357/06	Mensaje del PEN N° 641/06
2008	26.337	N° 1/08	Mensaje del PEN N° 250/07	Mensaje del PEN N° 393/07
2009	26.422	N° 2/09	Mensaje del PEN N° 278/08	Mensaje del PEN N° 101/08
2010	26.546	N° 2/10	Mensaje del PEN N° 525/09	Mensaje del PEN N° 291/09
2011	Dto. 2.054/10	N° 1/11	Mensaje del PEN N° 449/10	Mensaje Proyecto 2011 página web ONP
2012	26.728	N° 1/12	Mensaje del PEN N° 535/11	Mensaje del PEN N° 912/11
2013	26.784	N° 1/13	Mensaje del PEN N° 427/12	Mensaje del PEN N° 833/12
2014	26.895	N° 1/14	Mensaje del PEN N° 358/13	Mensaje del PEN N° 710/13
2015	27.008	N° 1/15	Mensaje del PEN N° 502/14	Mensaje del PEN N° 771/14

### Presupuesto Plurianual

Años	Mensaje del PEN N°
2003 - 2005	83
2004 - 2006	251
	137
2005 - 2007	2
	182
2006 - 2008	2
	401
2007 - 2009	39
	466
2008 - 2010	17
2009 - 2011	349
2010 - 2012	577
2012 - 2014	35
13 - 2015	1.511
2014 - 2016	120

### Informes de Ejecución y Evaluación Presupuestaria publicados por la ONP.

Año	Informe de Ejecución Base Devengado Mensual	Boletín Fiscal	Informe Trimestral de Ejecución Físico Financiera	Cuenta de Inversión (*)
2003	Todos los meses	Año Completo	No se publicó	Mensaje del PEN N° 290
2004	Todos los meses	Año Completo	No se publicó	Mensaje del PEN N° 313
2005	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 356
2006	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 249
2007	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 279
2008	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 524
2009	Marzo a Julio y Sept. a Dic.	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 448
2010	Todos los meses con excepción de oct. No publicado	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 534
2011	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 430
2012	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 359
2013	Todos los meses con excepción de julio y agosto no publicado	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 501
2014	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 438
2015	Todos los meses	Año Completo	Año Completo	Mensaje del PEN N° 22

(\*) Si bien el contenido íntegro de la Cuenta de Inversión es publicado por la Contaduría General de la Nación se lo incluye en la presente revisión de documentos pues el tomo II de la misma es elaborado por la ONP.

## Información Anexa al Capítulo 2

### Documento 2.1. Funciones tradicionales y modernas del presupuesto

Las funciones presupuestarias responden al análisis de la utilidad del presupuesto en tanto herramienta o instrumento en el marco de un estado moderno. Se identifican seis funciones presupuestarias: 1) Plan Financiero, 2) Plan Administrativo, 3) Instrumento Legal, 4) Balance Preventivo, 5) Instrumento de Política Económica y 6) Instrumento de Planeamiento, entre las principales.

En tal sentido, como **Plan Financiero** el presupuesto expresa la actividad financiera del estado. Detalla los ingresos que se deben captar identificando su naturaleza, el nivel nominal estimado que se prevé recaudar y el detalle de los gastos que se planea realizar en función del cumplimiento de los fines dispuestos por el Gobierno. El Plan Financiero permite establecer la compatibilidad entre los ingresos y gastos del Gobierno y un marco de ordenamiento para la actividad del Tesoro.

Como un **Plan Administrativo** el presupuesto aporta elementos para organizar las acciones del estado en relación al cuando, como y donde se deben llevar a cabo dichas acciones. El presupuesto debe permitir identificar a las unidades responsables de los programas de gobierno, facilitando a las mismas la organización de las tareas y acciones necesarias para producir los bienes y servicios vinculados al cumplimiento de los objetivos y políticas previstas

El presupuesto como **Instrumento Legal** o acto legislativo emana de una autoridad cuya competencia se encuentra en el orden constitucional. Nuestra Constitución Nacional (C.N.) establece en su plexo normativo un conjunto de artículos que atraviesan y ordenan a la institución presupuestaria. Por el artículo 75 inc. 8. se determina que es facultad del Congreso Nacional fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la **administración nacional**, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas. En tal sentido, el presupuesto debe ser aprobado por ley del Congreso, lo cual implica que el mismo a través del proceso de aprobación de la ley influye y regula, limita y controla las actividades administrativas.

En tanto Ley, el presupuesto ordena el equilibrio de poderes, dispone el carácter central del PEN en cuanto a su responsabilidad en la elaboración del plan de gobierno, en su ejecución y en la rendición de cuentas correspondiente, mientras que faculta al parlamento para tener tanto el poder de autorizar el alcance del plan, así como de controlar el mismo, ya sea en sus aspectos administrativos (control de legalidad) como políticos (legitimidad de las políticas priorizadas e implementadas).

El concepto de **Balance Preventivo** en tanto función presupuestaria nos anticipa el futuro, es una previsión de los ingresos y gastos que se prevé realizar para un período de tiempo, que en el caso de la Argentina es anual. Dicho balance preventivo que también podemos definir como la Ecuación Presupuestaria Fundamental (Las Heras 2010) resume el álgebra fundacional del presupuesto público (ingreso - gasto - resultado). Constituye la esencia de la restricción presupuestaria, la cual, ex – ante, en el momento de fijarse el presupuesto es una estimación con cierto grado de probabilidad de cumplirse en el caso de los recursos y un límite máximo a ejecutar en el caso de los gastos. El ordenamiento ingreso – gasto – resultado implica un criterio de clasificación de las fuentes con las que se financia la política fiscal y de la forma de identificar y estructurar las obligaciones o gastos autorizados en el presupuesto. El resultado como diferencia entre los ingresos y los gastos remite al concepto de equilibrio presupuestario. La importancia del Balance Preventivo o en su defecto del concepto de resultado es su fuerte conexión con la relevancia del equilibrio presupuestario. El principio de equilibrio se encuentra presente entre los principios relevantes del sistema presupuestario<sup>54</sup>. Básicamente dicho principio consiste en que la cantidad de gastos autorizados en un presupuesto sean igual a la suma de los recursos estimados para ese mismo año financiero.

También es importante resaltar que la medición de ingresos, gastos y resultados dependen de los criterios de clasificación y que para el Presupuesto Nacional se encuentran establecidos en el Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional, publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto, y en el cual al presentar la Cuenta de Ahorro - Inversión - Financiamiento (CAIF) se establecen un conjunto de resultados que forman parte de los indicadores resumen de la política fiscal. En tal sentido, de la CAIF se obtienen el resultado económico (ahorro o desahorro corriente), el resultado financiero (Ingresos totales menos gastos totales, solo considerando como ingresos o gastos a los corrientes y de capital según se definen en el referido manual) y el resultado primario (que es igual al resultado financiero más los gastos por intereses de la deuda pública). Por ejemplo, este último indicador resulta relevante en los acuerdos de financiamiento que se firman con el Fondo Monetario Internacional pues dan cuenta de la capacidad de pago del Sector Público (FMI, 2001).

El presupuesto entendido como un **Instrumento de Política Económica** se refiere al modo de actuar del Estado en la economía mediante el empleo de instrumentos fiscales reflejados en el

---

<sup>54</sup> Los principios presupuestarios son normas teóricas a seguir para que el presupuesto pueda cumplir sus funciones. El principio de equilibrio plantea la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la política fiscal a fin de que el presupuesto no condicione la performance económica.

presupuesto. El Presupuesto abandona su posición “neutra” respecto de la economía, y se considera un mecanismo regulador de las relaciones económicas (Bolívar, 2012). Se identifica una relación relevante entre el Presupuesto y la Macroeconomía. Al respecto, existe una vinculación bidireccional entre las determinaciones macro y microeconómicas de la política fiscal y su incidencia sobre el presupuesto público, tanto como que este último se vuelve un mecanismo de aprobación e implementación de la política fiscal, en la determinación del tipo y nivel de los recursos públicos, incidiendo en establecer sectores con diferente nivel de presión tributaria, condicionando los grados de libertad del sector privado en la disponibilidad de recursos para la diversidad de actividades económicas, como en la estructuración de gastos con incidencia en la promoción de actividades económicas priorizadas, o en la distribución del ingreso mediante transferencias a las familias según necesidad sociales o grupos de interés. También resulta relevante la estructura del financiamiento del presupuesto y su impacto macroeconómico, por ejemplo, la diferenciación entre el acceso al mercado internacional de deuda, o la preferencia por el financiamiento monetario del déficit fiscal.

El vínculo entre el Planeamiento y el Presupuesto ha sido motivo de estudios, análisis y búsqueda de estrategias de integración. Diversas propuestas han tratado de encontrar puentes que permitan consistir los planes de gobierno con el presupuesto público (Sotelo, A. 2008). No todos los países presentan el mismo grado de avance respecto de cada uno de estos instrumentos de gobierno, algunos países de la América Latina como Brasil presentan un mayor grado de avance y desarrollo en su sistema de planeamiento que en la integración y modernización de su sistema de administración financiera gubernamental (Martner, 2008) (Sans Mulá, 2016). Por otra parte, los fracasos de la planificación burocrática y centralizada sumada a la fuerza de las políticas emanadas del Consenso de Washington generaron un fuerte rechazo sobre la idea y la importancia de la planificación. No obstante, ha primado el concepto de que la planificación gubernamental es necesaria y relevante a los fines del éxito de las políticas públicas y de la atención de las demandas ciudadanas.

Podemos pensar al presupuesto como **Instrumento de Planeamiento** por lo menos en dos niveles, uno general, en el cual el presupuesto permite coordinar las políticas globales de Gobierno, establecer los grandes objetivos de política económica, social y fiscal. El propio proceso presupuestario comienza por la definición de las políticas y prioridades de la Administración. Anticipa la política salarial, de inversión, de financiamiento, entre otras, que son significativas para orientar tanto a los organismos públicos como al sector privado en cómo será el escenario o la coyuntura que surja de los grandes lineamientos previstos en el Presupuesto. Un segundo nivel es institucional, en la esfera micro-presupuestaria, cada organismo gubernamental debe establecer

sus propios objetivos y metas, determinar su plan de acción y la demanda de insumos y capacidades organizativas necesarias para la implementación de su plan de acción política. Las acciones, formales o no, que deben desarrollarse para formular el presupuesto de un organismo hacen indispensable el ejercicio de tareas que son propias de metodologías de planeamiento, tanto a nivel estratégico (definir las políticas) como operativo (determinar los recursos humanos, físicos y financieros y su despliegue coordinado en el tiempo para implementar las políticas definidas).

Cabe reseñar dos últimas funciones de acuerdo al Manual del Sistema Presupuestario en el Administración Nacional de la Rep. Argentina. El presupuesto como **Instrumento de Programación Económica y Social**, donde el concepto de programación facilita materializar en el corto plazo los planes plurianuales que son propios de las políticas públicas, que en términos generales exceden la temporalidad del ejercicio fiscal. Y, por último, el presupuesto como un **documento público** que debe estar al alcance de diversos destinatarios. Debe tener una estructura apropiada para garantizar tanto su proceso de aprobación como su control posterior. Debe servir para que la sociedad comprenda cuales son las políticas del Gobierno Nacional y que implican en términos financieros, económicos y políticos. También debe permitir su integración como sistema de información con otros sistemas como el de cuentas nacionales para los cuales el presupuesto se vuelve una fuente de información y debe estar accesible para quienes recurren a su contenido como fuente de análisis de la diversidad de políticas públicas que contiene tanto a nivel macro como micro presupuestario.

