

Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas *

Carlos O. Grushka*
Fabio M. Bertranou♦

Palabras-clave: pensiones, beneficios sociales, vejez, Argentina

Resumen

Existe una creciente preocupación por la necesidad de extender la cobertura de la seguridad social a la población adulta mayor excluida de los programas contributivos. Los programas de pensiones no contributivas (PNC) constituyen una alternativa relevante que requiere ser evaluada y con este objetivo se describe y analizan distintos aspectos del caso argentino.

El programa de PNC evolucionó, al igual que otros programas de la protección social, en forma desorganizada y otorgando distintos tipos de pensiones: asistenciales de vejez, invalidez y para madres de 7 o más hijos; graciabiles otorgadas por los legisladores nacionales; para ex-combatientes de Malvinas; para familiares de desaparecidos durante el gobierno militar; otras otorgadas por leyes especiales. Este programa se desarrolla en un contexto de la política social que presenta una importante fragmentación tanto entre niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), como entre instituciones del gobierno nacional.

Los montos del programa de PNC representan el 3% del gasto previsional consolidado o el 0,2% del PIB. El número de beneficiarios es de 340 mil personas, pero si se incluye la cobertura de salud provista para el grupo familiar, la cobertura alcanza a 460 mil personas. El beneficio promedio alcanza a \$198, es decir menos del 50% que en el sistema contributivo.

En cuanto a la efectividad para reducir la pobreza y la indigencia, para las familias con individuos receptores de PNC la incidencia se reducía en 20 puntos porcentuales. Los efectos podrían ser mayores si se redujeran las filtraciones y se reformara (o eliminara) el régimen de pensiones otorgadas por los legisladores. Además, el programa debe adaptarse a diversas propuestas para modificar el sistema previsional, evaluando la conveniencia de unificar las pensiones asistenciales con los esquemas propuestos de beneficio universal.

* Trabajo presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambú –MG- Brasil, del 18 al 20 de septiembre de 2004.

* Superintendencia de AFJP.

♦ Oficina Internacional del Trabajo.

Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas *

Carlos O. Grushka*
Fabio M. Bertranou♦

1. Introducción

Existe una creciente preocupación por la necesidad de extender la cobertura de la seguridad social a la población adulta mayor excluida de los programas contributivos. Tradicionalmente, la protección social de los pobres y más vulnerables es provista a través de diversos mecanismos (prestaciones monetarias o en especie) y financiada principalmente a través de impuestos y, en menor medida, con contribuciones.

Uno de los beneficios generalmente provistos por los sistemas de protección social son las pensiones no contributivas (PNC). Estas pensiones pueden ser otorgadas, entre otros casos, por vejez, invalidez o a madres de familias numerosas. Debido a las complejidades surgidas del desarrollo de los sistemas de protección social a través de numerosos y diferentes programas, es a menudo difícil distinguir las características propias de cada uno de ellos, su efectividad y posible complementariedad con otros dirigidos a la misma población objetivo.

Debido a que uno de los principales objetivos de política social consiste en mejorar la cobertura de la protección social, este estudio pretende describir y evaluar el programa de PNC administrado por el gobierno nacional en Argentina, considerando el contexto en el que se desempeña y la estructura de los programas de protección social. En particular interesa conocer en qué medida el programa PNC reduce la pobreza y, por lo tanto, la vulnerabilidad socioeconómica.

Una versión anterior de este trabajo (Bertranou y Grushka 2002) fue realizada previa a la importante crisis socioeconómica que se generó en Argentina a partir de fines de 2001. El impacto de la crisis en el mercado laboral y los ingresos de los hogares, conjuntamente con los cambios requeridos en la organización de la protección social, ponen de manifiesto la necesidad de reexaminar estos programas de prestaciones que buscan aliviar la pobreza a través de mecanismos desvinculados de la historia laboral de los trabajadores.

El artículo se organiza básicamente en tres partes además de esta introducción. En la segunda sección se describen las características del gasto público social en la Argentina y el papel de la política social en la reducción de la pobreza. También se destacan aspectos de la organización de la protección social en programas de naturaleza contributiva y no contributiva, y las limitaciones que genera la vinculación entre mercado laboral y seguridad social. En la tercera sección se analizan las características generales del programa PNC y sus elementos constitutivos en cuanto a beneficios, cobertura, financiamiento y administración. En la cuarta sección se caracteriza

* Trabajo presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambú –MG- Brasil, del 18 al 20 de septiembre de 2004.

* Superintendencia de AFJP.

♦ Oficina Internacional del Trabajo.

sociodemográficamente a los beneficiarios de pensiones no contributivas y se evalúa la eficacia del programa en términos del objetivo de aliviar la pobreza. Finalmente, en la última sección se resumen las conclusiones y se discuten recomendaciones de política.

