

PERÍODO:
SEGUNDO TRIMESTRE
DE 2014



INFORME ECONÓMICO TRIMESTRAL

N° 87

» PRESIDENTA

DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

» MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

DR. AXEL KICILLOF

» SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA
Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Lic. Emmanuel Antonio Álvarez Agis

» SUBSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN
MACROECONÓMICA

Lic. Juan Cuattromo

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	.4
---------------------	-----------

1. POLÍTICA FISCAL DEL FMI (SEGUNDA PARTE) Leandro Martín Ottone	.5
--	-----------

2. TRABAJADORAS DE CASAS PARTICULARES Juliana Persia	.17
--	------------

3. PREVISION SOCIAL EN ARGENTINA DESDE 2003 Antonio Iacobuzio	.26
---	------------

4. SHADOW BANKING: DEFINICIÓN Y ENFOQUES TEÓRICOS ALTERNATIVOS Eugenia Dinivitzer	.40
---	------------

— INTRODUCCIÓN —

La Nota Técnica “Política Fiscal del FMI” es la continuación de una nota anterior donde se realizó un análisis de los fundamentos teóricos de las recomendaciones de política fiscal del organismo. Esta segunda parte realiza una crítica, también desde una perspectiva teórica, a los postulados detrás de las ideas fiscales del Fondo. La tarea es relevante porque el andamiaje teórico en el que se basan las políticas fiscales del FMI han sido objetivo de críticas durante décadas, con poco eco en la acciones del organismo. La nota concluye que la política fiscal sigue siendo un poderoso instrumento de regulación del nivel de la demanda agregada y debe ser parte ineludible de la discusión de la política económica, sobre todo cuando la economía necesita poner en marcha los recursos subutilizados.

La Nota Técnica “Trabajadoras en Casas Particulares” (TCP) aborda diferentes aspectos del trabajo en el TCP y presta especial atención al problema de la registración de la actividad. A tales efectos se describe la situación socio-demográfica y ocupacional de las trabajadoras del sector, se reseñan los cambios en la normativa que regula la actividad, y se caracteriza el tipo de hogar que contrata trabajadores en casas particulares. Las principales conclusiones del trabajo sugieren la importancia de mantener el esfuerzo realizado en el registro de las trabajadoras de casas particulares.

La Nota Técnica “Previsión social en Argentina desde 2003” analiza los principales aspectos de la situación previsional en el país, incluyendo el alcance de la cobertura y su intensidad, y se realizan comparaciones con otros países y regiones del mundo. La nota estudia la evolución de la tasa de cobertura de la clase pasiva, y se consideran los elementos principales que tiene el sistema argentino para garantizar a sus beneficiarios la seguridad en las prestaciones. En la parte final se extraen conclusiones acerca de los logros en materia de previsión social de la política del Gobierno Nacional que contrastan con medidas de austeridad adoptadas en otros países, y se formulan algunas apreciaciones respecto de los objetivos a perseguir en el futuro.

La Nota Técnica “Shadow banking: definición y enfoques teóricos alternativos” pone de manifiesto los debates en torno a la última crisis financiera global, que han puesto de relieve la creciente problemática de la “banca en la sombra”. La nota repasa las principales definiciones sobre shadow banking y presenta un resumen de los enfoques teóricos alternativos que existen sobre ella, procurando identificar qué tipo de medidas de política económica se derivan de cada una de dichas posturas. Finalmente se plantea una discusión respecto a la implicancia de este debate para los países de la periferia financiera. Dado que todas las explicaciones sobre la crisis reconocen que este sector juega un rol preponderante entre los condicionantes de la crisis, existe un consenso general respecto a eliminar los riesgos que la banca en la sombra

.....
La edición del Informe Económico Trimestral está a cargo del Director de Información y Coyuntura, Lic. Pablo J. Mira.
.....

POLÍTICA FISCAL DEL FMI (SEGUNDA PARTE)

1. INTRODUCCIÓN



En la primera parte de la Nota Técnica "Política Fiscal del FMI" (**) se realizó un análisis de los fundamentos teóricos de las recomendaciones de política fiscal del organismo. Allí concluimos que las recomendaciones del Fondo se apoyan en la idea de que la acción fiscal es inefectiva, y en el peor de los casos desfavorable. Esta segunda parte de la Nota Técnica se propone realizar una crítica, también desde una perspectiva teórica, a

cada uno de los postulados que constituyen las ideas fiscales del Fondo.

Esta tarea es relevante porque el andamiaje teórico en el cual se basan las políticas fiscales del FMI han sido objetivo de críticas durante muchas décadas, con poco eco en las acciones del organismo. De hecho, los recientes resultados negativos de las políticas de austeridad en las economías periféricas de la Zona Euro demostraron la escasa flexibilidad en el marco teórico que defiende¹.

En la sección II se presentan las críticas a cada uno de los supuestos mainstream implícitos en la política fiscal del FMI, y se concluye en la sección III.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

(**) Ottone, Leandro M. (2013), "Política Fiscal del FMI (Primera Parte)", Nota Técnica N° 75, Informe Económico N° 84, III-13, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. <http://goo.gl/7ZwZY1>

1. En una futura tercera parte se detallarán las críticas empíricas a esta aproximación, analizando las políticas fiscales propuestas por la troika a la periferia de la Zona Euro y sus consecuencias.

2. CRÍTICAS A LOS SUPUESTOS MAINSTREAM DE LA POLÍTICA FISCAL DEL FMI

En la Nota Técnica anterior presentamos en una tabla las ideas de política fiscal y la teoría que subyace a la visión de la política fiscal del FMI, tabla que replicamos a continuación. Estos supuestos han sido criticados durante varias décadas por una enorme cantidad de autores, de modo que lo que haremos es resumir algunas de esas críticas de acuerdo a su profundidad y relevancia.

TABLA 1

POLÍTICA FISCAL	DEFINICIÓN	OBJETIVO	FUNDAMENTO TEÓRICO
REGLAS FISCALES	Restricción de la política fiscal expresada en términos de una regla	Reducción de la discrecionalidad fiscal	Credibilidad, efecto desplazamiento
SOSTENIBILIDAD FISCAL	Capacidad para sostener las cuentas del Tesoro en el largo plazo sin poner en peligro la solvencia fiscal	Eludir las crisis fiscales y sus consecuencias	Credibilidad, expectativas racionales
ESPACIO FISCAL	Margen de maniobra presupuestaria para actuar	Control de las políticas anti-cíclicas	Credibilidad, expectativas racionales, efecto desplazamiento, equivalencia ricardiana
MULTIPLICADOR FISCAL	La proporción en la que el cambio en el nivel de ingresos de un país se ve afectado por el gasto público	Los efectos del gasto fiscal, ya sea a través de un aumento o una contracción	Efecto desplazamiento, suavización del consumo y equivalencia ricardiana

Fuente: Elaboración propia.

2.1 EFECTO DESPLAZAMIENTO

El denominado efecto crowding-out, se refiere al desplazamiento de la inversión privada debido a un aumento del gasto público. Se puede examinar el argumento central a partir de la identidad macroeconómica básica de economía cerrada que iguala ahorro e inversión:

$$(1) S_{priv} + S_{pub} = I_{priv} + I_{pub}$$

Donde S es ahorro, I es la inversión, y los subíndices representan al sector privado y público. A su vez, el ahorro público es la diferencia entre impuestos (T) y gastos (G).

$$(2) S_{pub} = T - G$$

Reemplazando (2) en (1):

$$(3) S_{priv} = G + I_{pub} + I_{priv} - T$$

El argumento de que un aumento del gasto público (o de la inversión pública) induce una reducción equivalente de la inversión privada asume entonces que el ahorro privado es una variable exógena (Cunningham y Vilasuso, 1994-95). Sin



LOS SUPUESTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA FISCAL SUGERIDA POR EL FMI HAN SIDO CRITICADOS.

embargo, una política fiscal expansiva puede impulsar el ahorro por la vía de un mayor ingreso. Según esta interpretación, el ahorro es tratado como una variable endógena (Gordon, 1994).

Otra línea de argumentación examina la relación entre gasto público e inversión privada de manera algo más indirecta. Básicamente, la expansión del gasto público desplazaría inversión privada como consecuencia del aumento de la tasa de interés provocado por la presión que ejerce la mayor demanda de dinero inducida por un ingreso más alto². En circunstancias extremas donde la economía se encuentra en pleno empleo, el efecto desplazamiento es total y el producto de equilibrio permanece igual. El impacto del efecto desplazamiento dependerá entonces de cuánto aumenta la tasa de interés.

Un punto no aclarado en este argumento es que el efecto desplazamiento depende también de la respuesta de la autoridad monetaria, no solo de la respuesta de los mercados. El Banco Central puede de manera deliberada contrarrestar el efecto desplazamiento. Esta respuesta va más allá de la manera en que esté determinada la cantidad de dinero en la economía. Si suponemos que el dinero es exógeno, un aumento de la oferta monetaria por parte del Banco Central podría impedir la suba de la tasa de interés. Y si asumimos un contexto de dinero endógeno, el resultado dependerá de la acción directa del Banco Central al fijar la tasa de interés en el nivel deseado.

Aun sin la participación del Banco Central, es necesario discutir la relevancia de la elasticidad de la inversión con respecto a la tasa de interés. Los economistas Chirinko (1993) y Fazzari (1993, 1994-95), sostienen que el impacto de la tasa de interés en la inversión es modesto en la mayoría de los casos³. La evidencia sugiere que las variables dominantes en la determinación de la tasa de interés dependen del crecimiento de las ventas (el efecto acelerador) y los efectos de flujo de fondos. Así que incluso si la política fiscal expansiva elevara las tasas de interés, el desplazamiento no se materializaría.

Otra línea de argumentación plantea la posibilidad de un efecto desplazamiento internacional. Una tasa de interés más alta asociada con la expansión fiscal hace que la entrada de capitales aprecie el tipo de cambio, deteriorando la cuenta corriente y compensando así el aumento de la demanda agregada que emana de la expansión fiscal (Hemming, Kell y Mahfouz, 2002). Pero el impacto del gasto fiscal mayor sobre el tipo de cambio no es tan claro, ya que podría inducir una mayor actividad, mayores importaciones, y por esa vía depreciar la moneda local. También es posible que se produzca un efecto directo de la política fiscal sobre el tipo de cambio si los operadores del mercado reaccionan con expectativas negativas contra la política fiscal expansiva, demandando divisas y presionando a la devaluación.

El efecto desplazamiento ignora finalmente la evidencia que liga la inversión pública con la privada, llamado *crowding-in* (Baumol y Blinder, 1998), una relación que nace naturalmente de las complementariedades entre la infraestructura provista por el Estado y la inversión en actividades privadas que requieren de este tipo de bienes públicos.

En suma, la teoría del efecto desplazamiento es muy débil y requiere adoptar supuestos demasiado estrictos y poco realista para ser cierta. En términos empíricos, la evidencia de esos vínculos para alcanzar los resultados propuestos es poco significativa, y en algunas ocasiones contraria a lo que la teoría afirma.



EL EFECTO DESPLAZAMIENTO IGNORA LA EVIDENCIA QUE LIGA LA INVERSIÓN PÚBLICA CON LA PRIVADA.

.....

2. Este análisis corresponde a la versión de libro de texto del modelo IS-LM.

3. Para una revisión moderna de la literatura véase, Sharpe y Suarez (2014) y Caballero (1999). De todos modos, ambos trabajos citan el trabajo de Chirinko (1993) como definitivo en esta cuestión.

2.2 EQUIVALENCIA RICARDIANA

La equivalencia ricardiana parte de la noción de que los agentes económicos a la hora de tomar sus decisiones de consumo toman en cuenta no solo el gasto presente sino también el futuro. Así, ante un aumento del gasto público que induce un déficit fiscal, los agentes disponen de mayores ingresos para gastar, pero no lo hacen porque saben que en el futuro el gobierno deberá cobrarle mayores impuestos para financiar ese desequilibrio y pagar su deuda. Técnicamente, los agentes internalizan la restricción presupuestaria del gobierno a través del descuento de impuestos futuros (Barro, 1989) y por ende el gasto público no altera la demanda agregada, el PIB o el bienestar independientemente de cómo se financie.

El argumento tiene una serie de objeciones de naturaleza micro y macroeconómica. Aquí nos ocuparemos de tres de ellas: (i) los mercados privados de capitales son imperfectos, y enfrentan una tasa de descuento real superior a la del gobierno, (ii) los impuestos y los ingresos futuros son inciertos, y (iii) la equivalencia ricardiana requiere para funcionar que la economía permanezca continuamente en pleno empleo⁴.

En cuanto a la primera crítica, referida a la imperfección de los mercados privados de capitales, debemos decir que las tasas de descuento para individuos sin financiación privilegiada son superiores a las que suele enfrentar el gobierno y a los de otros individuos con acceso a financiación privilegiada (Mundell, 1971). Los individuos sin financiación privilegiada tienen mayores tasas de preferencia temporal por el consumo y un mayor retorno marginal de la inversión que el segundo grupo (gobierno e individuos preferenciales). Cuando el ingreso de estos individuos sin financiación privilegiada se eleva gracias a un déficit, que para ellos supone un valor actual de los impuestos futuros menor que el recorte de los impuestos actuales, comienzan a financiarse al tipo de interés privilegiado elevando su consumo e inversión, y por lo tanto el ahorro privado agregado crece menos que el déficit fiscal. Al mismo tiempo, la tasa de interés de los títulos de deuda tendrá que subir para que las personas con acceso a financiación privilegiada decidan invertir más dinero en dichos títulos. En conjunto, los principales efectos son una reducción del margen entre las tasas a las que se financian los individuos de uno y otro grupo y un traslado de consumo desde el grupo de individuos con acceso a la financiación privilegiada al grupo de individuos sin financiación privilegiada. En este contexto, la inversión agregada puede aumentar o disminuir y el efecto a largo plazo sobre el stock de capital es desconocido.

Respecto de la segunda crítica, varios economistas han sostenido que la incertidumbre acerca de los impuestos futuros (o la extrema complejidad para estimarlos) implican una alta tasa de descuento en la capitalización de estas obligaciones futuras⁵. En este caso, un incremento del déficit fiscal provocado por una rebaja en los impuestos aumenta la riqueza neta debido a que el valor actual de las expectativas de los mayores futuros impuestos no se convalida con la actual reducción de impuestos. De esto se deduce que el déficit fiscal aumenta la demanda agregada de los consumidores y reduce el ahorro nacional deseado.

Finalmente, para la hipótesis original de la equivalencia ricardiana el déficit fiscal es irrelevante para determinar el nivel de la demanda agregada. En estas



EL ARGUMENTO DE LA EQUIVALENCIA RICARDIANA TIENE UNA SERIE DE OBJECIONES DE NATURALEZA MICRO Y MACROECONÓMICA.

4. En este trabajo no revisamos las críticas que se centran en los fundamentos microeconómicos, a saber: (iv) la gente no vive para siempre, y por lo tanto no se preocupan por los impuestos que se gravan después de su muerte (Modigliani, F. y Brumberg, R., 1954; Ando, A.; Modigliani, F., 1963 y Tobin, J. y Buiter, W., 1980), (v) los impuestos no son de suma fija, ya que dependen típicamente del ingreso, el gasto, la riqueza, etc.

5. Bailey, M., 1971; Buchanan, J. y Wagner, R., 1977; Feldstein, M., 1976.

circunstancias, no habría ningún espacio para la política fiscal, por lo que el problema de cualquier demanda agregada deficiente habría sido resuelto. Si ocurriera por alguna razón que la economía estuviera fuera del pleno empleo (por ejemplo, debido a una discrepancia entre el ahorro y la inversión planeada), esta situación nunca podría resolverse a través de la política fiscal y por lo tanto el presupuesto equilibrado adoptado bajo la equivalencia ricardiana no es compatible con el equilibrio determinado por la oferta (Arestis y Sawyer, 2003).

Una crítica más general a la equivalencia ricardiana es que se vuelve completamente irrelevante cuando la política fiscal se aborda en términos de las llamadas “finanzas funcionales”⁶. El término, refiere a la idea de que las decisiones sobre déficit fiscal y oferta de dinero deben tomarse de acuerdo a su funcionalidad y no con la premisa moral abstracta de un equilibrio presupuestario. Esta concepción de la política fiscal entiende que el balance fiscal no es importante per se, sino que es un mero resultado de una decisión política para alcanzar cierto nivel de actividad. El gobierno debe asumir un déficit cuando existe una diferencia entre el ahorro y la inversión en el nivel de ingresos deseado y no centrarse en el equilibrio de las cuentas públicas. En esta concepción, los límites al déficit solo surgen por cuestiones de sostenibilidad de la deuda. Por ejemplo, cuando la tasa de interés que paga el gobierno por su deuda aumenta con el tamaño del déficit. Pero esta circunstancia depende en parte del grado de desequilibrio original: cuando este es muy amplio, el déficit no necesariamente debería generar una presión importante al alza sobre las tasas de interés (Arestis y Sawyer, 2003).

2.3 SUAVIZACIÓN DEL CONSUMO

La suavización del consumo asume que los agentes mantienen una proporción de gasto respecto de los ingresos más o menos constante a lo largo de su vida, en función de su estimación de los componentes permanentes de su ingreso actual y futuro. Estos consumidores tienden a compensar los efectos de las políticas de gasto público mediante la alteración de sus gastos y de sus hábitos de ahorro a lo largo de su vida. Básicamente, el interés de los consumidores es el de suavizar su consumo en el tiempo, y actuando así estabilizan el ciclo económico.

Los supuestos teóricos de esta idea se remontan a la hipótesis del ingreso permanente (HIP). Esta teoría tuvo su origen en los trabajos de Modigliani y Brumberg (1954) y Friedman (1957). La hipótesis establece que los individuos consumen de acuerdo a su ingreso permanente, que se define como el ingreso de largo plazo (mejor) estimado por el agente. La implicancia fundamental de este supuesto es que para maximizar su utilidad intertemporal, el individuo deseará suavizar su consumo a lo largo de su vida. La HIP fue la teoría predominante a partir de los años '60 dentro de la teoría *mainstream*, pero hasta la década del '50, la teoría del consumo era dominada por la teoría de la ley psicológica fundamental aportada por Keynes (1936), que establecía una relación del consumo con el ingreso corriente o transitorio.

Una implicancia importante de la teoría es que la propensión marginal a ahorrar es la misma para todos los individuos y que las diferencias que se observan entre diferentes clases sociales se deben a “errores” estadísticos. Estos errores se deben a que se observa el ingreso corriente de los individuos en lugar del



LA CRÍTICA MÁS GENERAL A LA EQUIVALENCIA RICARDIANA ES QUE SE VUELVE COMPLETAMENTE IRRELEVANTE CUANDO LA POLÍTICA FISCAL SE ABORDA EN TÉRMINOS DE LAS LLAMADAS “FINANZAS FUNCIONALES”.