### Documento y Cuadro N° 2.2.

Reserva de Ley según:

Texto Original Ley N° 24.156	Modificado por Ley N° 26.124	Modificado por Ley N° 27.342
<p>Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el <b>monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento</b> previsto, así como los <b>cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras</b>, y los que impliquen un cambio en la distribución de las <b>finalidades</b>.</p>	<p>Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el <b>monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento</b> previsto.</p> <p>El JGM puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modific. que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y las finalidades. El incremento de las partidas que refieran <b>gastos reservados y de inteligencia</b> sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.</p>	<p>Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el <b>monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento</b> previsto, así como las partidas que refieran a <b>gastos reservados y de inteligencia</b>.</p> <p>El JGM puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado. ...no podrán superar... el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades.</p>

Fuente: elaboración propia según textos Leyes Nros. 24.156, 26.124 y 27.342



Como puede observarse el criterio originario en la Ley N° 24.156 era restrictivo reservando para el Congreso Nacional no solo la ampliación del total del presupuesto, sino toda compensación que implicara aumentar gastos corrientes mediante bajas en gasto de capital (visión de largo plazo) o reducciones en las aplicaciones financieras (afectando negativamente el resultado financiero).

La modificación introducida en el 2006 mediante la Ley N° 26.124 liberó al PEN de toda restricción en cuanto a poder dictar ajustes por compensación afectando decisiones del Congreso en cuanto a los objetivos de incrementar el acervo de capital del Estado Nacional o de Jurisdicción provincial (transferencias de capital a las provincias), o impactando negativamente sobre el resultado financiero. Esta última facultad podía permitir al PEN propiciar un proyecto de ley de presupuesto equilibrado (resultado financiero cercano a cero) y durante el año por Decisión Administrativa del JGM reducir las aplicaciones financieras (por ejemplo, adelantos a proveedores y contratistas, inversiones financieras, entre otras) y aumentar el gasto corriente, manifestando una nueva situación fiscal deficitaria. Finalmente, frente a las críticas referidas a la redacción citada del artículo 37, la gestión iniciada en diciembre de 2015 propicio la aprobación de una modificación que introduce una regla cuantitativa que limita el uso por parte del PEN de dicha facultad para compensar partidas presupuestarias.

## Información Anexa al Capítulo 3

### Aspectos Metodológicos

#### Consulta técnica para fijar ponderadores para los documentos presupuestarios por etapa

##### Instructivo

La presente consulta tiene por objetivo conocer a su criterio cual es la importancia relativa de un conjunto de documentos que forman parte de la información que provee el sistema presupuestario, para analizar una política pública.

Se han seleccionado para analizar un conjunto de documentos que publica la ONP, y le solicita que usted pueda asignarle a cada documento de cada etapa del ciclo presupuestario un porcentaje que exprese el valor relativo del mismo a los fines de analizar cualquier política pública que tenga implicancias presupuestarias.

El esquema de ponderación implica asignar un valor  $\alpha_j$  o % a cada documento con las siguientes condiciones:

a)  $0\% < \alpha_{jt} < 100\%$

b)  $\sum_0^j \alpha_{jt} = 100\%$

Donde  $j$  es cada documento presupuestario seleccionado para analizar correspondiente a la etapa del ciclo presupuestario  $t$ .

Las etapas  $i$  del ciclo presupuestario son a) Formulación del Presupuesto, b) Coordinación de la Ejecución y c) Evaluación Presupuestario.

En relación a las etapas del ciclo presupuestario es necesario establecer dos aclaraciones pertinentes; en relación a la etapa b) solo se toma de la misma las acciones correspondientes al sistema de Modificaciones Presupuestarias, dejando fuera del análisis la programación de la ejecución dado que la misma no es de carácter público. A los documentos son las Modificaciones Presupuestarias, que no surgen de información publicada por la ONP, sino que su fuente es el portal InfoLEG. Y respecto de la Evaluación Presupuestaria es menester destacar que en la misma se incluye la Cuenta de Inversión.

En la página siguiente se presentan la encuesta de ponderación de documentos presupuestarios por etapa, cuyo anexo en la planilla Excel le permitirá cargar sus porcentajes y le mostrará por etapa



## Información Anexa al Capítulo 4

### Cuadro N° 4.1.

#### Condiciones de acceso diferenciadas entre regímenes por actividad de las Cajas de Previsión Social

Caja del Estado	Edad de retiro 55 años Hombres y Mujeres.
Cajas de Periodistas, Navegantes y Ferroviarios	Edad de retiro 47 años Hombres y Mujeres.
Aportes Personales	Entre 5% y 7%
Contribuciones Patronales	Entre 3,5% y 8%
Beneficios (Tasa de Sustitución del Salario)	70% al 90% del último sueldo

Fuente: Elaboración propia.

### Cuadro N° 4.2.

#### Tasas de cotización por Aportes y Contribuciones en los distintos regímenes previsionales

*(% del Salario)*

CAJAS	APORTES	CONTRIBUCIONES
Estado	5	4
Ferroviarios	5	8
Servicio Públicos	5	8
Bancarios	5,6 y 7	8 y 10
Seguros	8	10
Periodistas	7	3,5 y 6
Gráficos	10	15
Navegación	6 y 8	4
Comercio	8	11
Industria	8	11
Rurales	5	7
Servicio Doméstico	5	7

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro N° 4.3.****Distribución de aportantes entre el Régimen de Reparto y de Capitalización**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Trabajadores en relación de</b>								
-coeficiente aporte previsional reparto	0,68	0,44	0,35	0,26	0,21	0,18	0,19	0,17
-coeficiente aporte previsional AFJP	0,32	0,56	0,65	0,74	0,79	0,82	0,81	0,83
<b>Trabajadores autónomos</b>								
-coeficiente aporte previsional reparto	0,51	0,59	0,52	0,48	0,43	0,40	0,40	0,40
-coeficiente aporte previsional AFJP	0,49	0,41	0,48	0,52	0,57	0,60	0,60	0,60
<b>Total</b>								
-coeficiente aporte previsional reparto	0,56	0,47	0,37	0,29	0,23	0,20	0,19	0,19
-coeficiente aporte previsional AFJP	0,44	0,53	0,63	0,71	0,77	0,80	0,81	0,81

Fuente: DNIAF – AFIP.

NOTA: El porcentaje correspondiente a AFJP incluye a los trabajadores indecisos.

**Cuadro N° 4.4.****Alícuotas de Contribuciones Patronales al SIJP - Sector Privado**

Promedio para el Total del País

Contribuciones	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Previsional	16,0%	9,8%	13,0%	9,7%	9,7%	9,7%	7,3%	6,8%	8,7%
Asignaciones Familiares	7,5%	4,6%	6,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,6%
Fondo Nacional de Empleo	1,5%	0,9%	1,2%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
<b>Subtotal</b>	<b>25,0%</b>	<b>15,3%</b>	<b>20,2%</b>	<b>15,1%</b>	<b>15,1%</b>	<b>15,1%</b>	<b>12,7%</b>	<b>12,2%</b>	<b>14,2%</b>
Obras Sociales	6,0%	3,7%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
INSSJyP	2,0%	1,2%	1,6%	1,2%	1,2%	1,2%	0,6%	0,5%	0,5%
<b>Total del Sistema</b>	<b>33,0%</b>	<b>20,2%</b>	<b>26,9%</b>	<b>21,3%</b>	<b>21,3%</b>	<b>21,3%</b>	<b>18,3%</b>	<b>17,7%</b>	<b>19,7%</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

**Cuadro N° 4.5.****Pérdida de recursos por aportes y contribuciones 1994-2001**

Efecto Reforma Previsional y Reducción de Contribuciones Patronales

- en millones de pesos -

<b>Año</b>	<b>Aportes personales ingresados a las AFJP</b>	<b>Reducción de Contribuciones Patronales</b>	<b>Total</b>
1.994	559,3	1.250,0	1.809,3
1.995	2.255,9	1.275,0	3.530,9
1.996	2.926,1	3.349,0	6.275,1
1.997	3.599,2	3.492,0	7.091,2
1.998	4.066,8	3.414,0	7.480,8
1.999	4.274,	4.422,0	8.696,7
2.000	4.273,8	5.166,0	9.439,8
2.001	4.136,4	3.814,0	7.950,4
<b>Total</b>	<b>26.092,2</b>	<b>26.182,0</b>	<b>52.274,2</b>

Fuente: De la exclusión a la inclusión social. Massa – Fernandez Pastor.

**Cuadro N° 4.6.****Impuestos afectados al Sistema de Seguridad Social**

Acumulado 1994-2001

- en millones de pesos -

<b>Impuesto</b>	<b>Monto</b>
15% coparticipados brutos	27.867,1
Combustibles	9.521,6
IVA	15.347,4
Ganancias	13.313,2
Adicional cigarrillos	713,1
Autos gasoleros	417,4
Bienes personales	1.114,4
Monotributo	798,9
<b>Total</b>	<b>69.093,1</b>

Fuente: Elaboración propia en base a O.N.P.

**TABLA N° 4.1.****RECURSOS TRIBUTARIOS Y DE CAPITAL AFECTADOS AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

IMPUESTOS COPARTICIPADOS: Ley N° 24130 (2 de septiembre de 1992): A partir del 1ro de septiembre de 1992 se autoriza al Estado Nacional a retener un 15 % de la masa de impuestos coparticipados, para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales.

IMPUESTO A LAS GANANCIAS: Ley N° 24.699 (25 de septiembre de 1996): A partir del 26/9/1996 se detrae de la recaudación del impuesto a las ganancias la suma \$120 millones con destino al SIJP y el veinte por ciento (20 %) de lo producido de dicho impuesto neto de afectaciones para el pago de Obligaciones Previsionales Nacionales.

IMPUESTO A LAS NAFTAS: Ley N° 24.699 (25 de septiembre de 1996): Se destina el 21% de la recaudación del impuesto a las naftas al financiamiento del SIJP.

IMPUESTO AL GASOIL Y DERIVADOS, AUTOMOTORES: Ley N° 24.699 (25 de septiembre de 1996): Se transfiere al SIJP el 100% del impuesto al gasoil y derivados, el producido del impuesto a los automotores, chasis con motor y motores de tales vehículos que utilicen como combustible gasoil.

MONOTRIBUTO: Ley N° 24977 (6 de julio de 1998): Se destina el 70% del Monotributo al financiamiento de las prestaciones administradas por la ANSES.

IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS: Ley N° 25239 (31 de diciembre de 1999): El producido del adicional del impuesto a los cigarrillos se destina al Sistema de Seguridad Social para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales a partir del año 1999.

Fuente: Elaboración propia en base a InfoLEG.

**Cuadro N° 4.7.****PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS BENEFICIARIOS POR TIPO DE PRESTACION****CASOS**

(ene 97 - dic 02)

Concepto	Legisladores*	Leyes Especiales**	Arzobispos	Protección Social***	Total
1997	136.436	52.569	105	114.990	304.101
1998	146.294	56.110	90	114.969	317.464
1999	156.021	60.407	85	113.814	330.327
2000	165.016	64.619	78	114.041	343.695
2001	152.416	68.754		115.835	337.005
2002	139.319	70.124		114.382	323.825

\*\* Ex Presidente y Vice, Premio Nobel, Premio Olímpico, 1<sup>er</sup> Conscriptión, Pionero Antártico, Veteranos de Malvinas, Prelados, Obispos, Familiares de desaparecidos y Madres de 7 o más hijos.

\*\*\* Invalidez y Vejez.

Fuente: ANSES.