2. Gasto público social, políticas sociales y pobreza en Argentina

Hasta la crisis socioeconómica de 2001, Argentina era considerada un país de ingresos medios, con un alto desarrollo social para los estándares de América Latina, sin embargo, también era una sociedad con un nivel relativamente alto de pobreza (Banco Mundial, 2000). A partir de la crisis, los indicadores de pobreza y exclusión se agravaron, y probablemente se requieran numerosos años de estabilidad y crecimiento para recuperar los niveles de bienestar alcanzados en la década pasada.

El gasto público social representa cerca del 20% del Producto Interno Bruto (PIB), aunque no todos los programas están especialmente diseñados para reducir la pobreza¹. Los programas sociales generalizados (o no focalizados), principalmente en educación y salud, benefician a todos los grupos socioeconómicos, por lo que las familias de estratos de ingresos menores no se benefician particularmente con estos programas. Por otro lado, los programas del gobierno cuyos destinatarios específicos son los pobres, en general están adecuadamente orientados, aunque existen algunas filtraciones.

¹ En el cuadro 1 se resume la evolución y composición del gasto público total y el gasto público social para los años 1993-2002. Para el gasto público social también se presenta la desagregación para los tres niveles de gobierno, y para las dos modalidades de organización del gasto: sectores y seguros.

Cuadro 1
Gasto Público Total (GPT) y Gasto Público Social (GPS) en Argentina, 1993-2002
(en porcentajes del PIB) a/

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GPT consolidado por finalidad										
Funcionamiento del Estado	6,2	6,3	6,2	5,9	5,7	6,0	6,9	6,5	6,6	5,8
Gasto Público Social	20,3	21,0	21,2	20,1	19,8	20,0	21,6	21,2	22,0	19,4
Servicios Económicos	3,4	2,8	2,8	2,4	2,2	2,4	2,1	1,9	1,9	1,4
Servicios de la Deuda Pública	1,8	1,8	2,2	2,2	2,7	2,7	3,6	4,3	5,3	2,5
Total	31,7	31,8	32,5	30,6	30,4	31,0	34,2	33,8	35,8	29,2
GPS consolidado por función										
Educación, Cultura, Ciencia y Técnica	4,1	4,1	4,3	4,2	4,3	4,4	4,9	5,0	5,2	4,4
Salud	4,6	4,9	5,0	4,6	4,5	4,5	5,1	4,9	5,1	4,4
Promoción y Asistencia Social	1,1	1,2	1,0	0,9	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2
Previsión Social	7,9	8,2	8,4	8,0	7,5	7,4	7,9	7,9	8,2	7,0
Trabajo	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,5
Otros b/	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,3	1,3	1,0
Total	20,3	21,0	21,2	20,1	19,8	20,0	21,6	21,2	22,0	19,4
GPS consolidado por nivel de gobierno										
Nación	10,2	11,1	11,4	11,1	10,6	10,5	11,1	10,9	11,0	10,2
Provincias y Ciudad de Bs.As.	8,5	8,4	8,4	7,6	7,7	8,0	8,9	8,9	9,5	8,0
Municipios	1,6	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4	1,6	1,4	1,5	1,2
Total	20,3	21,0	21,2	20,1	19,8	20,0	21,6	21,2	22,0	19,4
GPS por modalidad de financiamiento										
GPS en Sectores Sociales	8,7	8,9	8,8	8,4	8,8	9,1	10,0	9,6	10,2	9,2
GPS en Seguros Sociales	11,5	12,1	12,4	11,7	10,9	10,8	11,7	11,6	11,8	10,3
Total	20,3	21,0	21,2	20,1	19,8	20,0	21,6	21,2	22,0	19,4
PIB en miles de millones de pesos de 2000	251	267	254	263	282	291	283	280	269	206

a/ Año 2002: datos provisorios.

b/ Otros incluye: agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, y otros servicios urbanos

Fuente: MECON (2004)

El problema más general, que era señalado en el informe de la pobreza del Banco Mundial, se refería a la cobertura, dado que solamente alrededor del 25% de las familias pobres recibían alguna forma de asistencia pública directa en forma de dinero en efectivo o en especie. Las transferencias públicas y privadas en conjunto reducían la pobreza general en alrededor de 4 puntos porcentuales (Banco Mundial, 2000). En particular, estas transferencias resultaban especialmente importantes para reducir la pobreza de los ancianos. Para el año 1998, en los aglomerados urbanos la proporción pobre era del 29% y aquellos con un nivel de pobreza extrema o indigencia llegaban al 7%. Estas cifras comenzaron a experimentar un deterioro importante a partir de 1999 y alcanzaron un nivel extremadamente alto como producto de la crisis económica de 2001. En octubre de 2002, la pobreza en el Gran Buenos Aires alcanzó a 42% de los hogares y a 54% de personas.