6. Lerner, 1943.

permanente, y por lo tanto aquellos que se encuentran por encima de la media tuvieron ingresos extraordinarios durante ese año que en su mayoría fueron ahorrados, mientras que sucede lo opuesto para aquellos que se encuentran por debajo de la media. Una vasta cantidad de trabajos empíricos demuestran sin embargo que los más ricos son los que más ahorran⁷.

La HIP implica que el sector privado toma sus decisiones de gasto de manera de estabilizar el ciclo. Durante los auges transitorios el agente tiende a ahorrar una mayor porción de su ingreso, mientras que en la parte baja del ciclo utilizará sus ahorros para mantener su estatus de vida o consumo permanente. Por lo tanto desde el punto de vista de la política fiscal la HIP respalda la idea de que una contracción del gasto público debería observar un multiplicador relativamente bajo, con costos reducidos en términos de actividad económica.

La HIP ha sufrido varias críticas teóricas. La primera de ellas tiene que ver con la necesidad de contar con un sistema financiero que actúe de manera contracíclica, tomando depósitos durante los años buenos y otorgando créditos al consumo en las épocas malas. Hay razones para suponer que esta no es la lógica de los bancos durante el ciclo, siendo la principal que el riesgo bancario se incrementa durante la parte baja del ciclo, debido a que las garantías bajan de valor. Esto tiende a reducir más que a incrementar el crédito cuando acechan los malos tiempos (Bernanke, Gertler y Gilchrist, 1996).

Una segunda crítica refiere a la capacidad que tienen los consumidores de determinar adecuadamente su ingreso permanente de largo plazo. Se ha mostrado que los agentes confunden a la hora de realizar su gasto el ciclo con la tendencia, de modo que ante una suba del ingreso transitorio los agentes terminan incrementando su consumo permanente⁸, y dando lugar a ajustes muy gravosos cuando la política fiscal procura corregir esta situación con una contracción del gasto público.

A los problemas de identificación de tendencia se suman los potenciales inconvenientes para los agentes de cumplir con sus planes por razones de pura limitación cognitiva, naturales en los seres humanos (Shefrin y Thaler, 1988). En los momentos de auge operan los sesgos psicológicos que disparan la tentación y la ausencia de autocontrol, que hace más difícil que los agentes ahorren lo suficiente.

Por otra parte, la HIP ha sido ampliamente discutida en términos de su aproximación empírica. El trabajo más reciente que revisa los problemas empíricos de la HIP es Jappelli y Pistaferri (2010). La evidencia empírica de la HIP se ha concentrado en su predicción principal, a saber, la relación entre ingreso presente y consumo presente. Los resultados de estas investigaciones indican que hay considerable evidencia empírica en contra. Si bien unos pocos estudios han mostrado algún tipo de verificación parcial, los argumentos ad hoc que suelen requerir estas pruebas para ser válidas requieren cambios tan drásticos sobre la HIP que la vuelven irreconocible. Estos trabajos han mostrado que, directa o indirectamente, los agentes incorporan en su decisión de consumo actual al ingreso corriente.

En conjunto, podemos decir que los efectos de la política fiscal, lejos de ser parcialmente compensados, suelen ser en realidad intensificados por las decisiones privadas, dando lugar a fuertes costos ante la presencia de un ajuste fiscal.



LA IDEA DE SUAVIZACIÓN DEL CONSUMO HA SIDO AMPLIAMENTE DISCUTIDA EN TÉRMINOS DE SU APROXIMACIÓN EMPÍRICA Y TEÓRICA.

7. Ver por ejemplo Parker (1999), Carroll (2000), Dynan et al (2004), Cynamon y Fazzari (2013).

8. Ver por ejemplo Heymann y Sanguinetti (1998).

2.4 EXPECTATIVAS RACIONALES

La teoría de las expectativas racionales (ER) establece que las predicciones sobre el valor futuro de variables económicamente relevantes hechas por los agentes no son sistemáticamente erróneas y que los fallos que comenten son aleatorios. Además, las ER son “expectativas modelo-consistentes”, es decir que todos los agentes conocen el modelo económico en funcionamiento (lo que incluye, desde luego, las decisiones reconocibles de política económica), y asumen que sus predicciones son válidas. La teoría de las expectativas racionales contribuye a asegurar que la economía se autoregula de manera eficiente y coordinada facilitando en todo momento la tendencia al pleno empleo, lo que por definición minimiza la eficacia de la política fiscal.

Las expectativas racionales constituyen una enorme exigencia de racionalidad individual y colectiva. Hace ya más de cincuenta años el economista Herbert Simon sugirió abandonar la racionalidad ilimitada o sustantiva y adoptar en su lugar la racionalidad limitada o procesal, una racionalidad que mucho más consistente con el comportamiento real de la elección humana. Quien toma decisiones debe buscar las alternativas, tiene conocimiento notoriamente incompleto e inexacto sobre las consecuencias de sus acciones, y decide por la opción más satisfactoria posible (Simon, 1997).

El axioma principal el cual descansa la teoría de las expectativas racionales se basa en la ergodicidad, lo que técnicamente significa que el paso del tiempo no afecta las leyes de la probabilidad conjunta que rigen los procesos. La aplicación de este concepto a la macroeconomía, sostiene en última instancia que a la hora de hacer ciertas predicciones sobre el agregado la historia no aporta la información necesaria o suficiente para tomar decisiones óptimas. Los teóricos de las expectativas racionales asumen que los agentes toman muestras del pasado comunes para definir sus predicciones. Pero incluso si los agentes tienen la capacidad de reunir y procesar toda la información pertinente relacionada con los resultados pasados y presentes, el curso futuro de eventos aún no se revelará. Bajo condiciones de no-ergodicidad, no hay leyes sociales o económicas que aprender, y los agentes llegarán a reconocer su capacidad para hacer su propia historia en el contexto de las instituciones contemporáneas (Davidson, 1982-1983).

Otro aporte a la idea de racionalidad limitada proviene de los hallazgos de la economía del comportamiento, que han demostrado la enorme dificultad de que los individuos actúen racionalmente, y menos aún que formen expectativas con este criterio⁹. El objetivo principal de la escuela es entender que los procesos cognitivos producen juicios tanto válidos como inválidos. Su segundo objetivo (o método para alcanzar el primero) es demostrar la existencia de dichos errores de juicio, es decir, desviaciones sistemáticas de la racionalidad (Gigerenzer, 2008). Diversos experimentos concluyen que las personas no toman decisiones en la forma descrita por la teoría neoclásica estándar. Se ha demostrado la presencia de reversiones en el orden de las preferencias, exceso de confianza, efectos de encuadre, anclaje, y sesgos de representatividad y disponibilidad. A su vez se ha demostrado que el modelo de comportamiento racional en condiciones de incertidumbre no es sólo groseramente inexacto pero también simplemente erróneo para describir la realidad (Taleb, 2007).



LAS EXPECTATIVAS RACIONALES CONSTITUYEN UNA ENORME E IRREAL EXIGENCIA DE RACIONALIDAD INDIVIDUAL Y COLECTIVA.

9. La literatura es amplia. Hay una guía útil en <http://www.behavioraleconomics.com/BEGuide2014.pdf>

La principal objeción de esta escuela a las expectativas racionales es que se ha demostrado que los errores de juicio constituyen desviaciones sistemáticas de la racionalidad, lo que confronta decisivamente con el supuesto de que los agentes solo cometen errores ante eventos estocásticos. Los agentes reales, se ha revelado, sí tropiezan “dos veces con la misma piedra”.

Otra impugnación importante a la hipótesis de ER refiere al proceso por el cual se toma una decisión. Los individuos no maximizan funciones de utilidad, sino que utilizan heurísticas simplificadas para decidir, lo que puede contribuir a la aparición de un conjunto de decisores “no racionales” que terminen afectando las decisiones de los “verdaderamente racionales” (DeLong et. al., 1988). En efecto, el mainstream utiliza la teoría de las expectativas racionales para resolver artificialmente el problema de la coordinación agregada. La coordinación entre agentes es sustancial para que la política fiscal funcione, ya que si los agentes económicos hacen estimaciones dispares acerca del futuro, no es posible alcanzar ningún tipo de equilibrio. Pero tampoco habrá equilibrio posible si varios pronostican racionalmente y unos pocos no lo hacen así. Para que la formación agregada de expectativas sea consistente, los individuos deben realizar sus estimaciones racionalmente bajo la certidumbre de que el resto lo hará de la misma manera. Como también cada agente debe conocer cuál es el (único) equilibrio racional al cual apuntar.

Al rechazar la teoría de las expectativas racionales que los agentes económicos difícilmente logren internalizar y contrarrestar los potenciales efectos de una modificación del gasto público. De esta manera, es muy factible que la política fiscal tenga efectos concretos sobre el producto y sobre el empleo.

2.5 CREDIBILIDAD

La credibilidad es un concepto que los agentes económicos utilizan para definir si confían o no en una determinada propuesta de política del gobierno, la cual no son testigos directos. En su aplicación intervienen componentes objetivos relativos a los conocimientos de los hacedores de política económica (por ejemplo acreditaciones académicas o profesionales, prestigio, trayectoria) o del rigor del mensaje (calidad de la información, exhaustividad, referencias) y subjetivos (afinidades éticas, ideológicas, etc.) que se conceden a las fuentes, canales o plataformas de difusión de información.

El concepto de credibilidad, tal como suele presentarse en la práctica, tiene una lógica circular. Los defensores de las reglas suelen remarcar que las políticas económicas se consideran eficaces si y sólo si son creíbles a los agentes privados. Pero a su vez, se consideran creíbles si sólo si son vistas como efectivas (Blackburn y Christensen, 1989). Bajo el axioma de la credibilidad el mainstream se asegura que las únicas políticas efectivas sean las dictadas bajo dicha corriente de investigación, ya que éstas son las únicas políticas creíbles. Por otra parte, son patentes los obstáculos para cuantificar adecuadamente la credibilidad de una medida, siendo que toda política económica supone, en la vida real, la existencia de ganadores y perdedores.

Quizás el aspecto más concreto y material relacionado con el concepto de credibilidad provenga del debate entre “reglas versus discrecionalidad”, iniciado



EL CONCEPTO DE CREDIBILIDAD, TAL COMO SUELE PRESENTARSE EN LA PRÁCTICA, TIENE UNA LÓGICA CIRCULAR.

por el trabajo de Kydland y Prescott (1977). Según estos autores las políticas regladas son preferibles a las discrecionales bajo el criterio de maximización de largo plazo de sus efectos sobre el bienestar. La razón es que la política discrecional¹⁰ procura maximizar beneficios en el corto plazo (esto es, período a período), pero al sumarlos el resultado de largo plazo es inferior al que hubiéramos alcanzado aplicando una regla fija para todos los períodos.

Hay razones sin embargo para dudar de este resultado. No siempre las reglas son la opción más adecuada a la hora de hacer política macroeconómica. Gran parte de las reglas sitúan a los países en caminos predeterminados, independientemente de las circunstancias, mientras que otras reglas, como las de Taylor (1993) y McCallum (1988), requieren predeterminación de contingencias en el momento que se formula la regla. Por otra parte, es esperable que el gasto fiscal esté sujeto a cambios ya que siempre surgen nuevas circunstancias y fenómenos inesperados que la política debe atender. Además, una política predeterminada puede tener consecuencias no deseadas, lo que requerirá en el futuro de una participación activa del Gobierno para corregirlas.

Cualquier cambio en las circunstancias hace que los tomadores de decisiones necesiten cierto margen de flexibilidad para responder y hacer política económica. Las reglas estrictas impiden tomar medidas bajo condiciones de tensión. El afán del equilibrio deja de lado el accionar del gobierno en momentos de crisis, por lo que cualquier desajuste de la economía, ya sea una recesión, el posible que genere las circunstancias para una recesión severa y profunda, siempre y cuando no haya una intervención discrecional y directa por parte de los hacedores de política económica. Por ejemplo, un estudio sobre estabilizadores fiscales y monetarios indica que los presupuestos equilibrados aumentarían la severidad de las futuras recesiones y por ende requieren de una respuesta rápida frente a las fluctuaciones económicas por parte del gobierno (Weise, 1996). A esto hay que sumarle que los procedimientos automáticos no son necesariamente neutrales en sus efectos sobre la población y algunas reglas son demasiado simples para hacer frente a los problemas político-económicos.



EL FMI HA
SOSTENIDO UNA
VISIÓN TEÓRICA
MAINSTREAM
DURANTE LA
MAYOR PARTE
DE SU HISTORIA,
Y LAS TEORÍAS
ECONÓMICAS
ALTERNATIVAS
HAN TENIDO
POCO LUGAR EN
SUS DISCUSIONES.

3. REFLEXIONES FINALES

El FMI ha sostenido una visión teórica *mainstream* durante la mayor parte de su historia, y las teorías económicas alternativas han tenido poco lugar en sus discusiones. Esto se debe a que estas corrientes no ortodoxas no cumplen con la prueba de credibilidad de los mercados, cuyo veredicto es crucial para la lógica neoclásica. La posición teórica dominante en el Fondo es especialmente conservadora en lo que hace al análisis y aplicación de la política fiscal.

A lo largo de las últimas décadas, tanto en el plano teórico como en el de política económica, la política monetaria ha ganado una posición importante como instrumento de política macroeconómica por encima de la política fiscal, que ha sido injustamente degradada. La política macroeconómica se ha centrado en las últimas décadas en la fijación de la tasa de interés como principal instrumento regulador de toda la economía, con el objetivo explícito de controlar la inflación¹¹, por lo general por encima de otras metas deseables, como el empleo y el crecimiento. Es otras palabras, hubo un triunfo de la pre-

10. La palabra "discrecional" se utiliza deliberadamente en sentido peyorativo. Una expresión más objetiva sería plantear el debate entre "reglas" por un lado y "flexibilidad" por la otra.

11. Este esquema se lo conoce como metas de inflación o *inflation targeting*.

ocupación por la estabilidad por sobre el interés por estimular el crecimiento y sostener la ocupación.

La política fiscal que propone el FMI se basa en la idea de “ajuste expansivo”, y se funda en un andamiaje teórico según el cual el rol de la demanda agregada no solo es menospreciado sino incluso caracterizado como nocivo para el funcionamiento económico. Pero al revisar la conceptualización teórica de esta visión observamos graves falencias e innumerables críticas que deberían hacernos reflexionar sobre la adecuada fundamentación de estas ideas del Fondo. La interminable crisis económica de la periferia de la Zona Euro, favorecida por las políticas de austeridad, constituyen la prueba acabada de la falencias de estas teorías en la práctica.

La política fiscal sigue siendo un poderoso instrumento de regulación del nivel de la demanda agregada y debe ser parte ineludible de la discusión de la política económica, sobre todo cuando la economía necesita poner en marcha los recursos subutilizados. La teoría subyacente a esta simple idea keynesiana todavía resiste el paso del tiempo y posee fundamentos de mayor solidez que los avances modernos que han ocupado a los economistas principales del FMI y de la teoría *mainstream* ■



LA POLÍTICA FISCAL QUE PROPO-
NE EL FMI SE BASA
EN LA IDEA DE
“AJUSTE EXPANSI-
VO”, Y SE FUNDA
EN UN ANDAMIA-
JE TEÓRICO SEGÚN
EL CUAL EL ROL
DE LA DEMANDA
AGREGADA NO
SOLO ES MENOS-
PRECIADO SINO
INCLUSO CARAC-
TERIZADO COMO
NOCIVO PARA EL
FUNCIONAMIENT-
TO ECONÓMICO.

BIBLIOGRAFÍA

- » Ando, A. y Modigliani, F. (1963), "The "Life Cycle" Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests", *American Economic Review*, March, 53, 55-84.
- » Arestis, P. y Sawyer, M. (2003), "Reinventing fiscal policy", *Journal of Post Keynesian Economics*, 26(1), 3-25.
- » Barro, R. J. (1989), "The Ricardian Approach to Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives* 3(2): 37-54.
- » Baumol, W. J. y Blinder, A. S. (1998), "Economics: principles and policy", 7th. Edition Fort Worth.
- » Bernanke, B., Gertler, M. y Gilchrist, S. (1996), "The Financial Accelerator And The Flight To Quality", *The Review of Economics and Statistics* 78.1.
- » Blackburn, K. y Christensen, M. (1989), "Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence", *Journal of Economic Literature* XXVII.
- » Chirinko, R. S. (1993), "Business Fixed Investment Spending: A Critical Survey of Modeling Strategies, Empirical Results, and Policy Implications", *Research Working Paper 93-01*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- » Cunningham, S. R. y Vilasuso, J. (1994-95), "Is Keynesian Demand Management Policy Still Viable?", *Journal of Post Keynesian Economics* 17(2): 231-248.
- » Davidson, P. (1982-83), "Rational expectations: a fallacious foundation for studying crucial decision-making processes", *Journal of Post Keynesian Economics*, 5 (2), Winter, 182-98.
- » DeLong, J. B., Shleifer, A., Summers, L. H., y Waldmann, R. J. (1988), "The survival of noise traders in financial markets", *NBER Working Paper 2715*.
- » Dynan, Skinner, et. al. (2004), "Do the Rich Save More?", *Journal of Political Economy*.
- » Fazzari, S. M. (1993), "Working Capital and Fixed Investment: New Evidence in Financing Constraints", *Rand Journal of Economics* 24(3): 328-342.
- » Fazzari, S. M. (1994-95), "Why Doubt the Effectiveness of Keynesian Fiscal Policy", *Journal of Post Keynesian Economics* 17(2): 231-248.
- » Feldstein, M. S. (1976), "Perceived Wealth in Bonds and Social Security: a Comment", *Journal of Political Economy*, April, 84, 331-336.
- » Friedman, M. (1957), "A Theory of the Consumption Function", Princeton University Press.
- » Gigerenzer, G. (2008), "Rationality for Mortals: How People Cope with Uncertainty", Oxford: Oxford University Press.
- » Gordon, D. (1994), "Must We Save Our Way out of Stagnation? The Investment/Saving Relation Revisited", Mimeo, New York: New School for Social Research.
- » Hemming, R., Kell, M. y Mahfouz, S. (2002), "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature", *IMF Working Paper 02/208*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

- » Heymann, D. y Sanguinetti, P. (1998), "Business cycles from misperceived trends", Economic Notes, N°2.
- » Japelli, T. y Pistaferri, L. (2010), "The consumption response to income changes", NBER Working Paper Series 15739.
- » Keynes, J. M. (1936), "The general theory of interest, employment and money", London: Macmillan.
- » Kydland, F.E. y Prescott, E.C. (1977), "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", Journal of Political Economy, June.
- » Lerner, Abba P. (1943), "Functional finance and the federal debt", Social research, 38-51.
- » Mason, R. (2000), "The Social Significance of Consumption: James Duesenberry's Contribution to Consumption Theory", Journal of Economic Issues.
- » McCallum, B. (1988), "Robustness Properties of a Rule for Monetary Policy", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Autumn, 173-204.
- » Modigliani, F. y Brumberg, R. (1954), "Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data", en The Collected Papers of Franco Modigliani (2005), libro editado por F. Franco, MIT Press.
- » Mundell, R. A. (1971), "Money, Debt, and the Rate of Interest", en Mundell, R. A., Monetary Theory, Pacific Palisades: Goodyear.
- » Ottone, Leandro M. (2013), "Política Fiscal del FMI (Primera Parte)", Nota Técnica N°75, Informe Económico N° 84, Tercer Trimestre de 2013, Dirección de Información y Coyuntura, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- » Shefrin, H. M., y Thaler, R. H. (1988), "The behavioral life cycle hypothesis", Economic inquiry 26.4: 609-643.
- » Simon, H.A. (1997), "An Empirically Based Microeconomics", Cambridge: Cambridge University Press.
- » Taleb, N.N. (2007), "The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable", New York: Random House.
- » Weise, C. (1996), "Severity of Economic Fluctuations Under A Balanced Budget Amendment", Contemporary Economic Policy, April, 26-40.