## Información Anexa al Capítulo 5.

### Cuadro N° 5.1.

#### INCREMENTO DE HABERES DE RETIRO Y PENSION DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD

18-Jun-09	Dto. N° 753/2009	Aumento del 11,69 % no remunerativo ni bonificable desde el 1/3/09 para retirados y pensionados de FFAA y de Seg.
15-Dec-09	Dto. N° 2.048/2009	Aumento del 7,34 % no remunerativo ni bonificable desde el 1/9/09 para retirados y pensionados de FFAA y de Seg.
17-Jun-10	Dto. N° 883/2010	Se otorga un aumento del 10% en julio y del 10% en agosto a los haberes del personal de las FFAA y de Seg.
22-Jun-10	Dto. N° 894/2010	Aumento del 8,21 % no remunerativo ni bonificable desde el 1/3/10 para retirados y pensionados de FFAA y de Seg.
30-Jun-11	Dto. N° 926/2011	Se otorga un aumento del 10% en julio, 10% en agosto y 4% en diciembre a los haberes del personal de las FFAA.
30-Jun-11	Dto. N° 927/2011	Se otorga un aumento del 10% en julio, 10% en agosto y 4% en diciembre a los haberes del personal de las Fuerzas de Seguridad.
30-Jun-11	Dto. N° 931/2011	Se otorga un aumento del 10% en julio, 10% en agosto y 4% en diciembre a los haberes del personal de la Penitenciaría.
29-Jun-12	Dto. N° 1.005/2012	Se otorga un aumento del 10% en julio y 10% en agosto a los haberes del personal de las PFA y PSA.
29-Jun-12	Dto. N° 1.004/2012	Se otorga un aumento del 10% en julio y 10% en agosto a los haberes del personal de la Penitenciaría.
3-Aug-12	Dto. N° 1.305/2012	Se otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las FFAA.
4-Sep-12	Dto. N° 1.307/2012	Se otorga un aumento del 10% en julio y 10% en agosto a los haberes del personal de la Gendarmería y la PNA. - Se crean 4 suplementos particulares y se absorben las compensaciones previas otorgadas a retirados y pensionados
28-Feb-13	Dto. N° 245/2013 y 246/2013	Modifica los toques de asignación de suplementos particulares para el personal activo de las FFAA y GN
28-Jun-13	Dto. N° 854/2013	Se otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las Fzas. de Seg. con impacto el 1/7/13 y 1/8/13.
28-Jun-13	Dto. N° 855/2013	Se otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las FFAA con impacto el 1/7/13 y 1/8/13.
16-Dec-13	Dto. N° 2.140/2013	Se otorga un incremento en el haber mensual y los suplementos del personal activo de la GN PNA y PFA
28-Apr-14	Dto. N° 614/2014	Se otorga un incremento en el haber mensual y los suplementos del personal activo de las FFAA con impacto el 1/5/14
17-Jun-14	Dto. N° 970/2014	Se otorga un aumento en junio y en agosto a los haberes del personal de la Penitenciaría y suplementos particulares
30-May-14	Dto. N° 812/2014	Se otorga un incremento en el haber mensual del Personal Militar
30-May-14	Dto. N° 813/2014	Se otorga un incremento en el haber mensual y los suplementos del personal activo de la GN PNA y PFA
25-Feb-15	Dto. N° 243/2015	Incremento de haberes del personal de la Penitenciaría y creación de suplementos particulares desde <b>1/3/15</b>
29-May-15	Dto. N° 967/2015	Se otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las FFAA para los meses de junio y agosto
29-May-15	Dto. N° 968/2015	Se otorga un aumento en junio y en agosto a los haberes del personal de la Gendarmería, la PNA, la PSA y la PFA.
29-May-15	Dto. N° 970/2015	Se otorga un aumento en junio y en agosto a los haberes del personal de la Penitenciaría y suplementos particulares

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro N° 5.2.****Apertura de la Categoría “Otras Políticas” por subcategoría, normativa y concepto.**

Subcategoría	Fecha	Concepto	Norma	Descripción
Reforma Estructural	7-Mar-07	Cambio de Régimen a Cotizantes	Ley N° 26.222	Mod. Art. 30 Ley N° 24241. Los cotizantes tienen 90 días para optar entre Cap. Y Reg. Prev. Público. Y por default se asignan a RPP.
	7-Mar-07	Cambio de Régimen a Cotizantes	Ley N° 26.222	Se traspasan de Capitalización a Reparto todos los afiliados Hombres de 55 y Mujeres de 50 cuyas Cuentas de Capitalización Individual sean inferiores a 250 MOPRES. Salvo que expresan la voluntad de permanecer en una AFJP.
	7-Mar-07	Cambio de Régimen a Cotizantes	Ley N° 26.222	Por el art. 14 de la ley se establece un plazo de 180 días para que los afiliados a Capitalización puedan optar por traspasar al RPP.
	7-Mar-07	Cambio Legal AFJP	Ley N° 26.222	Se modifican art. De la Ley N° 24.241 referentes a sistema de capitalización, sin impacto presupuestario.
	4-Dec-08	Creación del SIPA	Ley N° 26.222	Se unifica el SIJP en un régimen previsional publico denominado SIPA solidario y de reparto. Se elimina el Reg. de Capitalización.
	4-Dec-08	Reg. General	Ley N° 26.425	Se transfieren a la ANSES todos los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento administrados por AFJP
Regímenes Especiales	21-Feb-05	Docente	Dto. N° 137/05	Se establece un aporte adicional del 2% para atender el Régimen Especial Docente. Se crea el suplemento régimen especial docente que atiende la diferencia entre el haber Ley N° 24.241 y % de la Ley N° 24.016
	25-Feb-05	Científico	DNU N° 160/05	Se establece un aporte adicional del 2% para atender el Régimen Especial para Investigadores Científicos y Tecnológicos. Se crea el suplemento régimen especial p/ Inv. Científicos y Técnicos que atiende la diferencia entre el haber L 24.241 y % de la Ley N° 22.929
	19-Oct-07	Yacimientos Carboníferos Río Turbio	Dto. N° 1.474/2007	Se crea el suplemento "régimen especial para los trabajadores de YCRT y servicios ferroportuarios con terminales en Pta. Loyola y Río Gallegos"
	1-Apr-09	Construcción	Ley N° 26.494	Se establece un régimen diferencial para los trabajadores de la industria de la construcción encuadrados en el inc. c) art.1 Ley 22.250, por el cual acceden a la jubilación a los 55 años de edad.
	3-Sep-09	Docente	Ley N° 26.508	Personal Docente Universitario: Prestación equivalente al 82% del cargo o sumatoria de cargos.
	27-Dec-11	Trabajo Agrario	Ley N° 26.727	Se aprueba el régimen de trabajo agrario que en su capítulo XII establece el régimen de seguridad social para el trabajo agrario. (art. 78 a 83)

## Continuación

Subcategoría	Fecha	Concepto	Norma	Descripción
Subsidios por única vez	30-Nov-04	Reg. General y PNC	Dto. N° 1.670/04	Otorgase un subsidio de \$200 a los beneficiarios del RPP y PNC por única vez en Dic 04.
	17-May-06	Contención Familiar	Dto. N° 599/2006	Crea subsidio de contención familiar por fallecimiento
	30-Dec-08	Reg. General y PNC	Dto. N° 2.300/2008	Se otorga en dic. 2008 una suma fija de \$200 para beneficiarios con suma de haberes inferiores al haber mínimo.
	5-Jun-09	Régimen Especial	Dto. N° 671/2009	PFA y SPF
	29-Jun-10	Contención Familiar	Dto. N° 933/2010	Actualización del subsidio de contención familiar a \$1.800
	3-Mar-15	Reg. General y PNC	Dto. N° 343/2015	Suplemento para zonas inundadas
	4-Mar-15		Dto. N° 373/2015	
	10-Jun-15		Dto. N° 1.095/2015	
	20-Jul-15		Dto. N° 1.398/2015	
	26-Aug-15		Dto. N° 1.756/2015	
24-Dec-15	Dto. N° 253/2015		Se establece un subsidio de \$400 para beneficiarios del SIPA, AUH y PNC	
Otras	5-Oct-04	Malvinas – Cambio Jurisdiccional	DNU N° 1.357/04	Aspecto Central: se eleva a tres haberes mínimos del RPP la pensión para veteranos de Malvinas. Pasa del M.D. Social a la ANSES su administración. Y se establece su compatibilidad y elección.

Fuente: Elaboración propia.

## Información anexa al capítulo 6

**Cuadro N° 6.1.**

### Rango de normas de política previsional según categoría y subcategoría de análisis

Categoría y Subcategoría de Política Previsional		Tipo de Norma	Cantidad
<b>Amplitud de la Cobertura</b>			<b>14</b>
	<b>Moratoria</b>	DECRETO / DNU	2
		LEYES	3
		RESOLUC.	5
	<b>PNC</b>	DECRETO / DNU	2
		LEYES	2
<b>Financiamiento</b>			<b>14</b>
	<b>Aportes y Contribuciones</b>	DECRETO / DNU	3
		LEYES	4
		RESOLUC.	1
	<b>FGS</b>	DECRETO	3
		LEYES	2
		RESOLUC.	1
<b>Intensidad de la Cobertura</b>			<b>60</b>
	<b>Aumentos discrecionales del haber mínimo</b>	DECRETO	2
		DNU	7
	<b>Aumentos generales discrecionales</b>	DECRETO	
		DNU	13
		LEYES	1
			2
	<b>Cálculo del Haber Inicial</b>	LEYES	2
	<b>Movilidad Automática</b>	DECRETO	17
		LEYES	1
		RESOLUC.	3
		RESOLUC.	12
<b>Otras Políticas</b>			<b>24</b>
	<b>Reforma Estructural</b>	LEYES	6
	<b>Reg. Especiales</b>	DECRETO	2
		DNU	1
		LEYES	3
	<b>Subsidios por única vez</b>	DECRETO	11
	<b>Otras</b>	DNU	1
<b>CANTIDAD TOTAL DE NORMAS RELEVADAS</b>			<b>112</b>

Fuente: Elaboración propia

## CUADRO N° 6.2.

## Cantidad de Medidas por Año y categoría de política previsional

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Amplitud de la Cobertura</b>	1	3	2	6							1	1		14
Moratoria		2	1	6								1		10
Pensiones no Contributivas	1	1	1								1			4
<b>Financiamiento</b>		5			5	3			1					14
Aportes y Contribuciones		5			2	1								8
FGS					3	2			1					6
<b>Intensidad de la Cobertura</b>	2	2	3	3	6	4	6	5	5	6	6	6	6	60
Aumentos discrecionales del haber mínimo	2	2	3				1	1						9
Aumentos generales discrecionales				2	5	3	2	1			2	1		16
Cálculo del Haber Inicial				1	1									2
Movilidad Automática						1	3	3	5	6	4	5	6	33
<b>Otras Políticas</b>		2	2	1	5	3	3	1	1				6	24
Reforma Estructural					4	2								6
Regímenes Especiales			2		1		2		1					6
Subsidios por única vez		1		1		1	1	1					6	11
Otras		1												1
<b>Total general</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>112</b>

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N° 6.3. (Para la lectura del cuadro se recomienda ver las notas aclaratorias al final)

**TABLA DE VALUACION DE LAS MEDIDAS PREVISIONALES POR DOCUMENTO PRESUPUESTARIO**

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2003	Amplitud de la Cobertura	Pensiones no Contributivas	Modifica las condiciones de acceso y elimina la restricción presupuestaria para otorgar un alta.	Dto N° 582/03 + DNU N° 583/03	nc	3	0	nc	1	nc	3	1	nc	0	0	nc	0	3	0	3
2003	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Aumento del haber mínimo a \$220 del RPP SIJP	DNU N° 391/03	nc	1	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	1	1	nc	1	nc	2	1
2003	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Aumento del haber mínimo a \$240 del RPP SIJP	DNU N° 1.194/03	nc	1	0	nc	nc	nc	nc	3	nc	1	1	nc	1	nc	2	1
2004	Amplitud de la Cobertura	Pensiones no Contributivas	Se deja de incluir desde el presupuesto 2004 el art. restrictivo de una alta por baja. (Modificación introducida en el recinto)	Ley N° 25.827 Pto 2004	nc	3	0	nc	1	nc	3	3	nc	nc	nc	3	0	nc	0	3
2004	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Reg. Simplificado Monotributo	Ley N° 25.865 y Dto. N° 806/04 Reg.	1	2	nc	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	1	nc	0	nc	1	0
2004	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Se establece una exención de contribuciones patronales (CP) para empresas de hasta 80 trabajadores, por doce meses. (prorrogado por diversos decretos hasta el 2008)	Ley N° 25.877	0	0	nc	nc	nc	nc	nc	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	0
2004	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Reglamentación de la Ley N° 25.877. El art. 2° del Dto. amplía la reducción a empresas con nuevas contrataciones Leyes Nros. 20.744, 22.248 y 22.250	Decreto N° 817/04 Reglament. Ley N° 25.877	0	0	nc	nc	nc	nc	nc	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	0

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)				
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
2004	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Se derogan los art. 3 y 5 del Decreto N° 814/01 y modificatorias. Eliminando reducciones en las contribuciones patronales. Y se establece un aumento en el límite máximo de remuneración sujeto a contribuciones patronales	DNU N° 491/04	0	1	nc	nc	nc	nc	nc	nc	1	nc	0	nc	nc	1	nc	1	1
2004	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Aumento del haber mínimo a \$260 desde junio y a \$280 desde sept. del RPP SIJP	DNU N° 683/04	0	2	0	nc	nc	nc	nc	2	nc	1	1	nc	1	1	2	1	
2004	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Crea Suplemento por Movilidad del 10% hasta haberes de \$1.000 y elimina Haber Máximo Ley N° 24.463 Art 9 inciso 1.	DNU N°1.199/04	0	2	0	nc	nc	nc	nc	2	nc	2	3	nc	1	1	2	1	
2004	Otras Políticas	Otras	Aspecto Central: se eleva a tres haberes mínimos del RPP la pensión para veteranos de Malvinas. Pasa del M.D. Social a la ANSES su administración. Y se establece su compatibilidad y elección.	DNU N°1.357/04	1	1	0	3	3	3	3	0	3	3	3	0	0	4	2	2	
2004	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Reglamento AFIP para implementar la eliminación del límite máximo de la remuneración imponible sujeta a contribuciones patronales y el Régimen de Promoción de Empleo Ley N° 25.877	Res. Gral. N° AFIP 1.750/04	1	1	nc	nc	nc	nc	nc	1	nc	0	nc	nc	1	nc	1	1	
2004	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Otorgase un subsidio de \$200 a los beneficiarios del RPP y PNC por única vez en Dic 04.	Decreto N°1.670/04	1	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	0	nc	3	nc	2	2	
2004	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Art. 1 Crea prestación anticipada	Ley N° 25.994	2	2	2	4	4	4	4	3	nc	0	0	0	2	4	3	4	

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2004	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Art. 6 si tienen la edad y se inscribe en la moratoria Ley N° 25.865 puede solicitar y acceder a las prestaciones previsionales.	Ley N° 25.994	0	1	2	4	4	4	4	3	nc	0	0	0	2	4	3	4
2005	Otras Políticas	Regímenes Especiales	Aporte adicional del 2% para atender el Régimen Especial Docente. Se crea el suplemento régimen especial docente que atiende la diferencia entre el haber Ley N° 24.241 y % de la Ley N° 24.016	Decreto N° 137/05	2	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	Otras Políticas	Regímenes Especiales	Aporte adicional del 2% para atender el Régimen Especial para Invest. Científicos y Tecnológicos. Se crea el suplemento régimen especial p/ Inv. Cífcos. Y Tec. que atiende la diferencia entre el haber Ley N° 24.241 y % de la Ley N° 22.929	DNU N° 160/05	2	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Art. 1 aumenta el Haber Mínimo a \$350 desde 07/05	DNU N° 748/05	3	3	0	0	nc	0	nc	2	nc	2	1	nc	2	1	2	1
2005	Amplitud de la Cobertura	Pensiones no Contributivas	Se amplía la compatibilidad para la percepción de la pensión por Malvinas	DNU N° 886/05	0	2	0	4	4	4	4	4	3	3	3	0	0	3	0	2
2005	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Se establece un subsidio de hasta \$40, para haberes del RPP, de Reg. Cap., PNC y prestac. Anticipada Ley N° 25.994. Con máximo en \$390 Haber + subsidio.	DNU N° 1.273/05	0	0	0	0	nc	nc	0	2	nc	1	1	nc	3	2	3	1
2005	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Se establece un subsidio de \$120 para pensionados veteranos de Malvinas	DNU N° 1.273/05	0	0	0	0	nc	nc	4	2	nc	1	2	nc	3	2	3	2

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2005	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Percepción simultanea del beneficio previsional al pago de las cuotas de moratoria. Permite adhesión a derechohab. en caso de fallecim. del autónomo para el acceso a la pensión.	DNU N° 1.454/05	1	2	2	4	4	4	4	2	0	0	0	0	1	3	1	0
2006	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Adhesión por Internet al Plan de Facilidades de pago de obligaciones previsionales - SICAM	Resol. Gral. N° 2.017/06 AFIP	1	1	nc	nc	nc	nc	nc	1	nc	0	nc	nc	1	nc	1	1
2006	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Fija el procedimiento por el cual la ANSES opera como agente de retención de las cuotas de la moratoria.	Res. N° ANSES 253/06	1	0	2	4	4	4	4	2	nc	nc	nc	nc	1	2	2	2
2006	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Buscar la normativa	Res. N° ANSES 319/06	1	0	2	4	4	4	4	2	nc	nc	nc	nc	1	2	2	2
2006	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Crea el subsidio de contención familiar por fallecimiento	Decreto N° 599/06	2	4	0	3	3	0	4	3	nc	2	0	0	3	4	1	4
2006	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Establece el procedimiento para el alta de la Jubilación Automática de Trabajadores Autónomos (por internet)	Res. N° ANSES 625/2006	1	1	2	3	3	3	4	2	nc	1	0	nc	1	3	3	4
2006	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Se exige completar el pago de la moratoria para acceder al beneficio Ley N° 25.994 cuando se perciben otro tipo de prestaciones	Res. N° ANSES 884/06	1	1	2	3	3	3	4	2	nc	1	0	nc	1	3	3	4
2006	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Incremento del 11% en los haberes, excepto Leyes Nros.22.731 y 24.018. Haber mínimo en \$470 (absorbe suplemento por movilidad). Vigencia desde el 1/6/6	DNU N° 764/06	1	2	0	nc	nc	nc	nc	2	nc	4	4	nc	2	2	2	2



Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2006	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Prorroga la vigencia de la Ley N°25.994 al 30/04/07	Decreto N° 1.451/06	0	2	2	4	4	4	4	2	0	0	0	0	1	2	2	2
2006	Intensidad de la Cobertura	Cálculo del Haber Inicial	Equipara los haberes de las pensiones graciables el aumento dispuesto en otros beneficios similares (haberes mínimos).	Ley N° 26.172	0	2	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	1	nc	0	0	0	0
2006	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Incremento del 11% en los haberes de retirados y pensionados de las FFAA y de Seg. de carácter no remunerativo ni bonificable a partir del 1/1/07	Decreto N° 1.994/06	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	3	2	nc	2	0	2	2
2007	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Incremento desde 1/1/07 del 13% en los haberes del RPP del SIJP, especiales no vigentes, ex Cajas Prov. y un Haber Mínimo de \$530	Ley Pto. 2007 N° 26.198	1	3	0	nc	nc	nc	nc	2	nc	nc	nc	nc	2	2	2	2
2007	Financiamiento	FGS	Crea el Fondo de Garantía de Movilidad del RPP del SIJP y se integra con los activos de la ANSES al 31/12/06.	Ley Pto. 2007 N° 26.198	0	0	0	0	0	0	nc	0	0	2	2	nc	0	0	0	2
2007	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Fija una partida de \$4100M para atender la movilidad y el haber mínimo, como presupuesto de mínima.	Ley Pto. 2007 N° 26.198	0	3	0	nc	nc	0	nc	3	nc	nc	nc	nc	2	2	2	2
2007	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Modifica al art. 9 Ley N° 24.241, cambia el AMPO por el Mopre y eleva el valor de referencia máximo sujeto a aportes de 20 AMPOS a 75 MOPRES.	Ley N° 26.222	2	2	0	nc	nc	0	nc	0	nc	0	0	0	1	nc	2	1
2007	Otras Políticas	Reforma Estructural	Mod. Art. 30 Ley N°24.241. Los cotizantes tienen 90 días para optar entre Cap. Y Reg. Prev. Público. Y por default se asignan a RPP.	Ley N° 26.222	1	2	2	nc	nc	0	nc	2	nc	0	0	nc	0	nc	1	1

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2007	Intensidad de la Cobertura	Cálculo del Haber Inicial	Mod. Art. 30 Ley N° 24.241. Se eleva la Prestación adicional por Permanencia del 0,85 al 1,5 por año de servicio.	Ley N° 26.222	1	2	2	nc	nc	0	nc	2	nc	0	0	nc	0	0	0	0
2007	Otras Políticas	Reforma Estructural	Se traspasan de Cap. Reparto todos los afiliados Hombres de 55 y Mujeres de 50 cuyas Cuentas de Capitalización Individual sean inferiores a 250 MOPRES. Salvo que expresan la voluntad de permanecer en una AFJP.	Ley N° 26.222	1	2	2	nc	nc	0	nc	2	nc	2	2	nc	3	nc	2	1
2007	Otras Políticas	Reforma Estructural	Por el art. 14 de la ley se establece un plazo de 180 días para que los afiliados a Capitalización puedan optar por traspasar al RPP.	Ley N° 26.222	1	2	nc	nc	nc	0	nc	2	nc	0	0	nc	2	nc	3	1
2007	Otras Políticas	Reforma Estructural	Se modifican art. de la Ley N° 24.241 referentes a sistema de capitalización, sin impacto presupuestario.	Ley N° 26.222	2	2	nc	nc	nc	0	nc	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
2007	Financiamiento	FGS	Se dispone la transferencia de las CCI desde las AFJP a la ANSES de los afiliados a regímenes especiales no alcanzados por la Ley N° 24.241. Vigencia 28/5/07	Res. SSS N° 135/07	0	2	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	nc	3	1
2007	Financiamiento	FGS	Crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del RPP de Reparto.	Decreto N° 897/07	0	2	2	0	0	0	nc	2	nc	2	2	nc	nc	nc	3	0
2007	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Compensación no remunerativa ni bonificable del 12,5% en haberes de retiro y pensión de las FFAA y de Seguridad a partir del 1/9/07	Decreto N° 1.163/07	0	2	0	nc	nc	nc	nc	2	nc	3	2	nc	2	0	0	2

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2007	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Aumento del 12,5% sobre haberes del RPP SIJP, con efecto en Suplemento por Régimen Especial (Docente e investigadores), Reg. Cap. Y Prestación Anticipada. Además de PNC por aumento del haber mínimo a \$596,2. Vigencia 1/9/07	Decreto N° 1.346/07	0	3	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	2	2	2	2
2007	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Aumento del haber máximo conforme el aumento de haberes precedente	Decreto N° 1.346/07	0	3	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	0	0	0	0
2007	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Aumenta límite máximo art 9 Ley N° 24.241 para el cálculo de los aportes inc. a y b Art. 10 Ley N° 24.241 a 83,375 mopres.	Decreto N° 1.346/07	0	1	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	0	nc	1	nc	1	1
2007	Otras Políticas	Regímenes Especiales	Se crea el suplemento "régimen especial para los trabajadores de YCRT y servicios ferroporuarios con terminales en Pta. Loyola y Río Gallegos"	Decreto N° 1.474/07	0	0	0	0	0	0	0	0	nc	0	0	nc	0	0	0	0
2008	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Se establece un aumento el 1/3 y otro el 1/8 de 2008 cada uno del 7,5% fijando el haber mínimo en \$655 y \$690 respectivamente. Adicionalmente se corrigen en igual porcentaje los haberes máximos. Y se eleva la remuneración sujeta a aportes personales a 90,7 y 97,5 Mopres respectivamente.	Decreto N° 279/08	1	1	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	2	2	3	2
2008	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Extiende al Personal Civil de Inteligencia de las FFAA los aumentos dispuestos por los Dtos. N° 1.994/06 y 1.163/07.	Decreto N° 1.160/08	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	0	nc	2	0	2	2