TRABAJADORAS DE CASAS PARTICULARES

1. INTRODUCCIÓN



La registraci3n de las Trabajadoras de Casas Particulares (TCP) ha crecido fuertemente en los 3ltimos dos a1os. De acuerdo a datos de la AFIP a fines de 2014, existían 450.000 puestos de trabajo registrados en la actividad, lo que significa que aproximadamente un tercio de las trabajadoras del sector est1n registradas. Aunque todavía insuficiente, este nivel de registraci3n constituye un verdadero hito, alcanzado tras la puesta en vigencia en 2013 del nuevo R3gimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.

La presente nota t3cnica aborda diferentes aspectos del trabajo en el TCP. En una primera secci3n se describen los rasgos hist3ricos de la actividad y se la compara con los patrones que asume en otros pa3ses latinoamericanos. En la segunda secci3n se analiza la situaci3n socio-demogr1fica y ocupacional de las trabajadoras del sector hoy en d3a. En la tercera, se rese1an los cambios en la normativa que regula la actividad. En la cuarta se caracteriza el tipo de hogar que contrata trabajadores en casas particulares y por 3ltimo se presentan las principales conclusiones.

La presente nota t3cnica aborda diferentes aspectos del trabajo en el TCP. En una primera secci3n se describen los rasgos hist3ricos de la actividad y se la compara con los patrones que asume en otros pa3ses latinoamericanos. En la segunda secci3n se analiza la situaci3n socio-demogr1fica y ocupacional de las trabajadoras del sector hoy en d3a. En la tercera, se rese1an los cambios en la normativa que regula la actividad. En la cuarta se caracteriza el tipo de hogar que contrata trabajadores en casas particulares y por 3ltimo se presentan las principales conclusiones.



DESDE MEDIADOS DE LOS '70, EL EMPLEO EN EL TRABAJO EN CASAS PARTICULARES (TCP) REPRESENTA ALREDEDOR DEL 7,5% DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Econom3a y Finanzas P3blicas de la Naci3n.

2. RASGOS DE LARGO PLAZO DEL TCP

Desde mediados de los setenta, el empleo de las trabajadoras de casas particulares (TCP) representa alrededor del 7,5% del empleo en la Argentina. Resulta llamativa la estabilidad del número frente a los cambios estructurales que sufrió la tasa de actividad femenina en el período, que pasó de poco más del 25% en 1974 al 37% en la actualidad. La incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, que se expresa en este incremento de 12 puntos porcentuales (p.p.) de su tasa específica de actividad, suele ir acompañada por el aumento de la demanda de TCP.

Todavía más curiosa es la estabilidad del TCP en contextos como el latinoamericano, donde las políticas públicas no respondieron a las necesidades de cuidado de menores y mayores que experimentaron los hogares al organizarse con doble proveedor. En la Argentina, el modelo tradicional del proveedor masculino y la cónyuge ama de casa bajó del 74,5% al 54,7% entre 1980 y 2000 (CEPAL, 2004). En tanto que la provisión de servicios de cuidado se expandió, en Argentina y en la mayoría de los países de la región, en menor medida. Por ejemplo, las escuelas a doble turno, que son unas de las principales instituciones de cuidado de los niños, crecieron marginalmente en la Argentina. Hoy en día sólo un 6% de los niños de 0 a 5 años de edad que asisten a jardines maternos y de infantes en el país, asisten "doble turno" (DINIECE, 2013).

Aunque se mantuvo estable en su proporción, el trabajo en el TCP fue cambiando su modalidad. En el Gran Buenos Aires el TCP sin retiro (cama adentro), pasó del 28,8% del empleo en el sector en 1974 a tan solo el 2,8% en 2013, de acuerdo a datos de empleo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Para años más recientes, la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHO) registra una evolución semejante para el total país: mientras que un 5,8% de los hogares en el total país contrataban TCP sin retiro en 2004; en 2012 dicha proporción se redujo al 1,9%. Con estos guarismos, Argentina se posiciona como uno de los países de la región con menor participación de trabajadoras domésticas que pernoctan en la vivienda del empleador¹.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL TRABAJO EN CASAS PARTICULARES (DATOS DISPONIBLES PARA EL GBA)

	1974	1980	1982	1990	1995	2000	2004	2010	2014
TASA DE ACTIVIDAD (MUJERES)	25,0%	24,6%	25,1%	28,1%	34,2%	35,6%	38,5%	37,3%	37,5%
TCP EN % DEL EMPLEO	7,2%	6,9%	7,9%	9,0%	7,4%	7,6%	6,6%	8,3%	7,4%
TCP SIN RETIRO EN % DEL TOT. TCP	28,6%	19,4%	17,0%	4,8%	8,8%	7,0%	6,2%	8,3%	2,3%
% HOGARES QUE CONTRATA TCP SIN RETIRO	2,4%	1,6%	1,7%	0,6%	0,8%	0,7%	0,8%	1,0%	0,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH.

El pasaje de un modelo tradicional de TCP sin retiro a otro con retiro, por días o por horas, y en muchas ocasiones para más de un empleador, marcan una tendencia hacia la modernización del trabajo en casas particulares que influye en los niveles de profesionalización del rubro y suele ir de la mano del reconocimiento de derechos para las trabajadoras de la actividad (Valenzuela y Mora, 2009). Sin embargo, también es cierto, que la alta participación de trabajadoras con muy baja carga horaria, dificulta la identificación de una relación laboral de depen-



EN ARGENTINA,
LA MAYORÍA DE
LOS OCUPADOS
EN EL TCP
TRABAJA CON
RETIRO (97,7%)
Y PARA UN SOLO
EMPLEADOR
(71%).

1. De acuerdo Audits y Surveys Worldwide (1998) mientras que en la Argentina la proporción de hogares con trabajadoras en casas particulares puestas adentro era 2,3% en 1998, en Brasil y en México rondaba el 6,5% y en Colombia a 8%. En tanto, Chile dicha proporción ascendía al 30% en igual período.

dencia por parte de los empleadores y genera un menor grado de compromiso respecto de la registración.

En la Argentina, y a pesar de distinguirse en el contexto latinoamericano por sus rasgos modernos, el trabajo en casas particulares ha presentado niveles de registración relativamente bajos. Un 80% de los trabajadores en casas particulares argentinas no tenían registro en 2011, mientras que entre sus pares brasileñas y chilenas la ausencia de registro en la seguridad social afectaba al 58% de los trabajadores del sector (CEPAL, 2012). En los últimos años se ha avanzado en la registración de las trabajadoras del sector y hoy se estima que la proporción de TCP sin registro en la seguridad bajó al 66% (en base a datos de registros administrativos de la AFIP y la EAHU).



HOY SE
ESTIMA QUE LA
PROPORCIÓN DE
TCP SIN REGISTRO
EN LA SEGURIDAD
BAJÓ AL 66%.

3. LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS EN CIFRAS

Las trabajadoras de casa particulares tienen un rol muy importante en la provisión de servicios de limpieza y cuidado de los hogares en la Argentina. En II.14 el empleo en el TCP representa al 7,4% del empleo total y alcanza al 17,5% de la ocupación femenina. Al mismo tiempo, este tipo de trabajo constituye una de las principales fuentes de empleo para las mujeres con bajo capital educativo: el 70% de las trabajadoras del TCP no ha logrado terminar el nivel secundario mientras que para el resto de las asalariadas este porcentaje disminuye al 37%. Gran parte de estas trabajadoras son además jefas de hogar (38%), posición que se encuentra sobrerrepresentada en relación al resto de las asalariadas urbanas: prácticamente el 40% de las trabajadoras del TCP son las aportantes principales de ingresos en sus hogares.

La mayoría de los ocupados en el TCP trabaja con retiro (97,7%) y para un solo empleador (71%). Entre los rasgos característicos que presenta esta ocupación en la actualidad se destaca la duración reducida de la jornada laboral tanto en términos de horas como de días trabajados. En 2013, el 72% de las ocupadas del sector trabajó menos de 35 horas semanales y cerca del 40% menos de 16 horas. Para el resto de las asalariadas, estos guarismos se reducen a 46% y el 8,5% respectivamente². Este elemento distintivo, puede estar incidiendo en los bajos registros de la actividad.

En 2013, las trabajadoras del TCP ganaban en promedio \$1.560 de bolsillo, cuando el ingreso medio del total de los ocupados era \$4.590. La brecha salarial está claramente afectada por la menor intensidad horaria que caracteriza a la actividad. Si se considera solo a los ocupados plenos –aquellos que trabajan 35 o más horas por semana– la brecha al salario promedio se reduce del 66% al 55%, siendo en este caso el ingreso del TCP de \$2.408 en relación a \$5.302 del promedio de los ocupados plenos. Para una jornada normal, el ingreso promedio del TCP, se ubica levemente por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) neto de la economía que era en 2013 de \$2.520.

Históricamente, la Argentina ha exhibido patrones más modernos de contratación de TCP (baja proporción de TCP sin retiro) pero a la par de esta distinción que se asocia a la posibilidad de una mayor profesionalización, la actividad permaneció hasta principios de la década con niveles muy bajos de formalización y registro en el Sistema de Seguridad Social. En 2004 por ejemplo sólo el 4% de las mujeres que trabajaban en el TCP en hogares particulares estaban registradas en Argentina, en relación al 28% de sus pares en Brasil³.

2. Varios estudios cualitativos indican que la flexibilidad del trabajo “por horas” es valorada por las trabajadoras del sector, quienes así logran un mayor margen de maniobra para gestionar días y horarios de trabajo con la organización de las tareas de cuidado y limpieza de sus hogares (Pereyra y Tizziani, 2014).

3. Algunos autores estudiaron el papel que tuvo la migración como estructurante de las prácticas de contratación informal del TCP en la Argentina durante el período de sobrevaluación del peso de los años noventa. Martínez Pizarro (2005) sostiene “El fácil acceso de las mujeres migrantes al trabajo doméstico debe verse entonces a la luz del interjuego entre indocumentación y trabajo precario, sin registro de contrato y sin aportes a la seguridad social”. En la actualidad, la proporción de migrantes entre los trabajadores del servicio doméstico es de aproximadamente un 15% en el GBA.

Desde 2004 la nueva política macroeconómica y el conjunto de medidas específicas enmarcadas en el Plan Nacional de Registración del Empleo permitieron avanzar con la registración del empleo asalariado. La tasa global de no registro entre los asalariados pasó de 48,4% a 33,5% entre 2004 y 2014, exhibiéndose los mayores logros en los primeros 5 años. En el caso del TCP, que es una actividad regida por una reglamentación específica (ver sección III), el no registro no se redujo significativamente y en consecuencia, quedó concentrado en el TCP más de un tercio del total del empleo asalariado no registrado.



HASTA COMIENZOS DE 2013 EL TCP SE RIGIÓ POR UNA REGLAMENTACIÓN DIFERENTE A LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO.

4. CAMBIOS EN LA NORMATIVA QUE REGULA LA ACTIVIDAD

El TCP fue tradicionalmente considerado por la ley en el ámbito de la esfera familiar y por lo tanto dejado fuera del ámbito de la ley laboral. Si bien durante el siglo XX tuvo lugar un proceso de progresiva regulación del trabajo en el TCP en la región, su condición jurídica ha tendido a ser poco clara y muchas veces ha quedado en la práctica excluido de la normativa legal y de su cumplimiento (Valenzuela y Mora 2009). Actualmente, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe existe una reglamentación sobre el trabajo doméstico, ya sea en el marco del código de trabajo o a través de leyes especiales. A pesar de esto, el alcance de las leyes laborales para este grupo ocupacional es limitado y el grado de protección que les garantiza la ley es menor (Loyo y Velásquez, 2009; Pereira y Valiente, 2007; López, Soto y Valiente, 2005, Ramirez Machado, 2003)

Hasta comienzos de 2013 en Argentina el TCP se rigió por una reglamentación diferente e inferior a la Ley de Contrato de Trabajo. Se trataba del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Trabajo en casas particulares, que databa de 1956 aunque había sido modificado por resoluciones posteriores del Poder Ejecutivo Nacional. Según esta norma, eran consideradas asalariadas del TCP aquellas empleadas sin retiro o quienes trabajaran con retiro como mínimo 16 horas semanales distribuidas en cuatro días de cuatro horas para un mismo empleador. De acuerdo a una estimación realizada por el MTEySS, aproximadamente un 52,8% del total de trabajadoras del TCP trabajaba menos de cuatro días semanales durante cuatro o más horas por día, de modo que por definición la normativa excluía a más de la mitad de las trabajadoras de la actividad (Contartese, Maceira y Schleser, 2005).

En el año 2000, a través de la Ley de Reforma Tributaria (Ley N° 25.239) se amplió la cobertura jubilatoria y de salud a las trabajadoras con carga horaria inferior, estableciendo una obligatoriedad de aportes y contribuciones para aquellas que trabajan 6 horas y más. Este régimen preveía que el trabajador realizara aportes con destino al Régimen Nacional de Obras Sociales y el dador de trabajo las contribuciones patronales con destino al Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), según la cantidad de horas semanales laboradas por el trabajador. Es necesario enfatizar que las sumas fijas establecidas para los empleados de entre 6 y 15 horas eran inferiores al mínimo requerido para alcanzar las prestaciones de cobertura de salud y seguridad social, por lo que el acceso a estos beneficios quedaba supeditado a un aporte adicional que debían realizar las trabajadoras de menores ingresos⁴.

Esta reforma tributaria implicó una ampliación de la cobertura: en 2011 aproximadamente el 90% de las ocupadas en el TCP trabajaba más de 6 o más horas

4. En rigor, la Reforma Tributaria promovió la formalización de dos sectores –trabajadores autónomos y del trabajadores en casas particulares mediante la simplificación del proceso de registro y el incremento del poder de control por parte del Estado, creando así el Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del Trabajadores en casas particulares. Desde entonces existen dos modalidades de empleo para el trabajadores en casas particulares: la de trabajador o trabajadora en relación de dependencia –debía prestar servicios no menos de cuatro horas por día y durante al menos cuatro días a la semana, es decir, un mínimo de 16 horas semanales–, y la de trabajador o trabajadora por cuenta propia prevista para el resto de los casos (de seis a 15 horas semanales).

semanales quedando entonces comprendidas en la Ley de Reforma Tributaria. Sin embargo, y más allá de los niveles de evasión, existían pocas probabilidades de que las trabajadoras que trabajaban entre 6 y 15 horas (33,4% del total), con sus magros ingresos, pudieran y quisieran cubrir el faltante de aportes para acceder a los beneficios. Asimismo, la normativa no contemplaba cobertura ante accidentes de trabajo⁵ ni derecho a licencia por maternidad, especialmente importante en una actividad ejercida casi exclusivamente por mujeres.

Con miras a disminuir el grado de no registro del sector, mediante la Ley 26.063 del año 2005 se estableció que las personas dadoras de trabajo al personal del TCP puedan deducir de la ganancia bruta gravada el total de los importes abonados en el período fiscal (remuneraciones pagadas, así como las sumas por concepto de seguridad social). Este régimen de desgravación de las cargas sociales para los empleadores implicó una fuerte suba en el registro en el año 2006. Adicionalmente se fueron instrumentando otras medidas de control y de concientización acerca de la importancia del registro del SDCP.

En 2006 la AFIP envió 200.000 cartas a contribuyentes con ingresos superiores a 4,000 pesos mensuales (1,300 dólares) y que no tuvieran declarada ninguna trabajadora doméstica en su hogar, con el propósito de inducir a la regularización de estas trabajadoras. En noviembre de 2008 se desarrolló una campaña nacional de concientización acerca de la importancia del registro del sector mediante un spot televisivo con el mensaje de fomentar la regularización brindando información acerca de los beneficios impositivos (Groisman y Scofienza, 2013).

A partir de 3/04/2013, se promulga la Ley N°26.844 del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que se propone equiparar los derechos de estos trabajadores con los de los restantes asalariados, cualquiera fuere la cantidad de horas diarias o de jornadas semanales en que sean ocupados para tales labores (art. 1°), teniendo en cuenta las diferencias derivadas del carácter particular de este tipo de relación laboral. A su vez se eleva de 14 a 16 años la edad mínima para la contratación del trabajadores en casas particulares⁶. La Ley N°26.844 se aplica a aquellas/os trabajadores que presten tareas de limpieza, mantenimiento u otras actividades típicas del hogar: sin retiro para un mismo empleador, con retiro y para el mismo y único empleador, con retiro para distintos empleadores, También quienes cumplen tareas de asistencia personal y acompañamiento de los miembros de la familia, como de cuidador no terapéutico de personas enfermas o con discapacidad.