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2008	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Aumento del 15% no remunerativo ni bonificable desde el 1/8/08 para retirados y pensionados de FFAA y de Seg.	Decreto N° 1.653/08	0	2	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	0	nc	2	0	2	2
2008	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se establece una fórmula de movilidad automática semestral para todas las prestaciones del régimen general y otros.	Ley N° 26.417	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	0	0	nc	1	3	2	3
2008	Otras Políticas	Reforma Estructural	Se unifica el SIJP en un régimen previsional público denominado SIPA solidario y de reparto. Se elimina el Reg. de Capitalización.	Ley N° 26.425	2	2	3	3	3	0	0	0	nc	2	1	nc	1	2	4	3
2008	Financiamiento	FGS	Las CCI del Reg. de Capital. Pasan a integrar el Fondo de Garantía del Sustentabilidad del Reg. Prev. Público de Reparto Dto. N° 897/07	Ley N° 26.425	2	0	2	0	0	0	nc	0	nc	0	0	nc	1	nc	0	2
2008	Otras Políticas	Reforma Estructural	Se transfieren a la ANSES todos los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento administrados por AFJP	Ley N° 26.425	2	0	2	2	2	0	0	0	0	2	0	nc	0	2	0	3
2008	Financiamiento	FGS	Se incluyen en el FGS los activos de las ex AFJP (transf. Ley N° 26.425), se centraliza la Adm. del FGS en el DE de ANSES, se restringe la inversión en activos externos.	Decreto N° 2.103/08	0	0	2	2	0	0	nc	0	nc	0	0	nc	0	nc	0	0
2008	Financiamiento	Aportes y Contribuc.	Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales.	Ley N° 26.476	2	2	0	nc	0	nc	nc	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)				
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
2008	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Se otorga en dic. 2008 una suma fija de \$200 para beneficiarios con suma de haberes inferiores al haber mínimo.	Dto. N° 2.300/08	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	nc	0	1	nc	3	2	3	3
2009	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Establecen los beneficios alcanzados por la ley 26.417 y se faculta a la ANSES a elaborar índice de mov. y de actualización de remuneraciones para el cálculo del haber inicial. Se fijan parámetros para absorber los suplementos de movilidad vigentes.	Res. SSS N° 6/09	2	2	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	nc	nc	nc	0	0	0	0	0
2009	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aprueba los coeficientes de actualización de remuneraciones, fija la movilidad del mes de marzo 09 para los beneficios previsionales, el haber máx y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 135/09	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	1	3	2	2	2
2009	Otras Políticas	Regímenes Especiales	Se establece un régimen diferencial para los trabajadores de la industria de la construcción encuadrados en el inc. c) art.1 Ley 22.250, por el cual acceden a la jubilación a los 55 años de edad.	Ley N° 26.494	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	Otras Políticas	Subsidios por única vez	PFA y SPF	Decreto N° 671/09	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	2	2	nc	2	0	1	3

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2009	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Aumento del 11,69 % no remunerativo ni bonificable desde el 1/3/09 para retirados y pensionados de FFAA y de Seg.	Decreto N° 753/09	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	2	3	2	3
2009	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Ídem. Res ANSES N°135/09	Res. ANSES N° 65/09	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	1	3	3	2
2009	Otras Políticas	Regímenes Especiales	Personal Docente Universitario: Prestación equivalente al 82% del cargo o sumatoria de cargos.	Ley N° 26.508	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Se otorga una suma fija escalonada entre 350 y 200 para haberes entre 827,23 y 1500 pesos. Y de 150 para las PNC. Y solo de 200 para beneficiarios con más de un beneficio hasta \$1500.	Dto. N° 1.879/09	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	3	3	3	3
2009	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Aumento del 7,34 % no remunerativo ni bonificable desde el 1/9/09 para retirados y pensionados de FFAA y de Seg.	Dto. N° 2.048/09	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	2	3	2	2
2010	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Ídem. Res ANSES N°135/09	Res. ANSES N° 130/10	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	1	nc	1	3	3	2
2010	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un aumento del 10% en julio y del 10% en agosto a los haberes del personal de las FFAA y de Seg.	Decreto N° 883/10	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	1	1	nc	2	2	2	1

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2010	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Aumento del 8,21 % no remunerativo ni bonificable desde el 1/3/10 para retirados y pensionados de FFAA y de Seg.	Dto. N° 894/10	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	1	nc	2	3	2	2
2010	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Ídem. Res ANSES N° 135/09	Res. ANSES N° 651/10	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	1	nc	1	3	3	2
2010	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Actualización del subsidio de contención familiar a \$1.800	Dto. N° 933/10	0	4	0	2	2	3	4	0	nc	2	2	nc	3	4	0	4
2010	Intensidad de la Cobertura	Aumentos discrecionales del haber mínimo	Se otorga una suma fija de \$500 para haberes menores a \$1500. Incluye las PNC. Y beneficiarios con doble beneficio pero menores cada uno al tope.	Dto. N° 1.856/10	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	1	3	nc	2	1	3	3
2011	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Coefficientes de actualización de remuneraciones, movilidad del mes 03/11 para los beneficios previsionales; haber máx y mínimo; base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 58/11	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	1	3	3	2
2011	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aumento del 10% en julio, 10% en agosto y 4% en diciembre a los haberes del personal de las FFAA.	Dto. N° 926/11	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	1	2	nc	2	3	1	2
2011	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aumento del 10% en julio, y en agosto y 4% en diciembre a los haberes del personal de Fzas de Seg.	Dto. N° 927/11	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	1	2	nc	2	3	1	2
2011	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un aumento del 10% en julio, 10% en agosto y 4% en diciembre a los haberes del personal de la Penitenciaría.	Dto. N° 931/11	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	1	2	nc	0	3	0	0

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2011	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aprueba la movilidad del mes de 09/11 para los beneficios previsionales, el haber máx y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N°448/11	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	1	3	3	2
2011	Financiamiento	FGS	Se establecen dos medidas: a) se fija un tope del 5% adicional a la tasa del BNA como límite aplicable a préstamos al beneficiarios del SIPA; b) Se modifica el art 74 L 24.241 permitiendo la aplicación de hasta un 20% a favor de créditos a beneficiarios del SIPA.	Dto. N° 246/11	0	1	2	0	0	0	nc	0	nc	nc	nc	nc	0	0	0	0
2011	Otras Políticas	Regímenes Especiales	Se aprueba el régimen de trabajo agrario que en su capítulo XII establece el régimen de seguridad social para el trabajo agrario. (art. 78 a 83)	Ley N° 26.727	0	0	2	nc	2	nc	nc	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2012	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aprueba la movilidad del mes 03/12 para los beneficios previsionales, el haber máx y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 47/12	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	1	nc	1	3	3	2
2012	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aprueba la movilidad del mes 09/12 para los beneficios previsionales, el haber máx y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 327/12	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	1	nc	1	3	3	2



Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2012	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un aumento del 10% en julio y 10% en agosto a los haberes del personal de las PFA y PSA.	Decreto N°1.005/12	0	0	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	1	2	nc	1	3	1	0
2012	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un aumento del 10% en julio y 10% en agosto a los haberes del personal de la Penitenciaría.	Decreto N° 1.004/12	0	0	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	1	1	nc	1	3	1	0
2012	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Incremento en el haber mensual del personal activo de las FFAA.	Decreto N°1.305/12	0	0	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	1	2	nc	1	3	1	0
2012	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aumento del 10% en julio y en agosto a los haberes del personal de la Gendarmería y la PNA. - Se crean 4 suplementos particulares y se absorben los compensaciones previas a retirados y pensionados	Decreto N° 1.307/12	0	0	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	1	1	nc	1	3	1	0
2013	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Movilidad del mes 03/13 para los beneficios previsionales, el haber máx y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 30/13	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	1	3	3	2
2013	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Modifica los topes de asignación de suplementos particulares para el personal activo de las FFAA y GN	Decretos Nros. 245/13 y 246/13	0	0	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	0	3	0	0
2013	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las Fzas de Seg. con impacto el 1/7/13 y 1/8/13.	Decreto N°854/13	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	3	1	0
2013	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Se otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las FFAA con impacto el 1/7/13 y 1/8/13.	Decreto N°855/13	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	3	1	0

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2013	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Coefficientes de actualización de remuneraciones, fija la movilidad del mes 09/13 para los beneficios previsionales, el haber máximo y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N°266/13	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	1	3	3	2
2013	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Incremento en el haber mensual y los suplementos del personal activo de la GN PNA y PFA	Decreto N°2.140/13	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	0	1	0
2013	Amplitud de la Cobertura	Pensiones no Contributivas	Establece una pensión graciable equivalente a un letra D0 del escalafón del SINEP para ex - presos políticos.	Ley N° 26.913 y Dto Reg. N°1.058/14	0	0	2	4	4	4	4	0	2	3	3	0	0	1	1	4
2014	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Movilidad del mes 03/14 para los beneficios previsionales, el haber máximo y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N°27/2014	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	2	2	nc	1	3	3	2
2014	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un incremento en el haber mensual y los suplementos del personal activo de las FFAA con impacto el 1/5/14	Decreto N° 614/14	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	3	1	0
2014	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aprueba la movilidad del mes 09/14 para los beneficios previsionales, el haber máximo y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 449/14	2	2	0	nc	nc	nc	nc	1	nc	0	2	nc	1	3	3	2
2014	Amplitud de la Cobertura	Moratoria	Se extiende la moratoria hasta obligaciones previsionales al mes de diciembre de 2003.	Ley N° 26.970	4	4	2	4	4	4	4	0	nc	2	2	nc	0	4	2	0

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)			
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2014	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un aumento en junio y en agosto a los haberes del personal de la Penitenciaría y suplementos particulares	Decreto N° 970/14	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	3	1	1
2014	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un incremento en el haber mensual del Personal Militar	Decreto N° 812/14	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	3	1	1
2014	Intensidad de la Cobertura	Aumentos generales discrecionales	Se otorga un incremento en el haber mensual y los suplementos del personal activo de la GN PNA y PFA	Decreto N° 813/14	0	0	0	nc	nc	nc	nc	0	nc	2	2	nc	1	3	1	1
2015	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aprueba la movilidad del mes 03/15 para los beneficios previsionales, el haber máx y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 44/15	2	3	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc	1	2	nc	1	3	3	2
2015	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Incremento de haberes del personal de la Penitenciaría y creación de suplementos particulares desde 1/3/15	Decreto N° 243/15	0	0	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	1	2	0	1
2015	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las FFAA en junio y agosto	Decreto N° 967/15	0	0	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc	2	2	nc	1	2	0	0
2015	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un incremento en junio y en agosto a los haberes del personal de la Gendarmería, la PNA, la PSA y la PFA.	Decreto N° 968/15	0	0	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc	2	2	nc	1	2	0	0
2015	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Se otorga un aumento en junio y en agosto a los haberes del personal de la Penitenciaría	Decreto N° 970/15	0	0	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc	2	2	nc	1	2	0	0

Año	Categoría	Subcategoría	Medida	Norma	Formulación del Proyecto de Ley, Aprobación del Presupuesto y Distribución del Presupuesto (I)								Coordinación de la Ejecución Presupuestaria (II)				Evaluación Presupuestaria (III)				
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
2015	Intensidad de la Cobertura	Movilidad Automática	Aprueba la movilidad del mes 09/15 para los beneficios previsionales, el haber máx y mínimo, las base imponible mínima y máxima sujeta a aportes y actualiza el valor de la PBU	Res. ANSES N° 396/15	2	3	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	1	2	nc	1	3	3	2
2015	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Suplemento para zonas inundadas	Decreto N° 343/15	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	0	nc	0	0	0	1
2015	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Suplemento para zonas inundadas	Decreto N° 373/15	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	0	nc	0	0	0	1
2015	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Suplemento para zonas inundadas	Decreto N° 1.095/15	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	0	nc	0	0	0	1
2015	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Suplemento para zonas inundadas	Decreto N° 1.398/15	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	0	nc	0	0	0	1
2015	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Suplemento para zonas inundadas	Decreto N° 1.756/15	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0	0	nc	0	0	0	1
2015	Otras Políticas	Subsidios por única vez	Se establece un subsidio de \$400 para beneficiarios del SIPA, AUH y PNC	Decreto N° 253/15	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	1	2	nc	0	0	3	2

Fuente: Elaboración propia.

### Notas aclaratorias para la lectura del Cuadro N°6.3.:

1. El cuadro presenta los valores unitarios de visibilidad de cada medida previsional en cada documento presupuestario.
2. Los códigos 1 a 16 de las columnas agrupadas en las etapas del ciclo presupuestario se encuentran identificadas y detalladas conceptualmente en el cuadro N° 3.2. de la página 54 y corresponden a las unidades de análisis identificadas como documentos presupuestarios.
3. Los documentos de los códigos 3 a 7 fueron valuados para el proyecto de ley de presupuesto y para la Ley de presupuesto aprobada y distribuida por Decisión Administrativa, según la información publicada por la ONP, priorizando el valor mayor visibilidad.

**Cuadro N° 6.4.****Modificaciones Presupuestaria Relevadas**

Año	Rango Normativo	Nro. de Norma	Año	Rango Normativo	Nro. de Norma
2003	DEC	1.148	2010	DEA	285
		1.368			658
DEA	35	730			
	52	765			
	196	788			
2004	DEC	917	2011	DEA	882
		1.332			DNU
		1.687			2.052
	DEA	199			557
		446			621
		637			951
		767			989
2005	DEC	1.466	2012	DEA	1.144
	DEA	44			1.330
	780	DNU			324
	858				1.764
2006	DEC	2.063	2013	DEA	981
	DEA	788			DNU
		940			1.200
		1.082			2.436
2007	DEA	69	2014	DEA	1
		77			DNU
		502			637
		584			1.757
	DNU	1.108	2015	DEA	770
		1.856			DNU
2008	DEA	729			1.008
		758			.1171
		764			1.234
		840		DNU	1.246
	DNU	1.472			2.129
		2.301			
2009	DEA	334	2015	DEC	1.775
		343			DEA
		383			746
		702			854
	DNU	1.801			960
					1.234
					1.362
				DNU	2.585

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO N° 6.5.**  
**Coordinación de la Ejecución Presupuestaria**  
**Medidas de Política Previsional identificadas en las MP**

Medida de política previsional	Identificación de los considerandos de las MP y Planillas de las MP vinculados a las Medidas de Política Previsional
DNU N° 1.194/03	Decreto N° 917/04 incorpora créditos con fecha 21/7 cita la medida en el visto y en los considerandos. Las partidas asignadas no se pueden diferenciar de otros aumentos o variaciones en el gasto previsional.
Ley N° 25.865 y Dto. N° 806/04 Reg.	Hay un incremento del rubro monotributo en ANSES sin explicación
DNU N° 491/04	Se establece Valor 0 pues existen medidas que incrementan los recursos por Contribuciones Patronales pero no existe referencia al origen de la mayor recaudación.
DNU N° 683/04	El DNU N° 917/2004 en el visto y en los considerandos cita el Decreto N° 683/04 refiere al aumento del haber mínimo sin mayores precisiones. Las partidas asignadas no se pueden diferenciar de otros aumentos o variaciones en el gasto previsional.
DNU N° 1.199/04	DNU N° 1.687/04 en visto y considerando cita la norma y su contenido sobre los haberes (aumento). El Decreto incluye en Seguridad Social ANSES solo el impacto del Decreto N° 1.199/04. Por ello se estima que el refuerzo se corresponde con el costo de la medida.
DNU N° 1.357/04	La DA N° 637/04 da cuenta del Decreto N° 1.357/04, reasigna las partidas desde el Mrio. Desarrollo Social a la ANSES y expresa en los considerandos que se ha establecido que la Pensión equivale a 3 haberes mínimos y por ende se entiende que la compensación de crédito atiende el gasto en su monto correspondiente para los meses de 2004 restantes hasta el cierre del ejercicio. La DA no incluye la descripción de los casos de beneficiarios atendidos.
DNU N° 886/05	La Modificación Presupuestaria establecida en la DA N° 44/2.005 (3/3/05) anticipa la transferencia de los créditos del M. Desarrollo Social a la ANSES donde se incorpora un programa con su créditos presupuestarios.
DNU N° 748/05	La DA N° 780/05 da cuenta del Decreto N° 748 /2005 que establece un haber mínimo de \$ 350 de cada beneficio correspondiente a las prestaciones cuyo pago se encuentre a cargo del Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, a partir del 1° de julio de 2005. No hace referencia al costo ni universo de beneficiarios. Se asigna valor 1 a las planillas anexas. (no puede aislarse el incremento específico)
DNU N° 1.273/05	La DA N° 780/08 cita al Decreto N° 1273 de fecha 11 de octubre de 2005 se crea un subsidio complementario que se abonará juntamente con las prestaciones a cargo del Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y un subsidio complementario honorífico que se abonará juntamente con las Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur, a partir del 1° de septiembre de 2005. No hace referencia al monto, al costo ni universo de beneficiarios. Se asigna valor 1 a las planillas anexas en el caso del subsidio de \$40 (no se asigna partida específica) y valor 2 a Malvinas, dado que puede identificarse en el crédito presupuestario
Resol. Gral. N° 2.017/06 AFIP	La Ley N° 26.175 modifica el Presup. 2006 incrementando significativamente los ingresos estimados por Contribuciones a la Seg. Social. La DA N° 944/06 distribuye el aumento de ley. En ambos casos no se especifica en forma sustantiva cual es el origen de la mayor recaudación.
Decreto N° 599/2006	La Ley N° 26.175 que modifica el presupuesto 2006 cita en su mensaje de elevación a la norma y su contenido general. Los créditos presupuestarios del programa se ven significativamente incrementados sin embargo no es posible identificar las modificaciones presupuestarias que le dan origen pues son compensaciones de crédito no publicadas.
Res. ANSES N° 625/2006	El mensaje de la Ley N° 26.175 que modifica el Presup. 2006 informa a fojas 40,47 y 48 de la normativa general del plan de inclusión previsional (Ley N° 25.994 y Dto. N° 1454/05) no obstante las normas en cuestión son posteriores. No es posible identificar el impacto en \$ y casos.
Res. ANSES N° 884/2006	El mensaje de la Ley N° 26.175 que modifica el Presup. 2006 remite a fojas 40,47 y 48 a la normativa general del plan de inclusión previsional (Ley N° 25.994 y Dto. N° 1.454/05) no obstante las normas en cuestión son posteriores. Por otra parte, no es factible identificar el impacto en \$ y casos.
DNU N° 764/06	La Ley N° 26175 que modifica el presupuesto 2006 menciona y explica el contenido de la medida. La DA 788/06 (25/10) incrementa las partidas del programa de PNC en Desarrollo Social expresando el impacto del Dto. 764/06, y describiéndolo en sus considerandos.
Decreto N° 1.994/2006	DA N° 584/2007 cita el Decreto N° 1994/06 y 1163/06: Que los citados decretos asignaron una compensación no remunerativa y no bonificable sobre los haberes de retiro o de pensión de las citadas Fuerzas. Que la estimación de recursos a percibir en el ejercicio supera el cálculo vigente, por lo que los gastos mencionados en el considerando anterior pueden ser financiados con el incremento de los Recursos con Afectación Específica.
Res SSS N° 135/2007	La DA N° 584/2007 en sus considerandos expresa que la Resolución N° 135 de fecha 3 de mayo de 2007 de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL se dispuso el traspaso desde las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones a la ANSES de los saldos totales de las cuentas de capitalización individual
Ley N° 26.172	DA N° 584/2007 cita la Ley N° 26.172 que autoriza al PODER EJECUTIVO NACIONAL a incrementar el haber de las pensiones graciales otorgadas durante los años 1997-2001, 2005 y 2006, hasta equiparar los aumentos del haber mínimo del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. no establece costo ni universo de beneficiarios

Continuación: Medida de política previsional	Identificación de los considerandos de las MP y Planillas de las MP vinculados a las Medidas de Política Previsional
Ley Pto 2007 N° 26.198 Art. 49. Fondo de Garantía de Movilidad sobre saldos excedentes de la ANSES al cierre de 2006.	El Decreto N° 2.063/2006 anticipa la constitución del Fondo Garantía con los saldos al 31/12/06 a partir del presupuesto 2007. "Que a partir del año 2007 se constituye el Fondo de Garantía de la Movilidad del Régimen Previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Que dicho Fondo estará integrado por los activos financieros de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) organismo dependiente del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL al cierre del Ejercicio presupuestario 2006." "Que a fin de preservar el valor cancelatorio de los recursos financieros administrados por la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) se efectuaron inversiones financieras de corto y largo plazo. Que resulta necesario modificar el presupuesto de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a fin de reflejar los efectos presupuestarios de las citadas operaciones financieras"
Ley N° 26.222	El Decreto N° 1.856/07 cita la Ley N° 26.222 que establece el traspaso de las cuentas de capitalización individual de los afiliados a Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones que a menos de DIEZ (10) años de cumplir la edad jubilatoria mínima no hayan acumulado PESOS VEINTE MIL (\$ 20.000) y que corresponde imputar los montos como aportes personales en el presupuesto de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). no precisa el monto de los mayores ingresos. HAY QUE REVISAR LOS RECURSOS DEL DN U 1856/07 y además en la DA 584/2007 se atiende en parte el Dto. N° 313/2007 y Ley N° 26.222 y la Resolución N° 135 de fecha 3 de mayo de 2007 de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL se dispuso el traspaso desde las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones a la ANSES de los saldos totales de las cuentas de capitalización individual
Decreto N° 897/2007	DA N° 584/2007 cita al Dto. N° 897/2007, Dto. N° 313/2007 y Ley N° 26.222 y la Resolución N° 135 de fecha 3 de mayo de 2007 de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL se dispuso el traspaso desde las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones a la ANSES de los saldos totales de las cuentas de capitalización individual
Decreto N° 1.163/07	DA N° 584/2007 cita el Decreto N° 1.163/07: "Que los citados decretos asignaron una compensación no remunerativa y no bonificable sobre los haberes de retiro o de pensión de las citadas Fuerzas."  "Que la estimación de recursos a percibir en el ejercicio supera el cálculo vigente, por lo que los gastos mencionados en el considerando anterior pueden ser financiados con el incremento de los Recursos con Afectación Específica."
Decreto N° 279/2008	cita al Decreto N° 279 de fecha 19 de febrero de 2008 por el cual se ha elevado a partir de marzo de 2008 el haber previsional mínimo de las prestaciones a cargo del Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) a la suma de (\$ 655) y de (\$ 690) a partir de los meses de marzo y de julio de 2008 y se han otorgado por el citado decreto aumentos generalizados en los haberes superiores al mínimo del SIETE CON CINCUENTA POR CIENTO (7,50%) en los meses de marzo y julio de 2008, respectivamente.
Ley N° 26.425	La DA N° 383/09 cita la Ley N° 26.425 que dispone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) eliminándose, en consecuencia, el régimen de capitalización, que es absorbido y sustituido por el régimen de reparto. Además, ANSES se hace cargo de pagar los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que eran liquidados por las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario.
Decreto N° 2.300/08	La DA N° 840/08 incorpora los créditos para atender la suma fija de \$200, no obstante, los considerandos no manifiestan dicha decisión. La misma se conoce a través del Boletín Fiscal.
Decreto N° 753/2009	La DA N° 383/2009 cita el Dto. N° 753/09 que crea una compensación no remunerativa y no bonificable que consiste en un (11,69%) del haber de retiro o de pensión según corresponda para los retirados y pensionados de las FUERZAS ARMADAS, de las Fuerzas de Seguridad, de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL y del Régimen del Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las FUERZAS ARMADAS, a partir del 1° de marzo de 2009.
Decreto N° 752/2009	La DA N° 383/2009 cita el Dto. N° 752/09 que crea un adicional transitorio no remunerativo y no bonificable del (8%) sobre el salario bruto mensual desde el mes de julio y de un SIETE POR CIENTO (7%) sobre la sumatoria del salario bruto mensual desde agosto de 2009 y actualiza los montos de los suplementos y compensaciones de haberes para el personal de las Fuerzas de Seguridad, de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA y del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, entre otros.
Decreto 671/2009	La DA N° 383/2009 cita el Dto. N° 671/09 que otorgó una compensación no remunerativa y no bonificable por única vez por un valor de PESOS DOSCIENTOS (\$ 200) a los retirados y pensionados de las FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD.
Decreto N° 1879/2009	La DA N° 702/2009 cita el Dto. N° 1.879/09 que otorgó un subsidio extraordinario por única vez equivalente a PESOS CIENTO CINCUENTA (\$ 150) a los beneficiarios de las prestaciones no contributivas a cargo del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.
Res. N° 135/2009	El Dto. N° 1.801/09 cita la Resol. N° 65 de fecha 21 de agosto de 2009 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en SIETE POR CIENTO CON TREINTA Y CUATRO CENTESIMOS (7,34%) desde el mes de septiembre de 2009.
Res. N° 65/2009	Dto. N° 1.801/09 cita la Resolución Nros. 135 de fecha 25 de febrero de 2009 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en ONCE POR CIENTO CON SESENTA Y NUEVE CENTESIMOS (11,69%) para el mes de marzo de 2009
Decreto N° 2.048/2009	La DA N° 285/2010 cita el Dto. N° 2.048/09 que crea un adicional transitorio no remunerativo y no bonificable del 7,34% sobre el salario bruto mensual desde el mes de septiembre de 2009 y actualiza los montos de los suplementos y compensaciones de haberes para el personal de las Fuerzas de Seguridad, de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA y del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, entre otros.
Decreto N° 894/2010	La DA N° 658/2010 y la DA N° 882/10 citan el Dto. 894/10 que otorgó una compensación no remunerativa y no bonificable al personal retirado y pensionado de las Fuerzas Armadas y de Seguridad entre otros, del OCHO CON VEINTIUN CENTESIMOS POR CIENTO (8,21 %) del haber de retiro o de pensión según corresponda.
Decreto N° 883/2010	La DA N° 658/2010 y la DA N° 882/10 citan el Dto. N° 883/10 dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal en actividad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
Decreto N° 883/2010	La DA N° 882/10: "Que por el Decreto N° 883 de fecha 17 de junio de 2010 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal en actividad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Que por efecto del precitado decreto se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad."