A partir de esta ley se organizó un sistema de Registro Simplificado de las relaciones de trabajo en casas particulares que comenzó a operar en el primer semestre de 2013 con buenos resultados sobre el nivel de registración. Además, desde octubre de 2014 entró en vigencia la reglamentación del Seguro de Riesgos Laborales, que hasta el momento no había sido incorporado. Este último componente incrementó significativamente el monto que los patrones deben depositar en el sistema, pasando por ejemplo de los exiguos \$35 que depositaban en el Sistema de Seguridad Social en 2014, a \$265 (por un trabajo de más de 16 horas semanales) al agregarse la ART. Todos los patrones están obligados a contratar una ART⁷, cuyo costo varía de acuerdo a la carga horaria contratada: hasta 12 horas, \$130; entre 12 y 16 horas, \$165 y más de 16 horas, \$230. Hasta esta última modificación, las trabajadoras del TCP aportaban más al Sistema de Seguridad Social (\$233) que sus respectivos patrones (\$35). (Ver tabla).



A PARTIR DE
3/04/2013, SE
PROMULGA LA
LEY N°26.844 DEL
RÉGIMEN ESPECIAL
DE CONTRATO DE
TRABAJO PARA EL
PERSONAL DE CA-
SAS PARTICULA-
RES, QUE SE PRO-
PONE EQUIPARAR
LOS DERECHOS DE
ESTOS TRABAJA-
DORES CON LOS
DE LOS RESTANTES
ASALARIADOS.

5. En 1997, por Decreto N° 491/97 se incorporó a los trabajadores de esta actividad bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Riesgos de Trabajo. Sin embargo, dicha medida aun no se hizo efectiva.

6. Se establece además que para el caso de niños de entre 16 y 18 años es necesario que presenten certificados médicos periódicos que acrediten su aptitud para el trabajo, pero la jornada no deberá exceder las seis horas diarias ni las 36 semanales.

7. Si una persona tiene más de un empleador, cada uno deberá pagar su seguro.

TABLA 2. ESTRUCTURA DE APORTES Y CONTRIBUCIONES

RÉGIMEN		JUBILACION /PENSION + SSJP	SEGURO RIESGOS DEL TRABAJO	SEGURO DE SALUD	ASIGNACIONES FAMILIARES	SEGUROS POR DESEMPLEO	TOTAL A DEPOSITAR EN EL SSS
ASALARIADOS	% Sueldo bruto	Aporte 14% Contrib. 11,7%/21%	ART *	Aporte 3% Contrib. 6%	Contrib. 4,4%	Contrib. 0,9%	40% (para el SMVM = \$1760)
AUTÓNOMOS	% Renta imponible	32%	-	-	-	-	32% (\$459/\$2021)
MONOTRIBUTISTAS	Cuota fija	\$157	-	\$233	-	-	\$390
MONOTRIB. SOCIAL	Cuota fija	-	-	\$115	-	-	\$115
SERVICIO DOMÉSTICO	Cuota fija	Contrib. \$ 35	\$130/\$230	Aporte \$233	-	-	\$362/\$498

*Se calcula sobre la nomina de personal de cada empleador.

A su vez, la nueva normativa dispone la obligación de abonar el medio aguinaldo en junio y diciembre de cada año, y un período de vacaciones pagas de 14 días como mínimo, al cumplirse los seis meses de antigüedad⁸. Por otra parte, fija la indemnización por despido en un salario mensual por cada año trabajado o fracción mayor a tres meses; y la licencia por enfermedad pasa de un mes pago a tres, con una antigüedad menor a cinco años, o seis meses, con seis o más años de antigüedad. Además incorpora licencias especiales: por maternidad (tres meses); por matrimonio (10 días corridos); por fallecimiento de familiares (tres días corridos); para rendir examen en la enseñanza primaria, media, terciaria o universitaria (dos días corridos), entre otras⁹. Finalmente, los trabajadores del TCP trabajadores en casas particulares no aportan ni gozan de asignaciones familiares contributivas pero pueden cobrar la Asignación Universal por Hijo.

Es poco el tiempo transcurrido desde la implementación de estas medidas, para evaluar sus impactos. No obstante, datos recientes de SIPA evidencian que entre el cuarto trimestre de 2012 y de 2013 se registraron 80 mil trabajadoras de casas particulares en términos netos. Esto implica que durante el último año, la cantidad de trabajadoras registradas del sector creció un 25%, siendo mayor el registro entre las ocupadas que trabajan más horas. Mientras que el grupo que trabaja hasta 19 horas, redujo su tasa de no registro 2 p.p, para aquellas que trabajan de 20 a 34 horas la caída alcanzó 13 pp. (MTEYSS, 2014). Cabe finalmente destacar que estos logros se dieron antes de la incorporación de la

8. Las vacaciones pagas pasaron de entre 10 y 20 días hábiles según la antigüedad (10 más de un año y menos de cinco, 15 más de cinco años y menos de 10, y 20 más de 10 años) a 14 días con una antigüedad mayor de seis meses y menor de cinco años; 21 días entre los cinco y 10 años; 28 días para más de 10 años, y 35 días a los 20 años de servicio.

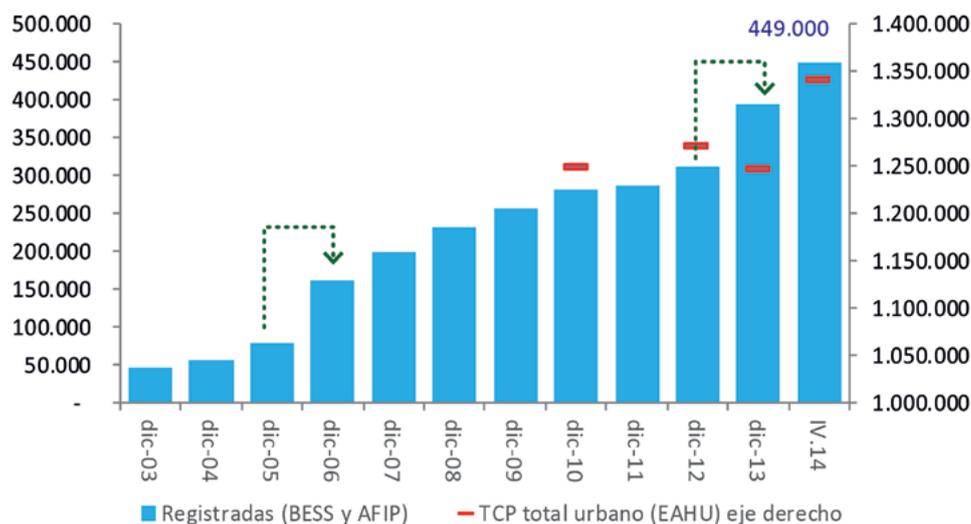
9. Otras medidas de la nueva normativa refieren a la extensión de la jornada laboral, las horas extras y el preaviso. Mientras que según la ley 326/56 el descanso diario era de tres horas y el reposo nocturno de nueve, se establece ahora en ocho horas diarias o 48 semanales como máximo, con un descanso semanal de 35 horas corridas (desde el sábado a las 13:00 horas). Además el valor que se debe abonar por hora extra es ahora del 50 % durante día de semana y sábado hasta las 13:00 horas, mientras que luego y el domingo el mismo asciende a 100 %. Con respecto al "preaviso", para el caso del empleado, el preaviso debe ser de 10 días, para el empleador del mismo plazo, en el caso de una antigüedad inferior a un año, y en el caso de mayor antigüedad, de un mes. En la normativa de 1956 se establecían cinco días de anticipación para quienes lleven más de 90 días y menos de dos años de antigüedad (o 10 días si fuese mayor).

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LAS TRABAJADORAS EN CASAS PARTICULARES REGISTRADAS EN EL SIPA

En nros.abs.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BESS-MT&ySS, AFIP y EAHU-INDEC.



LOS HOGARES DEL ÚLTIMO QUINTIL DEL INGRESO SON LOS QUE CONTRATABAN AL 52% DEL TCP EN 2012.

5. CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES QUE CONTRATAN TCP

Entre los argumentos que se sopesan a la hora de debatir las formas de alcanzar la equiparación de derecho para las trabajadoras del TCP está el riesgo de que los hogares empleadores no puedan afrontar los costos de la registración, y que, por tal motivo, se destruyan puestos de empleo o se profundice la evasión. A continuación se exploran algunas características de los hogares a efectos de dar cuenta las características de los que contratan trabajadoras en casas particulares.

De acuerdo a los últimos datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHO) en 2012/13 el 9,8% de los hogares de zonas urbanas (1.094.027) contrataba TCP. Sólo un 1,9% de estos hogares contrataba personal sin retiro y 0,8% contrataba más de una empleada doméstica (sin contabilizar otro tipo de servicios como mayordomos o jardinería).

Los hogares del último quintil del ingreso son los que contrataban al 52% del TCP. Esto es, que son hogares cuyos ingresos medios mensuales eran de \$12.400 en 2012/13, cuando el salario medio del TCP por 35 o más horas semanales era \$2.100. A pesar de ello, el nivel de registro de la actividad era muy bajo en 2012/13. De acuerdo a los datos de empleo relevado por la EPH el 18% y tan sólo el 3,5% si se toma el dato de la ENGHO referido a "gastos de los hogares en concepto de pago a la seguridad social del SD". Lo cierto es que en 2012/2013 el gasto concreto para formalizar a las trabajadoras de casas particulares era de tan sólo \$35 mensuales, los que debían ser depositados en el Sistema de Seguridad Social; y de \$268 (\$35 + \$233) si el empleador además asumía voluntariamente el compromiso de pagar la Obra Social (la que en rigor por ley recae sobre la empleada). Cabe entonces concluir que se está frente a un problema serio de cultura tributaria; más aún cuando se considera que aproximadamente

el 70% TCP se concentra en los hogares del cuarto y quinto quintil. Varios estudios cualitativos (Tizziani y Pereyra, 2014) ponen de manifiesto que tanto empleadoras como empleadas carecen de conocimientos precisos acerca de la nueva ley. Es por esto que se necesita reforzar la difusión de la ley, mediante una campaña más eficaz, así como también la fiscalización. La falta de información o la prioridad que tienen otras demandas más urgentes, como el nivel de las remuneraciones en la negociación con los empleadores, pueden contribuir a esta escasa apropiación de la legislación laboral. Por otro lado, en algunos casos, la desinformación respecto de las consecuencias del registro implica que no sea buscado ni deseado por estas empleadas: los miedos más comunes tienen que ver con perder la cobertura de la obra social del cónyuge (percibida como mucho mejor que la del propio sector) y/o dejar de percibir



LA NUEVA NOR-
MATIVA DISPONE,
ENTRE OTRAS
CUESTIONES, LA
OBLIGACIÓN DE
ABONAR EL ME-
DIO AGUINAL-
DO EN JUNIO Y
DICIEMBRE DE
CADA AÑO, Y UN
PERÍODO DE VA-
CACIONES PAGAS
DE 14 DÍAS COMO
MÍNIMO, AL
CUMPLIRSE LOS
SEIS MESES DE
ANTIGÜEDAD

6. REFLEXIONES FINALES

Resulta importante mantener el esfuerzo realizado en el registro de las trabajadoras de casas particulares. Pese al incremento de la registración entre 2012 y 2014 todavía existe aproximadamente un 66% de trabajadoras que por su condición de informalidad no tienen acceso a los derechos preestablecidos por la nueva ley. Además, como se puso de manifiesto, la mitad de las trabajadoras del TCP son contratadas por hogares ubicados en el quinto quintil del ingreso y el 70% en hogares ubicados en el cuarto y quinto quintil. Se trata en estos casos de un problema de cultura tributaria y de falta de reconocimiento de derecho. Al respecto, varios estudios cualitativos muestran que tanto empleadoras como empleadas carecen de conocimientos precisos acerca de la nueva ley; es por esto que se necesita reforzar la difusión de la ley, mediante una campaña más amplia, así como también la fiscalización.

También pudo evidenciarse que cerca del 40% de las TCP trabajó menos de 16 horas a la semana, lo que parece ser también un elemento a tener en cuenta por su relación con la falta de visibilidad de la existencia de una relación de dependencia, así como por el encarecimiento relativo del registro. De manera coincidente, los avances más fuertes en la registración de las TCP se dieron entre las trabajadoras con mayores cargas horarias ■

BIBLIOGRAFÍA

- » Arriagada; I (2006) *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Chile*. ONU Mujeres. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- » CEPAL (2004) *Panorama social de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- » CEPAL (2012) *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- » ComunidadMujer (2012) *Mujer y trabajo: servicio doméstico, la ocupación que emplea más mujeres en Chile*, Chile Enero 2012. www.comunidadmujer.cl/biblioteca.../wp.../BOLETIN-ENE_final.pdf
- » Contartese, D., V. Maceira y D. Schleser (2005) *Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina*. Serie Trabajo, ocupación y empleo Nro.3, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- » Cortés, R. (2004) "Salarios y marco regulatorio del trabajo en el Servicio doméstico". Proyecto de cooperación técnica OIT/MTEySS "Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina"
- » Cortés, R. (2003) "Mercado de trabajo y género el caso argentino, 1994-2002" en *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo*, Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina, Chile, OIT.
- » DINIECE (2013) *Anuario Estadístico*. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa MINISTERIO DE EDUCACIÓN
- » Esquivel (2011) "La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda" PNUD, serie Atando Cabos.
- » Groisman F. & M. E. Sconfienza (2013) *El trabajo en casas particulares en Argentina. Particularidades y desafíos de un sector relegado (2004-2012)* CARTA ECONÓMICA REGIONAL | ISSN 0187-7674 | AÑO 25 | NÚMS. 111-112 | ENERO - DICIEMBRE 2013
- » MTEYSS (2014) *Avances en la registración laboral de las trabajadoras en casas particulares a partir del nuevo marco legal*. Informe. http://www.trabajo.gob.ar/downloads/destacados/140729_casasparticulares.pdf
- » Pereyra F. y A. Tizziani (2014) *Experiencias y condiciones de trabajo diferenciadas en el servicio doméstico. Hacia una caracterización de la segmentación laboral del sector en la ciudad de Buenos Aires*. Revista Trabajo y Sociedad Nro.23.
- » Valenzuela, M. E. y C. Mora (2009) *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2009

PREVISION SOCIAL EN ARGENTINA DESDE 2003

1. INTRODUCCIÓN



Esta Nota Técnica analiza los principales aspectos de la situación previsional en la Argentina, incluyendo el alcance de la cobertura y su intensidad. Se realizan además algunas comparaciones con la situación en otros países o regiones del mundo.

En la sección 2 se analizará la evolución de la tasa de cobertura de la clase pasiva argentina, sus principales cambios y una comparación internacional. En la sección 3 se presentará la evolución reciente de la cobertura de la fuerza de trabajo acompañada de algunas discusiones metodológicas respecto a su medición a nivel local e internacional. En la sección 4 se considerarán los elementos principales que tiene el sistema argentino para garantizar a sus beneficiarios la seguridad en las prestaciones que perciben, incluyendo un análisis de la situación europea. En la sección 5 se presentará la evolución reciente de los haberes en la Argentina, mientras que en la parte final del trabajo se extraen conclusiones acerca de los logros en materia de previsión social de la política del Gobierno Nacional que contrastan con medidas de austeridad adoptadas en otros países y se formulan algunas apreciaciones respecto de los objetivos a perseguir en el futuro.

() Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.*

2. COBERTURA PREVISIONAL: LOS INSTRUMENTOS

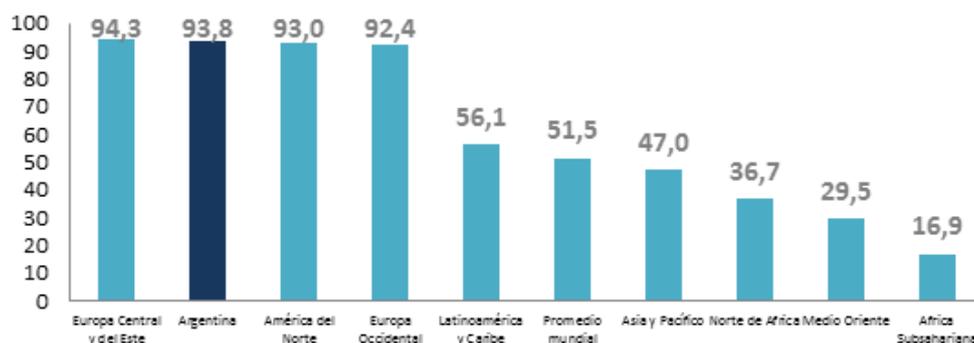
Según el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹ en América del Norte y Europa, la proporción de quienes perciben alguna prestación por vejez (contributiva o no) supera el 90%. En nuestro país, la situación es similar, dado que la cobertura previsional de la clase pasiva alcanza al 93,8% de las personas en edad de jubilarse, de acuerdo con información publicada por la ANSES, a las que debe agregarse un pequeño número de adultos mayores cubiertos a través de pensiones no contributivas. El Gráfico 1 ilustra el alcance de la cobertura de la clase pasiva a nivel internacional.

GRÁFICO 1

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR VEJEZ A NIVEL INTERNACIONAL

Porcentaje sobre el total de personas que cumplieron la edad jubilatoria

Fuente: ANSES y OIT.



Nota: En la Argentina, la cobertura de la clase pasiva es ligeramente superior al 93,8%, ya que este porcentaje no incluye a los beneficiarios de las pensiones no contributivas.

A pesar de que se ha verificado un gran aumento en el alcance de la cobertura de la clase pasiva en muchos países, según la OIT, solamente el 51,5% de la población mundial percibe una prestación monetaria por vejez (ya sea contributiva o no) y, si se excluye a China, la proporción se reduce a 45,6%. La OIT señala, además, que en el mundo persisten desigualdades: en los países del África subsahariana, un 16,9% de los adultos mayores recibe una pensión por vejez, mientras que, en Medio Oriente, la cobertura alcanza al 29,5%; en tanto, la cifra crece al 36,7% en la región norte de África, al 47% en Asia y el Pacífico (aunque se reduce al 32,4% si no se considera a China), llegando al 56,1% para la región Latinoamérica y Caribe.

En nuestro país la gran mayoría de las prestaciones es otorgada por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Pero este no es el único sistema previsional. Existe un remanente de prestaciones contributivas por vejez abonadas por las Cajas de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, de Magistrados y otros funcionarios, por Cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación, por Cajas Municipales y por Cajas de profesionales. Se estima que la cantidad de las prestaciones de estas Cajas de previsión en diciembre de 2010 alcanzaban a solamente el 12% del total de las prestaciones contributivas, en tanto que el 88% eran abonadas por el SIPA (Bertranou y Cetrángolo 2011)².



EN NUESTRO PAÍS
LA COBERTURA
PREVISIONAL
DE LA CLASE
PASIVA ALCANZA
AL 93,8% DE
LAS PERSONAS
EN EDAD DE
JUBILARSE.