Continuación: Medida de política previsional	Identificación de los considerandos de las MP y Planillas de las MP vinculados a las Medidas de Política Previsional
Decreto N° 933/2010	La DA N° 765/2010 manifiesta en sus considerandos "Que mediante el Decreto N° 933 de fecha 29 de junio de 2010 se incrementó el valor de la prestación del subsidio de Contención Familiar."
Resol. N° 130/2010	La DA N° 765/2010, DA N° 882/10 y Dto. N° 1.798/10 citan el Resol. N° 130/10 de ANSES que establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en OCHO CON VEINTIUN CENTESIMOS POR CIENTO (8,21%) para el mes de marzo de 2010
	Dto. N° 1798/10: Que por las Resoluciones Nros. 130 de fecha 23 de febrero de 2010 y 651 de fecha 28 de julio de 2010 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en OCHO POR CIENTO CON VEINTIUN CENTESIMOS (8,21%) para el mes de marzo de 2010 y DIECISEIS POR CIENTO CON SESENTA Y NUEVE CENTESIMOS (16,69%) desde el mes de septiembre de 2010, respectivamente.
	Que la movilidad referida en el considerando precedente resulta mayor a la prevista originalmente en la Ley N° 26.546 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010; correspondiendo en dicho marco incrementar las partidas presupuestarias de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL destinadas a la atención de las jubilaciones y pensiones a cargo del citado organismo.
Resol. N° 651/2010	La DA N° 765/2010, DA N° 882/10 y Dto. N° 1.798/10 citan el Resol. N° 651/10 de ANSES que establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en (16,90%) desde el mes de septiembre de 2010,
	La DA N° 882/10: Que por las Resoluciones N° 130 de fecha 23 de febrero de 2010 y N° 651 de fecha 28 de julio de 2010 ambos de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en OCHO POR CIENTO CON VEINTIUN CENTESIMOS (8,21%) para el mes de marzo de 2010 y DIECISEIS POR CIENTO CON NOVENTA CENTESIMOS (16,90%) desde el mes de septiembre de 2010.
	Dto. N° 1.798/10: Que por las Resoluciones Nros. 130 de fecha 23 de febrero de 2010 y 651 de fecha 28 de julio de 2010 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en OCHO POR CIENTO CON VEINTIUN CENTESIMOS (8,21%) para el mes de marzo de 2010 y DIECISEIS POR CIENTO CON SESENTA Y NUEVE CENTESIMOS (16,69%) desde el mes de septiembre de 2010, respectivamente. Que la movilidad referida en el considerando precedente resulta mayor a la prevista originalmente en la Ley N° 26.546 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010; correspondiendo en dicho marco incrementar las partidas presupuestarias de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL destinadas a la atención de las jubilaciones y pensiones a cargo del citado organismo.
Dto. N° 1.856/2010	Decreto N° 2.052/2010 cita el Decreto N° 1.856 de fecha 2 de diciembre de 2010 que otorgó un suplemento especial por única vez a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
Dto. N° 926/2011	DA N° 1.144/2011 cita el Dto. 926/11 que dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal en actividad de las Fuerzas Armadas.: Que por el Decreto N° 926 de fecha 30 de junio de 2011 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal en actividad de las Fuerzas Armadas.
Dto. N° 927/2011	DA N° 1.144/2011 cita el Dto. N° 927 de fecha 30 de junio de 2011 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal en actividad de la GENDARMERIA NACIONAL, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA.
Dto. N° 931/2011	DA N° 1.144/2011 cita el Decreto N° 931 de fecha 30 de junio de 2011 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL:
	Que por el Decreto N° 931 de fecha 30 de junio de 2011 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL.
Res. N° 58/2011 ANSES	DA N° 1.144/2011 y Dto. N° 1.764/11 citan la Res. Nros. 58 de fecha 3 de febrero de 2011 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en DIECISIETE CON TREINTA Y TRES CENTESIMOS POR CIENTO (17,33%) para el mes de marzo de 2011
	DA 1144/2011: Que por las Resoluciones Nros. 58 de fecha 3 de febrero de 2011 y 448 de fecha 3 de agosto de 2011, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en DIECISIETE CON TREINTA Y TRES CENTESIMOS POR CIENTO (17,33%) para el mes de marzo de 2011 y en el DIECISEIS CON OCHENTA Y DOS CENTESIMOS POR CIENTO (16,82%) desde el mes de septiembre de 2011.
	Dto. N° 1.764/11: Que por las Resoluciones Nros. 58 de fecha 3 de febrero de 2011 y 448 de fecha 3 de agosto de 2011, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241, correspondiendo en consecuencia incrementar las partidas presupuestarias de la citada Administración Nacional destinadas a la atención de las jubilaciones y pensiones a su cargo.
Res. N° 448/2011 ANSES	DA 1144/2011 y Dto. 1764/11 citan la res. Nros.448 de fecha 3 de agosto de 2011, de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en (16,82%) desde el mes de septiembre de 2011.
Res. N° 448/2011 ANSES	Dto. N° 1.764/11: Que por las Resoluciones Nros. 58 de fecha 3 de febrero de 2011 y 448 de fecha 3 de agosto de 2011, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241, correspondiendo en consecuencia incrementar las partidas presupuestarias de la citada Administración Nacional destinadas a la atención de las jubilaciones y pensiones a su cargo.
Res. N° 47/2012 ANSES	DA N° 981/2012 , DA N° 2.346/12 y DA N° 1.200/12 citan la Resoluciones N° 47 de fecha 16 de febrero de 2012 de (ANSES) se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en DIECISIETE POR CIENTO CON SESENTA Y DOS (17,62%) para el mes de marzo de 2012
	DA 981/12: Que por las Resoluciones N° 47 de fecha 16 de febrero de 2012 y N° 327 de fecha 8 de agosto de 2012 ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en DIECISIETE POR CIENTO CON SESENTA Y DOS (17,62%) para el mes de marzo de 2012 y ONCE POR CIENTO CON CUARENTA Y DOS (11,42%) desde el mes de septiembre de 2012.
	DA N° 1.200/12: Que por las Resoluciones Nros. 47 de fecha 16 de febrero de 2012 y 327 de fecha 8 de agosto de 2012, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) organismo actuante en el ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.
	Que por las Resoluciones Nros. 47 de fecha 16 de febrero de 2012 y 327 de fecha 8 de agosto de 2012, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, organismo actuante en el ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.



Continuación: Medida de política previsional	Identificación de los considerandos de las MP y Planillas de las MP vinculados a las Medidas de Política Previsional
Res. N° 327/2012 ANSES	DA N° 981/2012, DA N° 2.346/12 y DA N° 1.200/12 citan la Res. N° 327 de fecha 8 de agosto de 2012 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 (11,42%) desde el mes de septiembre de 2012.
	DA N° 981/12: Que por las Resoluciones N° 47 de fecha 16 de febrero de 2012 y N° 327 de fecha 8 de agosto de 2012 ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 en DIECISIETE POR CIENTO CON SESENTA Y DOS (17,62%) para el mes de marzo de 2012 y ONCE POR CIENTO CON CUARENTA Y DOS (11,42%) desde el mes de septiembre de 2012.
	DA N° 1.200/12: Que por las Resoluciones Nros. 47 de fecha 16 de febrero de 2012 y 327 de fecha 8 de agosto de 2012, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) organismo actuante en el ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.
	DA N° 2.346/12: Que por las Resoluciones Nros. 47 de fecha 16 de febrero de 2012 y 327 de fecha 8 de agosto de 2012, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, organismo actuante en el ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.
Dto. N° 1.004/2012	DA N° 1.200/12 y DA N° 2.346/12 cita el Decreto N° 1.004 de fecha 29 de junio de 2012 dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL.
	DA N° 1.200/12: Que por los Decretos Nros. 1.004 de fecha 29 de junio de 2012 y 1.307 de fecha 31 de julio de 2012 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL y de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA respectivamente.
	Que por efecto de dichos decretos se procede a reforzar el Presupuesto destinado a la atención de los retiros y pensiones del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD.
	DA N° 2.346/12: Que por los Decretos Nros. 1.004 de fecha 29 de junio de 2012, 1.307 de fecha 31 de julio de 2012, 1.005 de fecha 29 de junio de 2012 y 1.305 de fecha 31 de julio de 2012 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la GENDARMERIA NACIONAL, ambos organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD, respectivamente.
	Que por efecto de los decretos citados precedentemente se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
Dto. N° 1.307/2012	DA N° 1.200/12 y DA N° 2.346/12 cita el Decreto Nro. 1.307 de fecha 31 de julio de 2012 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA
	DA N° 1.200/12: Que por los Decretos Nros. 1.004 de fecha 29 de junio de 2012 y 1.307 de fecha 31 de julio de 2012 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL y de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA respectivamente.
	Que por efecto de dichos decretos se procede a reforzar el Presupuesto destinado a la atención de los retiros y pensiones del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD.
	DA N° 2.346/12: Que por los Decretos Nros. 1.004 de fecha 29 de junio de 2012, 1.307 de fecha 31 de julio de 2012, 1.005 de fecha 29 de junio de 2012 y 1.305 de fecha 31 de julio de 2012 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la GENDARMERIA NACIONAL, ambos organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD, respectivamente.
	Que por efecto de los decretos citados precedentemente se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
Dto. N° 1.005/2012	DA N° 2.346/12 cita el Decreto N° 1.005/12 P.F.A.
	Que por los Decretos Nros. 1.004 de fecha 29 de junio de 2012, 1.307 de fecha 31 de julio de 2012, 1.005 de fecha 29 de junio de 2012 y 1.305 de fecha 31 de julio de 2012 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la GENDARMERIA NACIONAL, ambos organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD, respectivamente.
	Que por efecto de los decretos citados precedentemente se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
Dto.1305/2012	<p>DA N° 2.346/12 cita el Decreto N° 1.305 GN y PNA:</p> <p>Que por los Decretos Nros. 1.004 de fecha 29 de junio de 2012, 1.307 de fecha 31 de julio de 2012, 1.005 de fecha 29 de junio de 2012 y 1.305 de fecha 31 de julio de 2012 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, organismo actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la GENDARMERIA NACIONAL, ambos organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD, respectivamente.</p> <p>Que por efecto de los decretos citados precedentemente se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.</p>
Res. N° 30/2013 ANSES	DA N° 1/2013 menciona la Resolución Nros. 30 de fecha 7 de febrero de 2013 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.
	Que por las Resoluciones Nros. 30 de fecha 7 de febrero de 2013 y 266 de fecha 15 de agosto de 2013, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.

Continuación: Medida de política previsional	Identificación de los considerandos de las MP y Planillas de las MP vinculados a las Medidas de Política Previsional
Res. N° 266/2013 ANSES	DA N° 1/2013 menciona la Resolución Nros. 266 de fecha 15 de agosto de 2013, de ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.  Que por las Resoluciones Nros. 30 de fecha 7 de febrero de 2013 y 266 de fecha 15 de agosto de 2013, ambas de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.
Dto. N° 854/2013	DA N° 1/2013 menciona el Decreto 854 N° de fecha 28 de junio de 2013 que dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal de la Fuerzas de Seguridad  Que por los Decretos Nros. 246 de fecha 28 de febrero de 2013 y 854 de fecha 28 de junio de 2013 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, ambos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD.
Dto. N° 855/2013	DA N° 1/2013 menciona el Decreto 855/2013 que dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal de las FFAA:  Que por los Decretos Nros. 245 de fecha 28 de febrero de 2013 y 855 de fecha 28 de junio de 2013 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del Personal Militar de las Fuerzas Armadas.
Dto. N° 245/2013 y Dto. 246/2013	DA N° 1/2013 menciona el Decreto 245/2013 que dispuso un incremento sobre los suplementos del personal de las FFAA:  Que por los Decretos Nros. 245 de fecha 28 de febrero de 2013 y 855 de fecha 28 de junio de 2013 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del Personal Militar de las Fuerzas Armadas.
Decreto N° 2.140/2013	DA N° 770/2014 menciona los Decreto N° 2.140/2014 que dispuso un incremento sobre los suplementos del personal de las Fuerzas de Seguridad: Que por el Decreto N° 2.140 de fecha 16 de diciembre de 2013, se establecen suplementos de carácter remunerativo y no bonificable para el personal de la GENDARMERIA NACIONAL, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD.
Decreto N° 970/2014	DA N° 770/14: Que por el Decreto N° 970 de fecha 17 de junio de 2014, se dispuso una Asignación Complementaria Transitoria con carácter remunerativo y no bonificable, para el personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.
Decreto N° 813/2014	DA N° 770/2014 y DA N° 1.008/14 mencionan Decreto N° 813/2014 que dispuso un incremento sobre los suplementos del personal de las Fuerzas Seguridad
	DA N° 1.008/14: Que por el Decreto N° 813 de fecha 30 de mayo de 2014 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal de la GENDARMERIA NACIONAL, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD. Que por efecto del decreto citado precedentemente se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas de Seguridad.
	DA N° 770/14: Que por el Decreto N° 813 de fecha 30 de mayo de 2014 se dispuso un incremento sobre los haberes mensuales del personal de la GENDARMERIA NACIONAL, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD.
Decreto N° 614/2014	DA N° 770/2014 menciona los Decreto N° 2.140/2014 que dispuso un incremento sobre los suplementos del personal de las FFAA: Que por el Decreto N° 2.140 de fecha 16 de diciembre de 2013, se establecen suplementos de carácter remunerativo y no bonificable para el personal de la GENDARMERIA NACIONAL, de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, organismos actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SEGURIDAD.
Ley N° 26913	LA DA 854 / 2015 cita la ley N° 26913: Que, por otra parte, resulta necesario incorporar un refuerzo de crédito destinado a la Atención del Régimen Reparatorio para Ex Presos Políticos establecido por la Ley N° 26.913. "Dicha norma otorgó una pensión graciable para aquellas personas que acrediten haber estado detenidas por causas políticas, gremiales y/o estudiantiles, entre otros, reconociendo derechos a víctimas y familiares de víctimas por los daños producidos por el terrorismo de Estado. La pensión abarca a todos los detenidos entre 1955 y hasta el 10 de diciembre de 1983 inclusive." "Por otra parte, la Ley establece una prestación igual a la remuneración mensual asignada a la Categoría D Nivel 0 (cero) planta permanente sin Tramo del Escalafón para el personal del Escalafón para el personal del Sistema Nacional de Empleo Público —SINEP— en los términos que establezca la autoridad de aplicación.
Ley N° 26970	La DA N° 1.234/14: Que es necesario incrementar los créditos presupuestarios de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), organismo actuante en el ámbito de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a fin de atender el mayor gasto en Jubilaciones y Pensiones producto del nuevo régimen de regularización de deudas previsionales implementado mediante la Ley N° 26.970 de Moratoria Previsional.
	Dto. N° 2129/14 cita la Ley N° 26970 que extiende la moratoria hasta obligaciones previsionales al mes de diciembre de 2003.:Que necesario incrementar los créditos presupuestarios de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), organismo actuante en el ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a fin de atender el mayor gasto en Jubilaciones y Pensiones producto de la movilidad previsional y del nuevo régimen de regularización de deudas previsionales implementado mediante la Ley N° 26.970.
Res. N° 27/2014 de ANSES	Dto. N° 1.246/14 cita la Res. N° 27/2014 de ANSES que establece el valor de la movilidad de las prestaciones prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.: Que por la Resolución N° 27 de fecha 4 de febrero de 2014 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, administración descentralizada actuante en el ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad de las prestaciones prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.
	Por otro lado, el Dto. 2129/14 amplía el presupuesto por la movilidad, pero no cita la Res. de ANSES: Que necesario incrementar los créditos presupuestarios de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), organismo actuante en el ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a fin de atender el mayor gasto en Jubilaciones y Pensiones producto de la movilidad previsional y del nuevo régimen de regularización de deudas previsionales implementado mediante la Ley N° 26.970.
Dto. N° 253/2015	DA N°10/2015 cita la medida (no la norma) que establece un subsidio de \$400 para beneficiarios del SIPA, AUH y PNC: Que es necesario incrementar los créditos presupuestarios de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), administración descentralizada en el ámbito de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a fin de afrontar el pago de una suma de PESOS CUATROCIENTOS (\$ 400) por única vez para los beneficiarios que perciben la jubilación mínima del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y Asignación por Embarazo para Protección Social, y para los pensionados no contributivos.
Decreto N° 967/2015	DA N°960/2015: Que por el Decreto N° 967 de fecha 29 de mayo de 2015, se incrementó el haber mensual del personal militar de las Fuerzas Armadas. Que por efecto del citado decreto se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas.

Continuación: Medida de política previsional	Identificación de los considerandos de las MP y Planillas de las MP vinculados a las Medidas de Política Previsional
Decreto N° 967/2015	<p>Y la DA N° 1.234/15 expresa " Que por el Decreto N° 967 de fecha 29 de mayo de 2015, se incrementó el haber mensual del personal militar de las Fuerzas Armadas."</p> <p>Dto. N° 2.585/15 menciona El Dto. N° 967/2015 que otorga un incremento en el haber mensual del personal activo de las FFAA para los meses de junio y agosto: Que por el Decreto N° 967 de fecha 29 de mayo de 2015 se incrementó el haber mensual del personal militar de las Fuerzas Armadas. Que por efecto de los citados decretos se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.</p>
Decreto N° 968/2015	<p>DA N° 1.234/15: Que por el Decreto N° 968 de fecha 29 de mayo de 2015, se incrementó el haber mensual del personal de las Fuerzas de Seguridad.</p> <p>Dto. N° 2.585/15 menciona el Dto. N° 968/2015 que otorga un incremento en el haber mensual del personal activo Gendarmería, la PNA, la PSA y la PFA: Que por el Decreto N° 968 de fecha 29 de mayo de 2015 se incrementó el haber mensual del personal de las Fuerzas de Seguridad. Que por efecto de los citados decretos se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.</p>
Decreto N° 970/2015	<p>Dto. N° 746/2015: Que por el Decreto N° 970 de fecha 29 de mayo de 2015, se incrementó el haber mensual del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Que por efecto del citado decreto se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de la citada Fuerza de Seguridad. Que dicho refuerzo se financia con una mayor recaudación por aportes y contribuciones a la prevista en el presupuesto vigente.</p> <p>DA N° 1.234/15: Que por el Decreto N° 970 de fecha 29 de mayo de 2015, se incrementó el haber mensual del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.</p> <p>Dto. N° 2.585/15: Que por el Decreto N° 970 de fecha 29 de mayo de 2015 se incrementó el haber mensual del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Que por efecto de los citados decretos se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.</p> <p>El Dto. N° 968/2015 que otorga un incremento en el haber mensual del personal activo Servicio Penitenciario Federal: Que por el Decreto N° 970 de fecha 29 de mayo de 2015 se incrementó el haber mensual del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL actuante en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Que por efecto de los citados decretos se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.</p>
Res. ANSES N° 44/2015	<p>Dto. 1775/2015 cita la medida (no la norma) que fija la movilidad 2015: Que resulta necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de jubilaciones y pensiones de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, organismo actuante en el ámbito de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a fin de afrontar el impacto del coeficiente de movilidad previsto en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.</p> <p>Dto. N° 2.585/15 cita la Res. 44/15: Dto. N° 2.585/15 establece: Que por las Resoluciones Nros. 396 de fecha 13 de agosto de 2015 y 44 de fecha 10 de febrero de 2015, ambas de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241. Que por efecto de los citados decretos se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.</p>
Res. ANSES N° 396/2015	<p>Dto. N° 1.775/2015 cita la medida (no la norma) que fija la movilidad 2015: Que resulta necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de jubilaciones y pensiones de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, organismo actuante en el ámbito de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a fin de afrontar el impacto del coeficiente de movilidad previsto en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241.</p> <p>Dto. N° 2.585/15 establece: Que por las Resoluciones Nros. 396 de fecha 13 de agosto de 2015 y 44 de fecha 10 de febrero de 2015, ambas de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se establece el valor de la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley N° 24.241. Que por efecto de los citados decretos se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO N° 6.6.****Evaluación Presupuestaria**

Análisis del I.V. para el Tomo II de la Cuenta de Inversión en función del tipo de régimen previsional –  
Ejercicio I

Concepto	Cambio de Reg. a Cotizantes	Malvinas	PNC Vejez	Reg. General	Reg. General y PNC	Régimen Especial	Unificación Régimen de Reparto	Total general
<b>Amplitud de la Cobertura</b>		2.00	3.00	2.30		4.00		2.50
Moratoria				2.30				2.30
Pensiones no Contributivas		2.00	3.00			4.00		3.00
<b>Financiamiento</b>	1.00			0.73			1.00	0.79
Aportes y Contribuciones				0.75				0.75
FGS	1.00			0.67			1.00	0.83
<b>Intensidad de la Cobertura</b>		2.00	-	0.80	1.88	0.89		1.32
Aumentos discrecionales del haber mínimo		2.00		1.00	1.67			1.56
Aumentos generales discrecionales				1.00	2.00	1.60		1.63
Cálculo del Haber Inicial			-	-				-
Movilidad Automática					1.94	0.47		1.18
<b>Otras Políticas</b>	1.00	2.00		4.00	1.50	0.43	3.00	1.48
Reforma Estructural	1.00						3.00	1.80
Regímenes Especiales						-		-
Subsidios por única vez				4.00	1.50	3.00		2.09
Otras		2.00						2.00
<b>Total general</b>	1.00	2.00	2.00	1.54	1.79	0.89	2.00	1.43

Fuente: Elaboración propia.