1. Informe Mundial sobre la Protección Social (2014/2015).

2. En Diciembre de 2013, los beneficios previsionales pagados por el SIPA alcanzaban a 5,8 millones. Respecto del origen del SIPA, cabe recordar que la reforma de la ley Nro. 24.241 (sancionada en la década de los noventa) había introducido el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SIJP), que incluía un régimen público de reparto y uno mixto de capitalización; mediante la ley Nro. 26.425, promulgada en diciembre de 2008, el SIJP fue absorbido por el SIPA, eliminándose el régimen de capitalización.

En cuanto a la evolución de la cobertura de la Argentina, a principios de 2004, se incrementó rápidamente con el inicio de la primera etapa del Plan de Inclusión Previsional (PIP), que permitió mediante una moratoria poder percibir un beneficio previsional a autónomos y monotributistas que, habiendo cumplido la edad jubilatoria (en el caso de las mujeres 60 años y 65 en el de los varones), carecían de suficientes años de aportes³. A partir de la puesta en marcha del PIP, accedieron a una prestación por vejez 2.749.696 adultos mayores, revirtiéndose rápidamente la fuerte caída que se venía registrando en la cobertura previsional, que en 2003 alcanzaba a solamente el 66,1% de la población en edad de jubilarse. Las cuotas de la moratoria se descontaban del haber jubilatorio. Si bien el instrumento legal a través del cual se instituyó la moratoria no lo establecía en forma explícita, pudieron inscribirse también los ex asalariados (que estaban registrados como autónomos o monotributistas), lo que contribuyó en forma significativa al éxito de la medida.

Los organismos internacionales reconocieron el efecto de esta decisión. Según informan la CEPAL y la OIT, "los principales beneficiarios de la Moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura previsional en 27 p.p.), las personas menores de 70 años (con un incremento de 32 p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 p.p.)" (Bertranou y Cetrángolo 2011).

La necesidad de la concesión de planes de facilidades de pago en la Argentina para que los ciudadanos puedan acceder a una prestación por vejez es consecuencia básicamente de dos factores: por un lado del aumento de los requisitos (por ejemplo, la reforma previsional de la ley Nro. 24.241 del año 1993 estipuló un incremento de 5 años en la edad jubilatoria para los trabajadores en relación de dependencia) y, por el otro, del impacto negativo que tuvieron en el mercado de trabajo las políticas económicas aplicadas desde la segunda parte de la década de los setentas hasta mediados del año 2003, que no permitieron a muchos trabajadores efectuar sus aportes al sistema previsional con regularidad. Expresado en forma sintética, el empleo no registrado siguió una tendencia creciente (más que duplicándose, entre los asalariados, entre comienzos de la década de los ochentas, cuando ya rondaba el 20%, y el año 2004, en el cual llegó a superar claramente el 40%⁴), en tanto que el desempleo y la subocupación fueron cobrando mayor importancia hacia fines de los años ochentas, para incrementarse, en forma significativa, en la segunda mitad de los noventa y llegar a niveles sumamente elevados en los primeros años de la década pasada, a raíz del estallido del régimen de convertibilidad. En 2002, cerca del 40% de la PEA no tenía trabajo o se encontraba subocupada.

La primera etapa del PIP incluyó también otro mecanismo que contribuyó a ensanchar, aunque en menor medida, la cobertura del sistema: la posibilidad de obtener la jubilación en forma anticipada. En efecto, la ley Nro. 25.994 permitió a desempleados, con 30 años de aportes y escasas posibilidades de reinserción en el mercado laboral, acceder a un beneficio equivalente al 50% del haber normal, siendo la edad mínima que la norma exigía para ello 60 años en el caso de los hombres y 55 las mujeres; la norma estipulaba, asimismo, que, en la fecha en que los beneficiarios de la Jubilación Anticipada cumplieran el requisito de edad exigido por el artículo 19 de la ley Nro. 24.241 (que es la norma general rectora del sistema previsional) iban a percibir automáticamente el haber normal que les correspondiera, de conformidad con las prestaciones a las que cada persona tuviera derecho.

En el mes de Septiembre de 2014 se promulgó la ley de moratoria Nro. 26.970 que brinda la posibilidad de jubilarse a los trabajadores autónomos y monotributistas que hayan alcanzado la edad requerida para ello (60 años las mujeres y 65 años los varones) antes del 19/9/16⁵, mediante la regularización de sus deudas previsionales devengadas hasta



EN EL MES DE SEPTIEMBRE DE 2014 SE PROMULGÓ UNA NUEVA LEY DE MORATORIA PREVISIONAL.

3. La Ley Nro. 25.865 instituyó un plan de regularización de las deudas previsionales para autónomos y monotributistas. Con la puesta en vigencia de la Ley Nro. 25.994 (Art. 6) y del Decreto Nro. 1.454/05 -que caducaron el 30 de abril de 2007- se estableció, la posibilidad de que accedieran a la jubilación quienes se acogieran a dicho plan de regularización y los inscriptos en el plan de facilidades de pagos instituido por la ley Nro. 24.476 (que tuvieran la edad jubilatoria).

4. Novick, Mazonra y Schleser (2008). De acuerdo a los autores, dado el cambio metodológico introducido en la EPH en 2003, para hacer viable el seguimiento de la problemática del trabajo informal desde 1980, se tomaron como base los criterios para armonizar las series de empleo asalariado registrado y no registrado planteados en el documento "Evolución del empleo registrado y no registrado durante el período 1990-2005" redactado por Roca et al., en 2006.

5. Resol. Conjunta AFIP/ANSES General 3673 y 533/2014. Se incluye un Anexo que trata sobre cómo se otorga el beneficio jubilatorio a través de la adhesión a la moratoria y se hace también referencia al sacrificio fiscal que genera la medida.

diciembre de 2003 inclusive y los intereses resarcitorios hasta la fecha de consolidación de las mismas (es decir, hasta cuando quedan formalmente incorporados a la moratoria)⁶. El objetivo de la norma es el logro de la universalización de la cobertura previsional de las personas en edad de jubilarse (el gobierno nacional estima que, a través de la moratoria, se incorporarán al SIPA aproximadamente 500.000 nuevos beneficiarios). También en este caso, aunque la norma no lo indica en forma explícita, los ex asalariados pueden también acogerse a la moratoria. La adhesión al régimen de regularización no exige del cumplimiento del pago de los aportes y/o cotizaciones previsionales que hubiesen correspondido desde enero de 2004 hasta la fecha de presentación de la solicitud de adhesión.

Las obligaciones pueden cancelarse en un solo pago o a través de un plan de facilidades de pago que puede comprender un máximo de 60 cuotas, a ser descontadas del haber previsional, salvo la primera que deberá abonarse, mediante depósito bancario o transferencia electrónica de fondos, al realizarse la adhesión a la moratoria; el monto de la cuota se actualiza mediante el índice de movilidad jubilatoria (manteniendo así una proporción constante con el haber percibido) siendo la tasa de interés del financiamiento del 1,35% mensual, sobre el saldo.

3. LA COBERTURA PREVISIONAL DE LOS FUTUROS JUBILADOS

Considerando las prestaciones contributivas, uno de los indicadores que suelen calcularse para estimar la cobertura previsional futura efectiva es la relación Aportantes/Población Económicamente Activa (PEA), denominada cobertura de la fuerza laboral. Esta medición es afectada negativamente por la proporción de empleo no registrado existente en la economía. La cobertura efectiva futura se estima considerando la proporción de los aportantes, en tanto que la cobertura legal se define tomando en cuenta la proporción de los trabajadores que deberían aportar. La cobertura efectiva, según OIT, suele ser considerablemente menor a la legal donde las leyes no se implementan o no se aplican en forma plena.

En nuestro país, en el período 2003-2013 se produjo una importante expansión de la cobertura de la fuerza laboral⁷ atribuible fundamentalmente a dos factores: disminución del nivel de desocupación y reducción del empleo no registrado. En efecto, la economía argentina, con una tasa de crecimiento promedio del 6,1% en el decenio, produjo una significativa generación de nuevos puestos de trabajo, con la consecuente reducción del nivel de desempleo: en mayo de 2003 la tasa de desocupación era del 15,6%, mientras que en el último trimestre de 2013 llegaba a solamente el 6,4%. Asimismo, si bien aún representa un problema importante, el empleo no registrado fue disminuyendo a lo largo de la última década: mientras que en mayo de 2003 los asalariados no registrados representaban el 44,8% del total de los asalariados, en el tercer trimestre de 2014 la proporción se ubicaba en 33,6%⁸.

Tomando el grupo etario considerado por la OIT (población de 15 años y más) en Argentina en diciembre de 2013, incluyendo solamente al SIPA⁹, la cobertura alcanzó al 51,6% de la PEA, y se incrementa a 65,6% si se agrega a quienes aportaban a los otros regímenes previsionales del país, a los monotributistas sociales y a los que percibían el seguro de desempleo (contributivo) y el seguro de capacitación y empleo (no contributivo)^{10 11 12}.

6. Asimismo, tienen derecho a inscribirse en la moratoria (Ley Nro. 26.970), los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo o monotributista fallecido, mencionados en el art. 53 de la ley Nro. 24.241, que pretendan acceder a la pensión por fallecimiento, siempre que existiera inscripción del causante, previa al deceso, en calidad de trabajador autónomo o monotributista, formalizada y registrada ante la ANSES o la AFIP, según el período que corresponda.

7. Las cifras de la PEA se estimaron sobre la base de datos de los Censos 2001 y 2010 (INDEC), cifras de la CELADE (Revisión 2013), datos de las EPH del tercer y cuarto trimestre de 2013 (INDEC) y del Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo (MTEySS).

8. Boletín de Estadísticas Laborales (BEL), MTEySS.

9. De acuerdo con datos de la OIT/CEPAL, considerando las cifras de 2010 para dicho sistema y de años anteriores para las cajas provinciales no transferidas, municipales y de profesionales, la participación de los aportantes al SIPA dentro del total era del 84% (no se incluye en el cálculo al personal de las fuerzas armadas y de seguridad). Bertranou, Cetrángolo et al. (2011), "Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina" OIT-CEPAL.

10. Fuentes de información: a) Aportantes al SIPA y a otros regímenes (diciembre 2013): según Boletín de Estadísticas Laborales (BEL), MTEySS; b) Seguro de desempleo contributivo (91.578 personas) y Seguro de Capacitación y Empleo (69.972 personas) no contributivo: según Cuenta de Inversión 2013; d) Monotributistas sociales (aproximadamente 657.000 personas) de acuerdo con la información al 30.7.14, MDS.

En su Informe Mundial sobre la Protección Social la OIT indica que el 41,4% de la fuerza de trabajo mundial realiza aportes previsionales. La cobertura regional es disímil: alcanza apenas el 8,4% de la PEA en el África subsahariana, al 34,0% en la región del Asia y del Pacífico, es algo mayor en el Medio Oriente (37,1%) y en la región constituida por los países de América Latina y el Caribe tomados en su conjunto (38,0%), mientras que llega en la zona del Norte del África al 47,4%. En el extremo más alto, en términos de cobertura, encontramos a Europa Occidental y a América del Norte, con el 89,2% y 98,5% de la fuerza laboral respectivamente, y luego en un escalón bastante más bajo la región de Europa Central y Oriental, donde la proporción alcanza al 69,7% de la PEA.

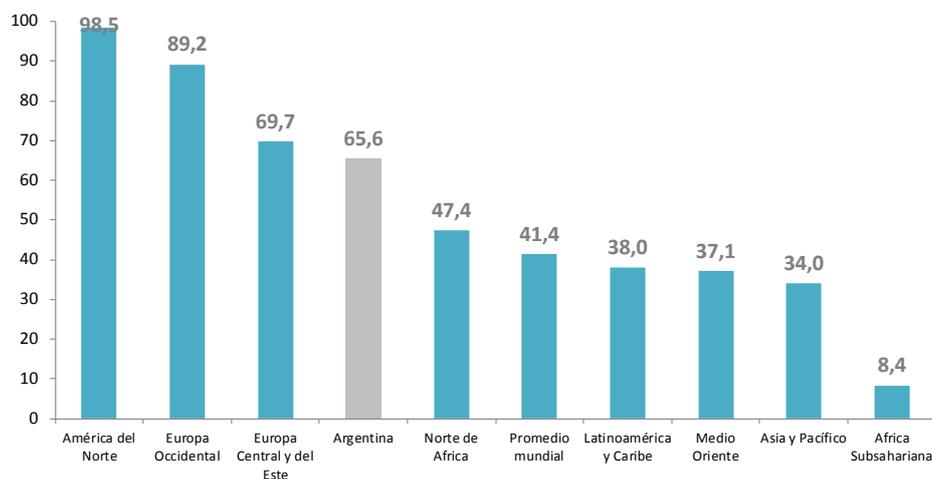
Si bien el nivel de la cobertura en Argentina se halla bastante por debajo de las cifras de los países desarrollados, resulta significativa la mejora lograda. Se calcula que a mediados de 2003 los aportantes al actual SIPA (entonces SIJP)¹³ representaban un 29,9% de la PEA. Es decir que en aproximadamente 10 años, en términos de la fuerza laboral, la cantidad de aportantes creció un 72,7%. En el gráfico 2 se ilustra la cobertura de la fuerza laboral a nivel internacional para el grupo etario de 15 años y más.

GRÁFICO 2

COBERTURA DE LA FUERZA LABORAL A NIVEL INTERNACIONAL

Porcentaje de los aportantes a los sistemas previsionales en relación a la PEA de 15 años y más

Fuente: Elaboración propia en base a OIT, MTEySS, Cuenta de Inversión, MDS, INDEC y CELADE.



Finalmente, cabe puntualizar que si para la Argentina se calcula la fuerza laboral para la población de 18 años y más, la cobertura en diciembre de 2013 fue de 55,8% de la fuerza laboral, en caso de considerarse solamente a los aportantes al SIPA (contra tan solo un 32,3% a mediados de 2003) y de 70,9%, si se agrega a quienes aportaban a los otros regímenes previsionales, los perceptores del seguro de desempleo y del seguro de capacitación y empleo, y los monotributistas sociales¹⁴. En el cuadro 1 se ilustra el importante aumento de los aportantes al SIPA.

11. El régimen del monotributo social está regido por la ley Nro. 25.565 y normas complementarias. Los monotributistas sociales están exentos de ingresar los aportes jubilatorios pero tienen derecho a computar el período que transcurra, desde su adhesión al régimen y mientras permanezcan en esa condición: el tiempo en que la persona estuvo inscripta como monotributista social se computa como período trabajado - no como período aportado- para acceder a la jubilación; ese período se sumará a los años de aportes que la persona tuviera. Por su parte, a los perceptores del seguro de desempleo y del SCyE, también se les reconoce, como período de prestación de servicios (no como período de realización de aportes) el tiempo durante el cual han sido beneficiarios de esos programas sociales.

12. La OIT consigna para nuestro país una cobertura del 50,4% para el año 2011 (último dato que dispone el organismo).

13. En mayo de 2003, los aportes se realizaban al SIJP; la cifra de aportantes a dicho sistema previsional, incluye tanto a los afiliados que aportaban al régimen público de reparto como a los que lo hacían al régimen mixto de capitalización (AFIP, ISS).

14. Como se mencionara, la OIT, en cambio, toma los 15 años como límite etario para calcular la PEA. Para el caso argentino resulta correcto utilizar como límite los 18 años ya que, según la normativa previsional vigente en nuestro país, quienes no han alcanzado los 18 años de edad no realizan aportes previsionales.

CUADRO 1. APORTANTES AL SIPA. MAYO 2003 - DICIEMBRE 2013

MAYO DE 2003			DICIEMBRE DE 2013		
Cantidad	Proporción de la PEA (de 15 años y +)	Proporción de la PEA (de 18 años y +)	Cantidad	Proporción de la PEA (de 15 años y +)	Proporción de la PEA (de 18 años y +)
4.851.580	29,9%	32,3%	9.498.514	51,6%	55,8%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, MTEySS, INDEC y CELADE.

4. LA SEGURIDAD EN LA COBERTURA DE LA CLASE PASIVA

4.1 EL AJUSTE EN EL NIVEL DE LOS HABERES

Un rasgo deseable de los sistemas previsionales es que garanticen a sus beneficiarios seguridad en las prestaciones que perciben, impidiendo que queden sujetas a decisiones gubernamentales coyunturales o a las oscilaciones que registren los mercados de capitales.

La movilidad previsional tiene incidencia en la denominada "tasa de sustitución", que indica cuánto representa el haber jubilatorio en proporción al salario de los trabajadores activos. Este indicador es relevante porque los ingresos de los jubilados y pensionados se perciben durante muchos años después de que ha sido calculado el haber inicial en el momento del otorgamiento de la prestación previsional. Una continua disminución del valor relativo de sus ingresos, frente al de los trabajadores activos, implicaría que los adultos mayores no pueden beneficiarse de los mejores niveles de vida a los que acceden las nuevas generaciones de trabajadores a medida que crece el PBI.

En nuestro país mediante la sanción de la Ley 26.417 (promulgada el 15/10/08) se estableció la movilidad semestral (en los meses de marzo y Septiembre) de las prestaciones previsionales. La metodología para efectuar los ajustes es la siguiente¹⁵:

- 1) Se calcula el promedio simple entre la variación de los recursos tributarios del SIPA por beneficio previsional y la variación de un índice salarial¹⁶.
- 2) Se toma el porcentaje de variación de los recursos totales por beneficio de la ANSES y se lo multiplica por el coeficiente 1,03.
- 3) De estos dos valores se toma siempre el primero en tanto no supere el segundo. La tasa de variación calculada para el período enero-junio se utiliza para realizar el ajuste de septiembre del mismo año y la calculada para julio-diciembre se emplea para hacer el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente.



UN RASGO DESEABLE DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES ES QUE GARANTICEN A SUS BENEFICIARIOS SEGURIDAD EN LAS PRESTACIONES QUE PERCIBEN, IMPIDIENDO QUE QUEDEN SUJETAS A DECISIONES GUBERNAMENTALES COYUNTURALES O A LAS OSCILACIONES QUE REGISTREN LOS MERCADOS DE CAPITAL.

15. Para calcular las variaciones tanto de los recursos tributarios como de los recursos totales de la ANSES se deben netear los aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits.

16. Se toma la variación más alta entre la del índice general de salarios publicado por el INDEC y la de la RIPTE (Remuneración Promedio de los Trabajadores Estables), dato publicado por la Secretaría de Seguridad Social, del MTEySS.

Los ajustes realizados hasta el presente (el primero se incorporó en los haberes de marzo de 2009) siempre tomaron el cálculo 1), por lo cual además de depender de la evolución de la cantidad de beneficios pagados, los haberes previsionales se han mantenido ligados a la marcha de la recaudación de aportes y contribuciones previsionales y de los otros recursos tributarios afectados a la seguridad social, así como también a la evolución de los ingresos de los trabajadores activos. El Cuadro 2 consigna los aumentos otorgados en cumplimiento de la ley Nro. 26.417 de movilidad previsional.

CUADRO 2. AUMENTOS EN LAS PRESTACIONES PREVISIONALES POR LEY DE MOVILIDAD JUBILATORIA

SIPA	
AUMENTOS EN LAS PRESTACIONES PREVISIONALES POR MOVILIDAD	
FECHA	%
Marzo de 2009	11,69
Septiembre de 2009	7,34
Marzo de 2010	8,21
Septiembre de 2010	16,90
Marzo de 2011	17,33
Septiembre de 2011	16,82
Marzo de 2012	17,62
Septiembre de 2012	11,42
Marzo de 2013	15,18
Septiembre de 2013	14,41
Marzo de 2014	11,31
Septiembre de 2014	17,21

Fuente: ANSES.

En cuanto a la tendencia de la tasa de reemplazo en Europa, de acuerdo con el Informe Mundial sobre la Protección Social de la OIT, la mayoría de los países de Europa protegió relativamente bien el ingreso de los adultos mayores durante la crisis reciente, aunque existen excepciones. En efecto, hay países que ajustan continuamente las jubilaciones a una tasa considerablemente menor que el aumento de los salarios o de los ingresos medios y otros directamente suspenden los ajustes, lo que ha generado un incremento de la pobreza relativa en los adultos mayores. Muchas de las reformas realizadas a los sistemas previsionales para estabilizar sus costos futuros traerán por resultado haberes previsionales mucho más bajos. En algunos países de la Unión Europea, se espera una muy significativa reducción de la tasa de sustitución y, como muchas reformas eliminaron mecanismos redistributivos de los esquemas contributivos, también tendrán menores tasas de reemplazo aquellos que perciben ingresos menores durante su vida activa.



LOS AJUSTES REALIZADOS DESDE MARZO DE 2009 EN LOS HABERES PREVISIONALES SE HAN MANTENIDO LIGADOS A LA MARCHA DE LA RECAUDACIÓN DE APORTES Y CONTRIBUCIONES PREVISIONALES Y DE LOS OTROS RECURSOS TRIBUTARIOS AFECTADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, ASÍ COMO TAMBIÉN A LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES ACTIVOS.

En el pasado, era más usual ajustar los niveles de las prestaciones por vejez de acuerdo con la variación que experimentaban los salarios de los trabajadores activos, mientras que, últimamente, la tendencia general ha sido la de disminuir la ponderación de los aumentos salariales en las fórmulas de ajuste o directamente su eliminación. La metodología para ajustar los haberes previsionales varía según los países. Por ejemplo, Finlandia pasó de un mix de ponderaciones 50% salarios y 50% precios, a 80% precios y 20% salarios. Polonia, tras varias modificaciones, pasó a indexar solamente por precios, mientras que Francia directamente pasó de indexar por salarios a ajustar por precios. Por su parte, España decidió, en 2013, desacoplar el ajuste de las prestaciones previsionales de todo índice relacionado con el nivel de vida y no concederá, durante un tiempo, ajustes superiores a un 0,25% anual en los beneficios.

4.2 REESTATIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL EN LA ARGENTINA

Otra medida tendiente a aportar seguridad a los ingresos de los adultos mayores de nuestro país fue la reestatización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), dispuesta por la ley Nro. 26.425 a fines del año 2008. En su lugar se creó el SIPA, con un esquema de reparto con beneficios definidos, lo que hace que las prestaciones previsionales dejen de verse afectadas por las fluctuaciones que puedan sufrir los mercados de activos financieros.

En cuanto a los recursos, la creación del SIPA permitió al estado nacional volver a recaudar los aportes jubilatorios personales de los afiliados al régimen de capitalización del SIJP, que eran manejados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y destinados en buena parte a financiar al propio estado nacional. El consiguiente crecimiento en la afluencia de recursos contribuyó a dotar de mayor solvencia al sistema y a incrementar la capacidad de preservar el valor de las prestaciones previsionales. La ley Nro. 26.425 estableció, asimismo, que los recursos de las cuentas de capitalización individual (tanto de los afiliados al régimen como de sus beneficiarios) pasaran casi en su totalidad¹⁷ a engrosar el patrimonio del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS)¹⁸.

Entre las finalidades del FGS se destacan: a) atenuar el impacto financiero que sobre el SIPA pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales; b) constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del sistema previsional; c) atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del SIPA, a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales; d) procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al SIPA y la preservación de los activos de dicho Fondo.



OTRA MEDIDA
TENDIENTE
A APORTAR
SEGURIDAD A
LOS INGRESOS
DE LOS ADULTOS
MAYORES
DE NUESTRO
PAÍS FUE LA
REESTATIZACIÓN
DEL SISTEMA
INTEGRADO DE
JUBILACIONES Y
PENSIONES.

17. Quedaron exceptuados de pasar a formar parte del FGS los depósitos convenidos y las imposiciones voluntarias que se efectuaron durante la vigencia del régimen de capitalización individual.

18. Este fondo es continuador del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado en julio de 2007 mediante el decreto N° 897/07.

5. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS HABERES PREVISIONALES

La política previsional del gobierno nacional ha logrado mejorar la situación de la mayoría de las personas de la clase pasiva en lo que se refiere a la tasa de sustitución. Con el propósito de mejorar los haberes previsionales, el gobierno tomó la decisión de introducir una mejora en la Prestación Anual por Permanencia (PAP), que es el componente del haber previsional inherente al reconocimiento de la cantidad de años de aportes al sistema. La mejora consistió en incrementar del 0,85% al 1,5% del ingreso de referencia por cada año de aportes con servicios, de igual forma y con la misma metodología que la establecida para la prestación compensatoria, que es la retribución ligada a cada año de los aportes realizados con anterioridad a la creación del SIJP¹⁹.

El esfuerzo estatal para incrementar la intensidad de la cobertura fue particularmente importante en el caso del haber mínimo. Los ajustes realizados hacen que, actualmente (Septiembre 2014), su tasa de sustitución (relación haber mínimo previsional/ingreso medio de los trabajadores activos)²⁰, medida respecto de la RIPTE (Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables) haya registrado un significativo avance respecto del nivel que registraba al inicio de la gestión del presidente Néstor Kirchner: en Septiembre de 2014, se ubica en un 32% contra un 24% en Junio de 2003, es decir una mejora de aproximadamente un 34%. En comparación con el salario mínimo vital y móvil la tasa de sustitución se mantuvo alrededor del 74% a lo largo del período.

En cuanto al haber medio, la cifra estimada para Septiembre de 2014 muestra que la tasa de sustitución sufrió un retroceso del 11,9% en términos de la RIPTE, respecto del nivel que registraba en Junio de 2003, pero creció un 18,5% si es medida en relación con el nivel general de las remuneraciones calculado por el INDEC. No se ha logrado una mejor performance en este indicador debido, fundamentalmente, a que los beneficios otorgados a través de la moratoria instituida en la primera etapa del PIP difieren, en promedio, muy levemente del haber mínimo. En el mes de diciembre de 2013 el haber medio de los que accedieron a una prestación previsional, acogidos a dicha moratoria era superior en apenas un 3% al haber mínimo del SIPA, y menor en un 21% al haber medio del sistema²¹. La fuerte expansión que registró el alcance de la cobertura de la clase pasiva a través de los beneficios otorgados en el marco de la moratoria de la primera fase del PIP deprimió el nivel de la prestación promedio del SIPA.

Desde la aplicación de ley de movilidad, la variación del nivel de las prestaciones previsionales fue uniforme, ya que todas se ajustan en idéntica proporción²².

La evolución de la tasa de reemplazo entre Septiembre de 2008 y mismo mes de 2014 indica que en varios meses el ingreso relativo de los beneficiarios del SIPA respecto del de los trabajadores activos fue mayor al que tenían al instituirse la movilidad de las prestaciones. La inclusión en la fórmula de ajuste de los haberes del volumen de los recursos por beneficio, además de ser un indicador asociado a la sustentabilidad del sistema, no excluye la posibilidad de mejorar el ingreso de los adultos mayores en comparación con el de los trabajadores activos.



EN
COMPARACIÓN
CON EL SALARIO
MÍNIMO VITAL Y
MÓVIL LA TASA
DE SUSTITUCIÓN
SE MANTUVO
ALREDEDOR DEL
74% A LO LARGO
DEL PERÍODO.

19. Para los trabajadores en relación de dependencia el ingreso de referencia es el salario, mientras que para los autónomos es el monto de la categoría en que revistó el afiliado.

20. Se considera la tasa de reemplazo o sustitución neta de aportes a la seguridad social (en cambio, no se dedujeron las retenciones de impuesto a las ganancias).

21. Datos de la Cuenta de Inversión de 2013, elaborada por la Contaduría General de la Nación. La relación entre el haber mínimo y los haberes de las prestaciones a las que se accedió mediante moratoria se mantiene constante desde marzo de 2009.

22. Para la medición y monitoreo de las variaciones de la tasa de sustitución, a partir de la introducción de la movilidad de las prestaciones previsionales, se considera que Septiembre de 2008 es el punto de referencia base apropiado para ello, dado que los haberes previsionales se ajustan aplicando tasas de variación calculadas para períodos semestrales (anteriores a la realización de los ajustes).

6. REFLEXIONES FINALES

El Informe Mundial sobre la Protección Social de la OIT señala la existencia de una persistente presión a nivel mundial, parte de la cual es ejercida por los mercados financieros globales, que busca reducir la responsabilidad del estado como garante de la seguridad de los ingresos de los adultos mayores. La excusa es pretender asegurar la sustentabilidad de las prestaciones previsionales en sociedades cuya población envejece. En algunos casos las prestaciones por vejez ni siquiera se ajustan por inflación, lo que deteriora el poder adquisitivo de los adultos mayores, que se ven forzados a vivir en situación de pobreza.

Los países que llevan adelante políticas de consolidación o austeridad están reformando sus sistemas jubilatorios para ahorrar costos mediante el incremento de la edad jubilatoria, la reducción de los beneficios o, como ya se mencionara, disminuyendo la capacidad de las fórmulas de ajuste para preservar el ingreso de los adultos mayores. Según la OIT, los futuros jubilados de al menos 14 países europeos recibirán haberes menores a los actuales. Las presiones asociadas a la competencia fiscal (para atraer, por ejemplo, capitales financieros) y las ejercidas por los mercados financieros globales limitan el poder soberano del estado para aumentar las contribuciones a la seguridad social y la recaudación tributaria, donde ello es necesario hacerlo para impedir recortes en los haberes.

En contraste con esa política, hay países que están produciendo modificaciones a las reformas previsionales que se realizaron durante las décadas de los ochentas o los noventas o que las han revertido, como es el caso de Argentina. Como se mencionara, mediante la ley Nro. 26.425 el gobierno nacional procedió a eliminar el régimen de capitalización, creando el SIPA, sistema solidario de reparto, norma que no incrementó la edad jubilatoria, ni la cantidad de años de servicios con aporte necesarios para acceder a los beneficios previsionales.

La vejez, junto a la niñez, son las etapas de mayor vulnerabilidad en la trayectoria de la vida de un ser humano. En una época, en la cual, en varios países, se han introducido mecanismos automáticos para equilibrar financieramente a los sistemas previsionales²³ pero no hay automaticidad en asegurar que los beneficios tengan un nivel adecuado. Aún siendo necesario continuar bregando por la mejora en el nivel de vida de los beneficiarios del SIPA, es indudable la importancia de los logros que se concretaron en estos últimos once años en materia previsional en la Argentina:

- Se extendió considerablemente el alcance de la cobertura previsional, que llega, prácticamente, al 94% de las personas en edad de jubilarse.
- Se dispuso la movilidad semestral de las prestaciones previsionales, lo que brinda a los beneficiarios del SIPA un mayor grado de seguridad en cuanto a la evolución del poder adquisitivo de sus haberes.
- Se incrementó, en forma importante, la tasa de sustitución del haber mínimo.
- El fuerte crecimiento económico, apoyado en una política de sostenimiento de la demanda agregada, permitió una importante creación de puestos de trabajo que, junto con la disminución de la proporción del empleo no registrado, se tradujo en una considerable expansión de la tasa de cobertura previsional de los trabajadores activos, lo que es un indicio alentador en cuanto a las expectativas



COMPARANDO CON LA SITUACIÓN A JUNIO DE 2003 SE OBSERVA UN IMPORTANTE INCREMENTO DEL INGRESO RELATIVO DE LOS BENEFICIARIOS PERCEPTORES DEL HABER MÍNIMO.

23. Por ejemplo, ajustar la edad de retiro a la esperanza de vida.

de cobertura de los adultos mayores a largo plazo.

Es evidente que la política previsional apuntó a favorecer a los sectores de menores recursos, al mejorar la situación de quienes perciben el haber mínimo, persiguiendo también el objetivo de universalizar la cobertura.

En lo que concierne a la disponibilidad de recursos para hacer frente a las erogaciones previsionales, la eliminación del régimen de capitalización individual permitió al Estado nacional mejorar su situación financiera al volver a recaudar los aportes de los trabajadores, ahorrar los intereses que debía pagar para cubrir la brecha financiera generada por la creación de dicho régimen y al recibir casi la totalidad de los saldos acumulados en las cuentas de los aportantes y beneficiarios, que eran administrados por las AFJP.

De cara al futuro, se considera deseable y necesario lograr y mantener la universalidad de la cobertura de la población en edad de jubilarse, continuar ensanchando la cobertura de los trabajadores activos y aumentar la intensidad de la cobertura de la clase pasiva, desterrando para siempre la idea de utilizar a los adultos mayores como variable de ajuste para cerrar las cuentas fiscales.

Finalmente, se considera necesario continuar con los lineamientos esenciales de la política económica que se ha venido aplicando desde 2003, que apuntan a lograr el crecimiento de la economía y el empleo, puesto que de esa forma aumentará la disponibilidad de recursos para financiar las erogaciones tendientes a la consecución de estas metas. La vulnerabilidad inherente a la tercera edad constituye una razón más que suficiente para privilegiar la expansión del gasto en previsión social por sobre la austeridad ■



LA VULNERABILIDAD INHERENTE A LA TERCERA EDAD CONSTITUYE UNA RAZÓN MÁS QUE SUFICIENTE PARA PRIVILEGIAR LA EXPANSIÓN DEL GASTO EN PREVISIÓN SOCIAL POR SOBRE LA AUSTRERIDAD.

ANEXO:

MORATORIA LEY NRO. 26.970

1. CÓMO SE OTORGA EL BENEFICIO JUBILATORIO

La ANSES, en forma previa a resolver si otorga o no el beneficio jubilatorio, debe llevar a cabo evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas. Al respecto, la Resolución Conjunta (AFIP-ANSES) General 3673 y 533/14 establece que la evaluación señalada será positiva (es decir, el peticionante podrá adherir al régimen de la ley Nro. 26.970 y el beneficio previsional será concedido) cuando no se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

a) que los ingresos brutos mensuales percibidos, en los últimos DOCE (12) meses anteriores a la fecha de la evaluación, superen en promedio a los límites vigentes para el derecho a la percepción de la asignación familiar por hijo (ello implica que, para poder adherir al régimen de la ley Nro. 26.970, el promedio mensual de los ingresos brutos del peticionante no puede superar los \$ 15.000 y, en consecuencia, sus ingresos totales anuales no deben ser mayores a \$ 180.000).

b) que la manifestación patrimonial en las declaraciones juradas del Impuesto sobre los Bienes Personales supere la cifra de \$ 720.000 (es decir, 4 veces el importe anualizado del límite de ingresos), y/o que la tenencia de bienes informados por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios supere 1,5 veces el importe anualizado del referido ingreso mensual, y/o la tenencia de aeronaves o de embarcaciones de más de 9 metros de eslora.

c) que los gastos y/o consumos anuales (incluyendo los efectuados con tarjetas de crédito y/o débito) superen la cifra de \$ 234.000,- anuales (límite máximo de los ingresos, o sea \$ 180.000, más el 30%).

El beneficio previsional que se otorga en el marco de la ley Nro. 26.970 resulta incompatible con el goce de otra prestación previsional de cualquier naturaleza (contributiva o no contributiva), incluyendo retiros y planes sociales, salvo en el caso en que la única prestación que el peticionante perciba, a la fecha de solicitud del beneficio, sea contributiva y su importe no supere el del haber previsional mínimo vigente a esa fecha. Si el solicitante percibiera un ingreso incompatible con la prestación previsional, que se concede mediante este régimen de regularización de deudas, deberá requerir la baja de la prestación, retiro o plan previo que percibe.

2. INVERSIÓN EN LA MEDIDA

El esfuerzo fiscal, en aras del objetivo de ampliar la cobertura previsional puede verse por ejemplo por el hecho de que, sobre el capital adeudado, es posible devengar un interés de solamente un 30% hasta el momento de la consolidación, es decir hasta que las personas ingresan en el plan de facilidades. Pero la inversión que entraña la medida comentada no solamente se refleja en los intereses, sino también en la reducción en términos reales del capital original, ya que para la determinación del monto a pagar se congela el valor de los aportes impagos en los niveles que estaban vigentes entre 11 y 20 años atrás aproximadamente. El valor de los aportes impagos anteriores a octubre de 1993 queda fijo al nivel correspondiente a junio de 1994 (si la adhesión se produce con posterioridad a junio de 2016, el capital de las deudas anteriores octubre de 1993, habrá permanecido congelado durante algo más de 22 años). Es decir que a una deuda cuyo capital no se ajusta durante más de una década se agregan intereses que no pueden exceder del 30% del monto de ese capital fijo. De cara al futuro, el esfuerzo fiscal puede medirse por ejemplo comparando la tasa de interés del 1,35%, que abonan los adherentes al régimen de facilidades de pago, con la tasa de interés resarcitorio por el pago fuera de término de las deudas previsionales (3%) ■

BIBLIOGRAFÍA

- » Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), "Informe de la Seguridad Social" (Boletín de Mayo 2003), publicado en el sitio web del organismo.
- » Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (5.2.14) – Blog del Director General, Sr. Diego Bossio.
- » Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) – "Informe de la Seguridad Social, Año V, Nro. 3".
- » Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (5.6.14) – Sitio web, Sección Noticias.
- » Bertranou, Cetrángolo et al. (2011), "Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina", OIT-CEPAL.
- » CELADE (Revisión 2013): "ARGENTINA - ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN A LARGO PLAZO. 1950-2100", publicado en el sitio web de dicho Centro de Demografía.
- » Contaduría General de la Nación, "Cuenta de Inversión 2013", sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- » IACOBUZIO, A. (2003). "El nuevo sistema nacional de previsión social – Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003)", trabajo de tesis para la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la FLACSO, realizado bajo la tutoría del Lic. Oscar Cetrángolo.
- » INDEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos - Encuesta Permanente de Hogares: mes de mayo de 2003 (encuesta puntual), tercer y cuarto trimestre de 2013 y 2014 (relevamiento continuo).
- » INDEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censos Nacionales de Población y Vivienda de 2001 y 2010, datos de población publicados en el sitio web del organismo.
- » INDEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos, Índice de Salarios, publicado en su página web.
- » Ministerio de Desarrollo Social (información fechada 30.7.14), publicada en el sitio web del organismo.
- » Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – "Boletín de Estadísticas Laborales (BEL)", sitio web de dicho Ministerio.
- » Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – Secretaría de Seguridad Social – "Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Segundo Trimestre de 2012", página web del organismo.
- » Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, "Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo", sitio web de dicho Ministerio.
- » Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – Secretaría de Seguridad Social: Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) (Informe Septiembre 2014).
- » Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, "Boletín de Remuneraciones de los Trabajadores Registrados" (Junio 2014) - Remuneración promedio

de los trabajadores registrados del sector privado.

- » Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. "REVISTA DE TRABAJO" - Año 9 - Nro. 11 - Nueva Epoca 2013.
- » Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014): "World Social Protection Report (Informe Mundial sobre la Protección Social) 2014/15", versión completa, en idioma inglés, publicada en Internet por dicho organismo internacional.
- » Novick Marta, Mazorra Ximena y Schleser Diego (2008): "Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral" en "Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina"- Banco Mundial; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- » Roca, E.; Schachtel, L. y Schleser, D. (2006): "Evolución del empleo registrado y no registrado durante el período 1990-2005", en Trabajo, Ocupación y Empleo (Buenos Aires: MTEySS) N° 5.
- » Rofman Rafael, con la colaboración de Carranza Eliana: "La cobertura de la Seguridad Social en América Latina", Harvard University (puede verse en <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/BO6/Rofman,%20Rafael.pdf>).

SHADOW BANKING: DEFINICIÓN Y ENFOQUES TEÓRICOS ALTERNATIVOS

1. INTRODUCCIÓN

Los debates en torno a la última crisis financiera global han puesto de relieve la creciente problemática de la “banca en la sombra” o shadow banking. Todas las explicaciones sobre la crisis, sean aquellas basadas en la teoría de los desbalances globales o aquellas de raíz minskiana, reconocen que este sector juega un rol preponderante entre los condicionantes de la crisis. Como consecuencia, si bien no existe un consenso acabado respecto a su diagnóstico, sí existe un acuerdo general respecto a una de las prescripciones básicas que los hacedores de política económica deben seguir, i.e., eliminar los riesgos que la banca en la sombra implica para el normal funcionamiento del sistema financiero. La pregunta que sigue entonces es: ¿qué medidas de política monetaria se deben implementar para obtener dicho fin?

Esta nota técnica repasa las principales definiciones sobre shadow banking y presenta un resumen de los enfoques teóricos alternativos que existen sobre ella, procurando identificar qué tipo de medidas de política económica se derivan de cada una de dichas posturas. Como comentario final se plantea una discusión respecto a la implicancia de este debate para los países de la periferia financiera.



LOS DEBATES EN TORNO A LA ÚLTIMA CRISIS FINANCIERA GLOBAL HAN PUESTO DE RELIEVE LA CRECIENTE PROBLEMÁTICA DE LA “BANCA EN LA SOMBRA” O SHADOW BANKING.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

2. DEFINIENDO EL SHADOW BANKING

Todos los debates en torno a la última crisis financiera global refieren unívocamente a la “banca en la sombra” o al shadow banking como a aquel sector que, producto de los procesos de financiarización y desregulación financiera, originó o cuanto mínimo propagó la crisis¹. Sin embargo, a pesar de su recurrente uso, este término no posee aún una definición precisa. Heurísticamente se lo puede identificar como aquel sector que surge en respuesta a un problema sea de demanda o bien de oferta o, respectivamente, como lo que este sector es o no es.

Cuando se intenta definir lo que la banca en la sombra es, el enfoque mainstream o “pro mercado” enumera aquellas operaciones que surgieron en respuesta a una demanda de acceso a servicios financieros “nuevos, mejores, y más baratos” que se satisfizo con la aparición de los siguientes mecanismos financieros:

a) Operaciones “no tradicionales” en bancos o instituciones “tradicionales” (léase reguladas): los swaps por incumplimiento crediticio (CDS), los vehículos de inversión estructurada (SIVs), las obligaciones de deuda colaterales (CDO), los acuerdos de recompra (repos), los títulos comerciales o públicos respaldados por activos (ABCP/ABS), etc. En general, gran parte de los derivados extra-bursátiles (OTC).

b) Entidades “no tradicionales” (léase no bancarias): e.g. compañías hipotecarias y de seguros, fondos comunes de inversión (MMMFs), fondos de cobertura o hedge funds y “otros fondos de inversión” (OIF).

c) Técnicas de securitización o titularización: i.e., la transformación de distintos tipos de crédito en títulos financieros por medio de entidades no tradicionales creadas a tal fin².

Esta definición de lo que la banca en la sombra es no abarca el fenómeno en toda su magnitud, ya que en cada uno de estos ejemplos se pueden identificar operaciones o entidades no tradicionales que no debieran ser catalogadas stricto sensu como “sombrias”. Por ejemplo, los fondos de cobertura orientados al crédito debieran quedar por fuera de esta definición debido a que este término se acuñó justamente para señalar aquella parte “tóxica” del sistema financiero³.

Debido a estas inexactitudes, la literatura económica también define a la banca en la sombra en función de lo que no es, i.e., como aquel sector que surge en respuesta a una búsqueda de rentabilidad o a un proceso de arbitraje entre la oferta de servicios regulados por parte de las autoridades monetarias y aquellos que no tienen ninguna regulación (cf. Perotti 2013). Este segundo enfoque define entonces a la banca en la sombra como aquel sector que se desarrolla por fuera del “perímetro regulatorio” (cf. Kane 2013) o del “contrato social” (cf. Tucker 2010)⁴. En términos generales, esto significa que este sector:

a) No se encuentra dentro de una “red de seguridad” (cf. Ricks 2010). Es decir, que no está formalmente respaldado por un prestamista de última instancia (i.e., el banco central).

b) No está sujeto a las regulaciones bancarias tradicionales, i.e. aquellas que buscan regular los riesgos de liquidez y solvencia de cada una de las entidades que participan en el sistema.



TODOS LOS DEBATES EN TORNO A LA ÚLTIMA CRISIS FINANCIERA GLOBAL REFIEREN UNÍVOCAMENTE AL SHADOW BANKING COMO A AQUEL SECTOR QUE, PRODUCTO DE LOS PROCESOS DE FINANCIARIZACIÓN Y DESREGULACIÓN FINANCIERA, ORIGINÓ O CUANTO MÍNIMO PROPAGÓ LA CRISIS

1. Si bien el término lo acuñó McCulley (2007), este sector ya había sido identificado como “parallel banking system” por D’Arista & Schlesinger (1993).

2. La web de la FED provee un glosario de estos términos financieros (http://www.federalreserve.gov/newsevents/reform_glossary.htm)

3. En su origen (década de 1950 en Estados Unidos), los hedge funds funcionaron como instrumento de protección frente a la volatilidad en los precios y la especulación asociada a este fenómeno. Actualmente, estas instituciones son mayormente identificadas como un elemento constitutivo de la banca en la sombra.

4. La definición propuesta por el Financial Stability Board –la más ampliamente adoptada–, se basa en lo que la banca en la sombra no es: intermediación crediticia referida a entes y actividades situadas por fuera del sistema bancario tradicional (“credit intermediation involving entities and activities outside of the regular banking system”, FSB 2014, p.1).

Aun cuando la banca en la sombra posee definiciones variadas e imprecisas, en la práctica, el sector es unívocamente identificable en función de sus principales características. Al utilizar esencialmente pasivos de corto plazo para financiar activos ilíquidos de largo plazo, esta parte del sistema financiero es entendida como inherentemente inestable (cf. Adrian et al 2010, Ricks 2010). Así, la banca en la sombra se la identifica con aquel sector particularmente frágil del sistema financiero que estimula procesos de apalancamiento, esquemas símil Ponzi y un elevado riesgo sistémico para el sistema financiero internacional.^{5,6}

Una segunda y esencial característica del shadow banking es que estos riesgos no se distribuyen solamente entre quienes voluntariamente participan de estos procesos de intermediación, sino entre todos habitantes de las naciones en donde se desarrollan estos mercados. El motivo es simple: este sector ejerce un notorio poder de lobby sobre los gobiernos para asegurar una respuesta "rescatista" de su parte (cf. Kane 2013). Es decir, la amenaza de las externalidades negativas que provocaría un colapso de este sector en las economías nacionales funciona como un elemento persuasivo de suma efectividad para que los activos de alto riesgo negociados terminen siendo asegurados, si bien informalmente, por el prestamista de última instancia de cada país. Los riesgos inicialmente asumidos entre privados pasan así a ser socializados con el conjunto de los contribuyentes del país.



LA BANCA EN LA SOMBRA SE LA IDENTIFICA CON AQUEL SECTOR PARTICULARMENTE FRÁGIL DEL SISTEMA FINANCIERO.

5. El riesgo sistémico adopta la forma de un riesgo de cola o "tail risk" ya que no se ubica en la parte central de una curva de probabilidad sino en sus extremos (cf. Claessens & Ratnovski 2014). Además, los pánicos bancarios asociados a estos riesgos ya no son "minoristas" sino "mayoristas" -i.e., quienes provocan las corridas hacia activos líquidos ya no son los depositantes sino las entidades financieras (cf. Gorton 2009).

6. El Institute of International Finance (IIF) argumenta que las definiciones de lo que la banca en la sombra es o no es son impracticables e innecesarias: basta con identificar aquellas instituciones financieras no bancarias que puedan crear potencialmente riesgo sistémico. Se argumenta además que esta definición alternativa posibilitaría además la obtención de estadísticas más precisas sobre este sector (cf. IIF 2012).

7. Entiéndase un billón como el equivalente a 1012. Las estimaciones se realizan en base a la suma de la Zona Euro y 20 países adicionales. Según la fuente, las estadísticas varían en función de los métodos de cálculo adoptados y las definiciones utilizadas (incluyendo o no ciertas instituciones, etc.). La diferencia entre dichas estimaciones puede ser sustancial y por ende los datos debieran ser siempre tomados en forma aproximativa.

3. SHADOW BANKING EN NÚMEROS

Según las últimas estimaciones del Financial Stability Board, la industria del shadow banking creció 5 billones de dólares en 2013 y movió 75 billones de dólares en total⁷.

GRÁFICO 1

CRECIMIENTO DE LA BANCA EN LA SOMBRA

Año 2013, en billones de dólares

Fuente: FSB, 2014.

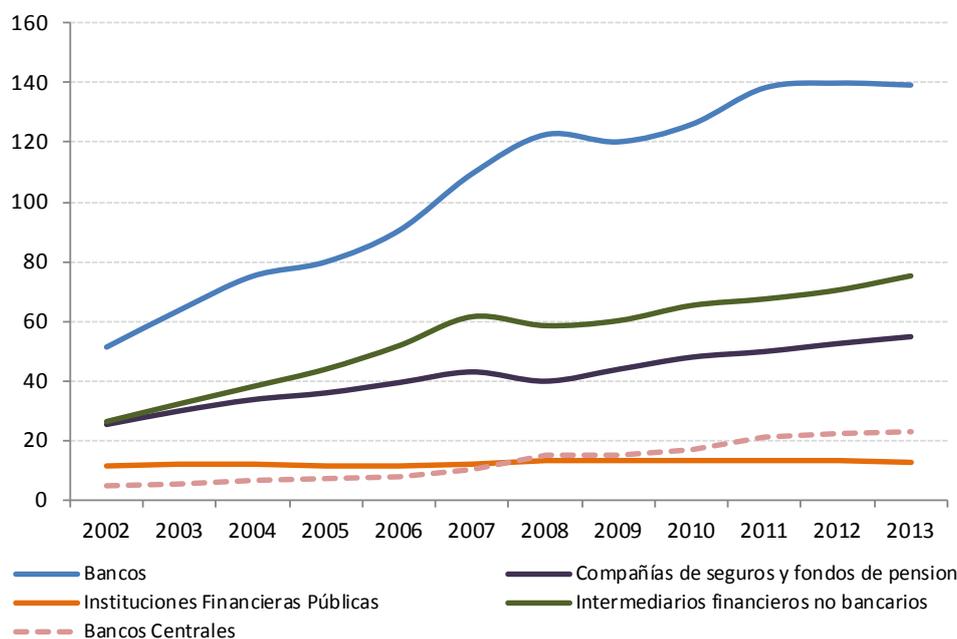
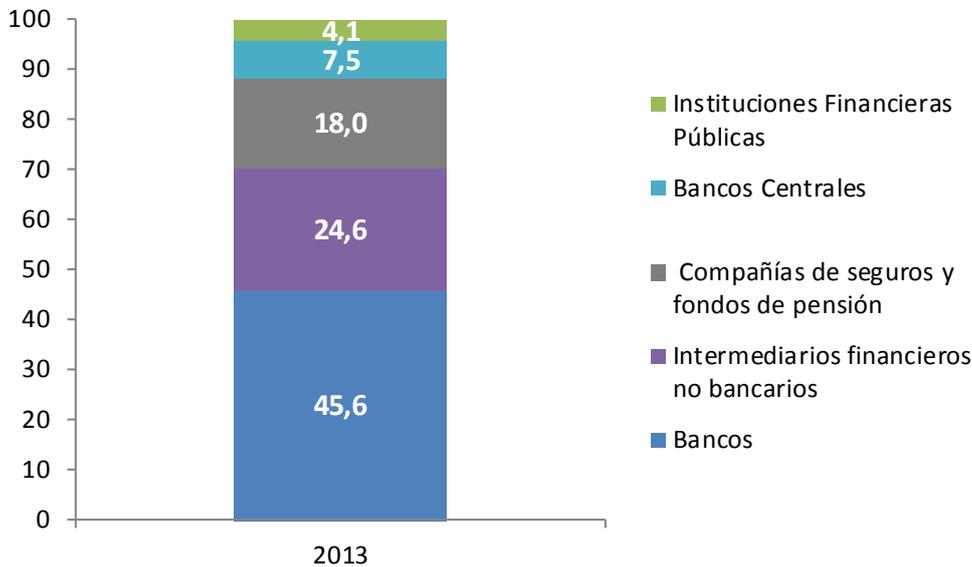


GRÁFICO 2

CRECIMIENTO DE LA BANCA EN LA SOMBRA

Año 2013, proporción sobre el total de activos

Fuente: FSB, 2014.



Este crecimiento no parece haberse producido a expensas de una disminución del sector bancario tradicional, de modo que el escenario actual parece reflejar un aumento de la demanda total de activos financieros y no una sustitución entre la demanda de activos regulados y no regulados. Según las estimaciones del FSB, mientras que los activos del sector bancario tradicional se mantuvieron constantes durante 2013, aquellos correspondientes a los intermediarios financieros no bancarios crecieron un 7%.

Una segunda característica relevante es que el sector de la banca en la sombra adopta la forma de un "blanco móvil" o moving target (cf. Kane 2013). En efecto, los datos indican que las principales actividades de intermediación financiera que formaban parte de este sector en 2008 ya no son las que lo conforman en 2013. Por ejemplo, las operaciones repo o aquellas realizadas en los MMMFs continúan revistiendo primordial importancia a la hora de establecer mejores regulaciones, en tanto que la peligrosidad de los ABCP, SIVs y CDO ha disminuido producto de las regulaciones que ya se han implementado a tal fin (cf. Adrian 2014, FSB 2014).

Como tercera observación, cabe mencionar el rol específico de los países del centro y la periferia financiera dentro de lo que actualmente representa la banca en la sombra. Los siguientes gráficos muestran el tamaño relativo de la banca en la sombra en cada país y su tasa de crecimiento en 2013.



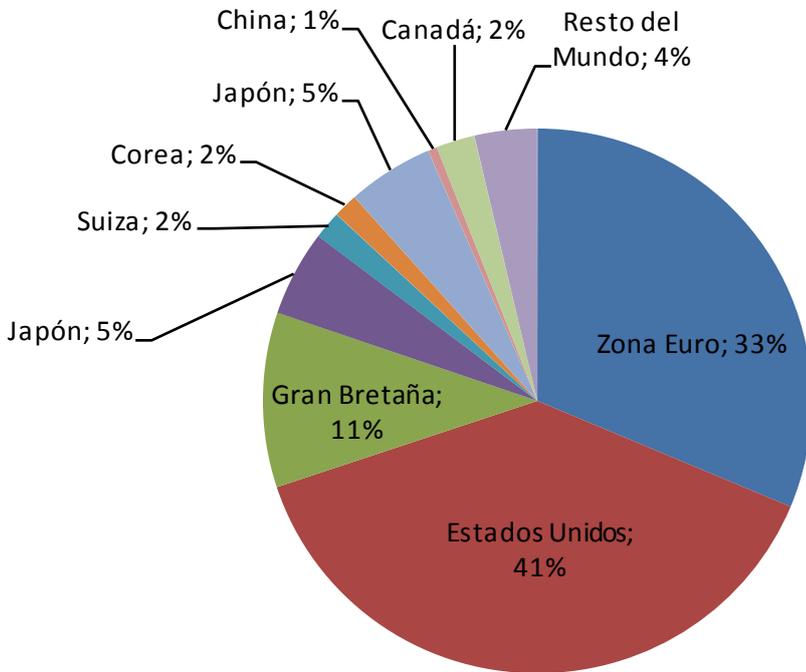
SEGÚN LAS ESTIMACIONES, MIENTRAS QUE LOS ACTIVOS DEL SECTOR BANCARIO TRADICIONAL SE MANTUVIERON CONSTANTES DURANTE 2013, AQUELLOS CORRESPONDIENTES A LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS CRECIERON UN 7%.

GRÁFICO 3

PARTICIPACIÓN DE PAÍSES EN LA BANCA EN LA SOMBRA

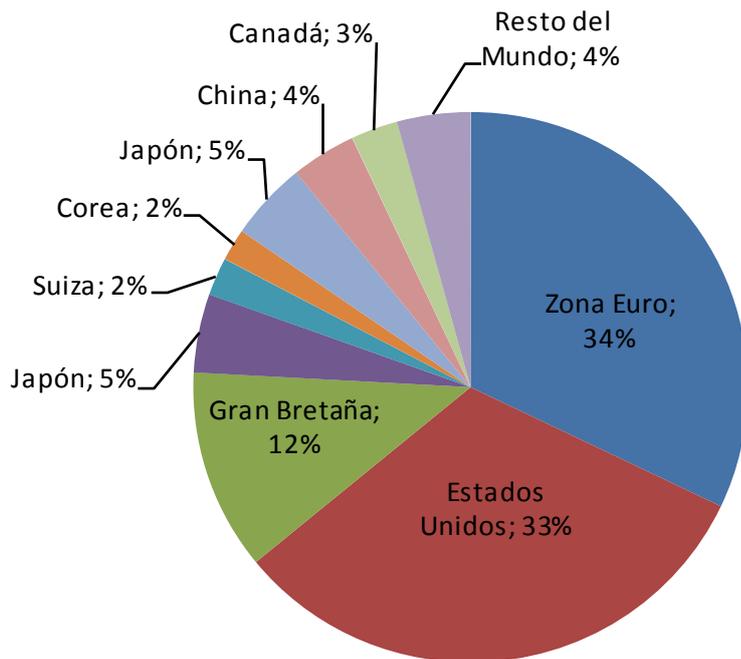
Año 2007

Fuente: FSB, 2014.



Año 2013

Fuente: FSB, 2014.



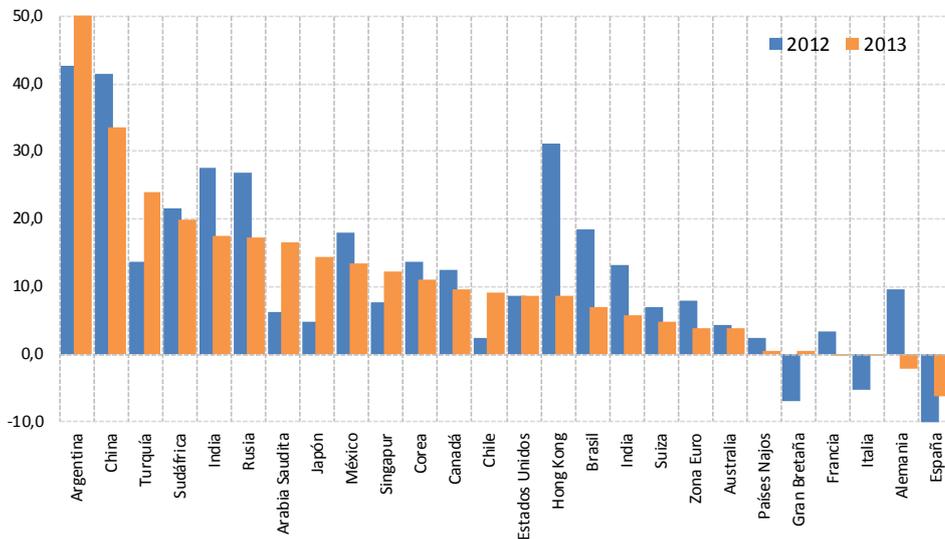
UNA SEGUNDA CARACTERÍSTICA RELEVANTE ES QUE EL SECTOR DE LA BANCA EN LA SOMBRA ADOPTA LA FORMA DE UN "BLANCO MÓVIL".

GRÁFICO 4

CRECIMIENTO ANUAL DE LA BANCA EN LA SOMBRA

Años 2012 – 2013, en puntos porcentuales

Fuente: FSB, 2014.



Los datos expuestos sugieren la existencia de dos grandes hechos estilizados. En primer lugar, si bien las estadísticas sobre shadow banking son difíciles de recopilar en los países menos desarrollados, es posible observar que este sector se encuentra mayormente desarrollado en los países centrales; los datos sugieren que casi el 70% de la actividad financiera no-bancaria está concentrada en la Zona Euro y Estados Unidos, siguiendo en tercer lugar Inglaterra con el 12% de la participación total⁸. En segundo lugar, se observa que en los últimos años la banca en la sombra ha crecido con mayor intensidad en países periféricos como China, Turquía y Argentina (con un incremento del 50% entre los años 2012 y 2013); esta tendencia no reviste sin embargo particular gravedad en tanto que estos países son, justamente, los que poseen un menor desarrollo en términos absolutos de este sector⁹.

4. EL SURGIMIENTO DEL SHADOW BANKING

4.1 ¿UN “MOMENTO MINSKY”?

El surgimiento de la banca en la sombra ha sido rápidamente asociado con un “momento Minsky” (cf. McCulley 2009). Básicamente, se entiende que la creciente participación de las actividades financieras en la generación de valor agregado ha intoxicado el normal funcionamiento del sistema económico; en consecuencia, shadow banking se ha popularizado como un término eminentemente peyorativo (cf. Adrian et al 2010).

La literatura especializada en el pensamiento de Minsky ofrece una explicación más precisa de este fenómeno: la banca en la sombra emerge como resultado del principio de inestabilidad financiera que desarrolló el autor en su estudio



SI BIEN LAS ESTADÍSTICAS SOBRE SHADOW BANKING SON DIFÍCILES DE RECOPIRAR EN LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS, ES POSIBLE OBSERVAR QUE ESTE SECTOR SE ENCUENTRA MAYORMENTE DESARROLLADO EN LOS PAÍSES CENTRALES.

8. En Estados Unidos este sector es incluso más extenso que el sector bancario tradicional (cf. Adrian et al 2010). Debe considerarse que en este caso en particular actores europeos y de otras partes del mundo intervienen en la demanda de sus “activos tóxicos” y por ende en el tamaño del sector; probablemente, esto se debe al uso del dólar como moneda de reserva internacional (cf. Claessens et al 2012).

9. Además, los países de la periferia no se caracterizan por tener cadenas de intermediación particularmente intrincadas, como sí es el caso en los países avanzados (cf. Gosh et al 2012).

seminal de 1986 sobre cómo estabilizar economías desequilibradas. En líneas generales, se sostiene que el sistema capitalista es inherentemente inestable al tender, por fuerza de su propia lógica, a esquemas de deuda de tipo especulativo y Ponzi. En este contexto, la banca en la sombra aparece como resultado del moderno proceso de financiarización iniciado en las últimas décadas del siglo XX y no constituye simplemente una anomalía del sistema financiero detonada con la última crisis financiera global¹⁰.

Las recomendaciones de política económica que se derivan de este enfoque apuntan a reducir el peso relativo de este sector en la economía. Entre las medidas específicas de política se pueden listar aquellas proclives a prohibir las instituciones conocidas como “demasiado grandes para quebrar” o too big to fail, prohibir el uso de los CDSs, nacionalizar las instituciones financieras de especial importancia y replantear el rol de las agencias de riesgo que, hasta el momento, han servido tan solo para fungir de una virtual red de seguridad para la banca en la sombra al otorgar las mejores calificaciones a sus activos más riesgosos¹¹.

A pesar de la amplia identificación de la banca en la sombra con un “momento Minsky”, los hacedores de política económica no han seguido las recomendaciones de política que se derivan de dicho enfoque; por el contrario, se han concentrado en (o limitado a) otorgar cuantiosos rescates a los bancos una vez que las crisis financieras han tocado su punto de mayor expresión. Tal es así que la literatura especializada en el enfoque minskiano indica que la respuesta generalizada de política de los gobiernos desde 2007 hasta la fecha ha simplemente contribuido a exacerbar el esquema financiero pre-existente; en otras palabras, señalan que de perpetuarse en el tiempo este tipo de políticas el resultado no podrá ser otro que el de una nueva fase de expansión e inestabilidad financiera.

4.2 ¿O UN “MOMENTO BAGEHOT”?

Nótese que los procesos de financiarización y shadow banking no implican per se la adopción de una actitud completamente condenatoria hacia estos fenómenos. En efecto, esta no es la postura adoptada por gran parte de los organismos oficiales u instituciones no gubernamentales que se pronuncian respecto a los problemas financieros internacionales, tales como el Financial Stability Board (por encargo del G20), el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial¹². Más aun, estos organismos han remarcado las virtudes de la banca en la sombra: sus instrumentos e instituciones han promovido la profundización financiera y han otorgado nuevos canales de financiación para las empresas que no pueden acceder al crédito bancario tradicional. Así, más allá de los déficits de este sector en materia de generación de riesgo sistémico, se subraya que este también representa una significativa fuente de crédito para la economía y que, como tal, no debiera ser cercenada¹³.

A nivel conceptual, se puede entonces identificar un segundo enfoque respecto a la banca en la sombra que plantea que el sistema financiero internacional no atraviesa ninguna fase explosiva à la Minsky sino, más bien, una etapa de crisis dentro de su normal curso de desarrollo. Como consecuencia, la vía de salida en materia de política económica no consiste en reducir el tamaño del sistema financiero sino en modernizar su estructura regulatoria para adaptarla a un nuevo contexto; si en el siglo XIX era el prestamista de última instancia à la Bagehot



EL SURGIMIENTO DE LA BANCA EN LA SOMBRA HA SIDO RÁPIDAMENTE ASOCIADO CON UN “MOMENTO MINSKY”.

10. Desde una óptica no minskiana, Fein (2013) hace hincapié en el surgimiento de este sector en los años 1980 como un resultado del accionar, en muchos casos consciente, de los propios reguladores de este sector. Cabe aclarar además que la existencia de instrumentos o instituciones financieras no reguladas existieron desde, al menos, el siglo XVIII (cf. e.g. Quinn & Roberds 2012).

11. Cf. e.g. Crotty & Epstein 2009, Wray & Nersisyan 2010, Stokhammer 2010, Epstein & Tokunaga 2014. McCulley (2009) recomienda políticas de suavización del ciclo junto con intervenciones puntuales para mitigar los daños auto-provocados por la misma.

12. Y otros foros tales como el Institute of International Finance (IIF), el Shadow Financial Regulatory Committee (AEI), el Asian Shadow Financial Regulatory Committee (ASFRC) y el European Shadow Financial Regulatory Committee (ESFRC).

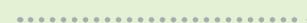
13. “Se necesita implementar políticas para crear una cantidad de deuda suficiente para que las firmas puedan vincularse con el sistema bancario en forma segura. La respuesta de nuestros predecesores a los pánicos bancarios no fue proscribir los depósitos a la vista; más bien, fue tomar una actitud proactiva para facilitar la creación de deuda de bajo riesgo a través de depósitos a la vista asegurados junto con estatutos y supervisiones de calidad” (Gorton 2009, p.43, traducción propia).

el encargado de combatir las crisis sistémicas, hoy en día debieran buscarse nuevas instituciones o marcos regulatorios que realicen dicha tarea en un mercado monetario y financiero claramente distinto al de los siglos anteriores (cf. Mehrling et al 2013)¹⁴.

De acuerdo a esta corriente de opinión, el desafío que los hacedores de política económica deben afrontar es encontrar nuevos mecanismos regulatorios que maximicen las virtudes y minimicen los defectos de la banca en la sombra (cf. Adrian et al 2010, Gennaioli et al 2013). Esta parte del sistema financiero debiera ciertamente existir para proveer liquidez al sistema económico; en forma paralela, se señala que su eliminación o incorporación a la red de seguridad es desaconsejable en virtud del riesgo moral que esta red lleva implícito (cf. Ricks 2010)¹⁵. La vía de salida es entonces más y mejor regulación. A nivel macro, se recomienda la adopción de políticas macroprudenciales que mitiguen el riesgo sistémico, tales como las sugeridas en Basilea III y abogadas por el FSB y el Banco Central Europeo¹⁶. A nivel micro, se aconseja crear instituciones o políticas que corrijan situaciones particulares; como medida ejemplar, establecer un código de conducta para las calificadoras de riesgo¹⁷.



UN SEGUNDO ENFOQUE PLANTEA QUE EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL NO ATRAVIESA NINGUNA FASE EXPLOSIVA A LA MINSKY SINO, MÁS BIEN, UNA ETAPA DE CRISIS DENTRO DE SU NORMAL CURSO DE DESARROLLO.



14. Bagehot(1873) sostenía que los Bancos Centrales debían proveer de liquidez y a tasas altas a los bancos comerciales en situaciones anormales, de forma tal de evitar una corrida bancaria y así un riesgo sistémico.

15. Es decir, se presume que si estas actividades quedaran incluidas dentro de la red de seguridad su exposición al riesgo aumentaría ya que ahora estarían formalmente protegidas por el prestamista de última instancia.

16. Cabe aclarar que si bien la política macroprudencial aparece como la respuesta de política económica al shadow banking, esta política precedió en tiempo histórico al análisis de la segunda (cf. Crocket 2000).

17. Cf. IOSCO (2009).

5. REFLEXIONES FINALES

Los bancos centrales de América Latina han efectuado escasas reformas al sistema regulatorio acorde a lo advertido en los diversos estudios sobre la banca en la sombra y, más específicamente, en Basilea III. Esto no parece revestir particular importancia en tanto el proceso mismo de reforma a nivel internacional no ha concluido, y mucha de la normativa propuesta todavía está en etapa de consulta o calibración. Más aun, estos nuevos esquemas regulatorios no parecen ser de especial prioridad para la región ya que los mercados financieros de América Latina se han mantenido relativamente estables durante la última crisis internacional, al menos en lo que refiere a las repercusiones de los mercados de deuda apalancados sobre el nivel de actividad económica. En efecto, debido a sus propias características “periféricas” –como ser la dominancia de los bancos comerciales dentro de la estructura de estos mercados y la existencia de cadenas cortas de intermediación-, el sector de la banca en la sombra no parece ser la principal amenaza en esta región en lo que respecta a la estabilidad financiera doméstica y a la generación de riesgo sistémico.

Sin perjuicio de ello, es necesario observar que la ausencia de fenómenos típicos de países centrales, como son los de apalancamiento o caída de entidades sistémicamente importantes, no implica que la periferia financiera se encuentre exenta de los riesgos que conlleva a existencia de la banca en la sombra. En estos países, el modus operandi de este sector comienza a mostrar su toxicidad por vías alternativas, incluso más directas; basta recordar los problemas causados por el accionar arbitrario de las calificadoras de riesgo o por lo que los hedge funds han causado en países africanos y latinoamericanos con la compra netamente especulativa de deuda soberana previamente defaulteada.

El corolario de esta observación es que las prescripciones de política económica para la región no debieran entonces limitarse a la implementación de las políticas macroprudenciales acordadas en Basilea III. La necesidad de implementar soluciones ad hoc para este tipo particular de problemas –en el último caso mencionado, e.g., la creación de organismos internacionales de resolución de conflictos de deuda- debiera ser entonces de primordial prioridad para los gobiernos de la región ■

BIBLIOGRAFÍA

- » Adrian, T., Pozsar, Z., Ashcraft, A. & Boesky, H. (2010), "Shadow Banking", Federal Reserve Bank of New York, Staff Report n° 458.
- » Adrian, T. (2014), "Financial Stability Policies for Shadow Banking", Federal Reserve Bank of New York, Staff Report n° 664.
- » Claessens, S. Pozsar, Z., Ratnovski, L. & Singh, M.(2012), "Shadow Banking: Economics and Policy", IMF Staff Discussion Note, SDN 12/12.
- » Claessens, S., Ratnovski, L. (2014), "What Is Shadow Banking?", IMF Working paper n° 14/25.
- » Crotty, J. & Epstein, G. (2009), "Avoiding another meltdown", Challenge, vol. 52, no. 1, 5-26.
- » D'Arista, J. & Schlesinger, T. (1993), "The Parallel Banking System", en Epstein, G., Dymski, R. & Pollin, G. (eds.), "Transforming the U.S. Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century", New York: M.E. Sharpe.
- » Epstein. G. & Tokunaga, J. (2014), "The Endogenous Finance of Global Dollar-Based Financial Fragility in the 2000s: A Minskian Approach", Working paper series n°340, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.
- » *European Commission* (2012), *Green paper shadow banking*, Brussels, COM (2012)102.
- » Fein, M.L. (2013), "The Shadow Banking Charade" SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2218812>
- » *Financial Stability Board* (2014), "Global Shadow Banking Monitoring Report 2014". http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141030.pdf
- » Gennaioli, N., Shleifer, A. & Vishny, R. (2013), "A Model of Shadow Banking", The Journal of Finance, vol. LXVIII, NO. 4.
- » Ghosh, S., Mazo, I. & nciÖtker-Robe (2012), "Chasing the Shadows: How Significant Is Shadow Banking in Emerging Markets?", Economic Premise, World Bank, n° 88.
- » Gorton, G. (2009), "Slapped in the Face by the Invisible Hand: Banking and the Panic of 007", SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1401882>
- » Gorton, G. & Metrick, A. (2010), "Regulating the Shadow Banking System", SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1676947> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1676947>
- » *Institute of International Finance* (2012), "Shadow Banking: a forward-looking framework for effective policy". <https://www.iif.com/files/iifshadowbankingpaper06012012pdf>
- » *International Organization of Securities Commissions IOSCO* (2009) "A review of the implementation of the IOSCO Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies". Reporte Técnico.
- » Kane (2013), "The Inevitability of Shadowy Banking", <http://ineteconomics.org/grants/papers/inevitability-shadowy-banking>.
- » Kodres L.E. (2013), "What is shadow banking?", *Finance & Development*, 50, 2.
- » McCulley (2007), "Teton Reflections", PIMCO Global Central Bank Focus.

- McCulley (2009), "The Shadow Banking System and Hyman Minsky's Economic Journey", PIMCO, Global Central Bank Focus.
- Mehrling, P.; Pozsar, Z.; Sweeney, J. and Neilson, D. (2013), "Bagehot was a Shadow Banker: Shadow Banking, Central Banking, and the Future of Global Finance". SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2232016>
- Perotti (2013), "The roots of shadow banking", Centre for Economic Policy Debate, Policy insight n° 69.
- Poschmann, J. (2012) "The Shadow Banking System – Survey and Typological Framework", Working paper on Global Financial Markets n° 27.
- Quinn, S.&Roberds, W. (2012), "Responding to a Shadow Banking Crisis: The Lessons of 1763", working paper series, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Ricks, M. (2010), "Shadow Banking and Financial Regulation", Columbia Law and Economics working paper n° 370.
- Stockhammer, E. (2010), "Financialization and the Global Economy", Political Economy Research Institute, Working paper series n° 240.
- Tucker, P. (2010), "Shadow banking, financing markets and financial stability", Remarks by Mr Paul Tucker at a Bernie Gerald Cantor (BGC) Partners Seminar, London.
- Wray, L.R.& Nersisyan, Y.(2010), "The Global Financial Crisis and the Shift to Shadow Banking", Levy Economics Institute, Working Paper n° 587.