La organización institucional para la provisión de protección social en Argentina es compleja debido a que su forma de gobierno es de tipo federal coexistiendo tres niveles de gobierno

(nacional, provincial y municipal) con diversas atribuciones en materia de responsabilidad fiscal de gasto y recolección de impuestos.

Esto ha llevado históricamente a una enorme fragmentación de las políticas y los programas sociales que, a su vez, ha repercutido en su desempeño en términos de eficacia y eficiencia. La compleja organización fiscal ha llevado a que se presenten importantes desvíos al concepto de correspondencia entre recursos recaudados y erogaciones gubernamentales. Lógicamente estos desequilibrios obedecen en gran parte a razones de eficiencia y equidad, elementos cuyo estudio va más allá del objeto de este artículo.

El gasto público social consolidado en Argentina se distribuyó en el año 2002 de la siguiente forma: Nación 53%; Provincias (incluyendo la Ciudad de Buenos Aires) 41%, y Municipios 6%. El gasto social representó el 67% del gasto total consolidado y se distribuye en dos componentes básicos: seguros sociales 10% del PIB (53% del gasto público social), y programas de los sectores sociales 9% del PIB (47% del gasto público social). El gasto en sectores sociales puede, a su vez, clasificarse en universal (de disposición general para el público) y focalizado (específicamente destinados a los pobres), representando 8% y 1% del PIB respectivamente.

El gasto público social total en 1996 se distribuía en forma relativamente uniforme entre los quintiles de población según ingreso (Cuadro 2). Sin embargo, el gasto en sectores sociales beneficiaba mayoritariamente a los quintiles más pobres, mientras que ocurre lo contrario con los seguros sociales, que en su mayoría son de naturaleza contributiva. En el Cuadro 2 también se muestra la distribución de la carga impositiva junto a la participación del ingreso de cada quintil, indicando que la estructura impositiva parecía tener un sesgo levemente regresivo.

Cuadro 2

Distribución del Gasto Público Social e Impuestos por Quintiles (1996)

Concepto	Quintiles (en %)					Total
	I	II	III	IV	V	
Gasto Público en Sectores Sociales	29,8	18,8	21,7	16,8	13,0	100,0
Gasto Público en Seguros Sociales	9,9	20,6	19,5	23,6	26,5	100,0
Gasto Público Social Total	21,8	19,5	20,8	19,5	18,4	100,0
Impuestos	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0
Participación en el ingreso	4,0	8,4	13,2	21,2	53,2	100,0

Fuente: Banco Mundial (2000).

En materia previsional la mayor responsabilidad fiscal se localiza en el gobierno nacional que administra: (i) el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) creado a partir de 1994; (ii) los sistemas previsionales para las fuerzas armadas y de seguridad; (iii) el programa de Pensiones No Contributivas. El gobierno nacional administra también un programa de subsidios complementarios para la combatir la pobreza destinado a aquellos beneficiarios de la previsión social que se encuentren en una situación de extrema necesidad. Además, existen subsidios a las tarifas de electricidad, gas y agua para los jubilados y pensionados más pobres. Estos subsidios se originaron a partir de la privatización de las empresas de servicios públicos que previamente exoneraban del pago de dichos servicios a los jubilados y pensionados de menores ingresos.

Algunas provincias tienen cierta responsabilidad relevante en materia previsional, en particular aquellas donde el empleo público representa una proporción significativa del empleo total. Esta responsabilidad se debe a que estas jurisdicciones administran los regímenes para empleados públicos provinciales.² Adicionalmente, las provincias tienen programas de pensiones de carácter no contributivo, pero con una envergadura limitada, tanto en montos como en casos, complementaria al régimen nacional.³

Tras la crisis de 2001 se produjo un importante cambio en la composición del gasto social debido a que se incrementaron sustancialmente los programas de naturaleza asistencial. En particular cabe mencionar el “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” consistente en el otorgamiento de un subsidio mensual de \$150 a responsables de hogar en estado de cesantía y que cuentan con menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad o se hallan en estado de gravidez. En enero de 2003, había 1,9 millones de beneficiarios. También, en esta línea se implementó un programa similar de subsidio asistencial, pero dirigido a adultos mayores. El denominado “Plan Mayores” es de responsabilidad institucional de dos ministerios (Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Desarrollo Social) y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y está destinado a garantizar la contención integral de mujeres y varones de la tercera edad, mayores de 70 años, sin ingresos fijos o suficientes para su sustento. No ha sido posible obtener cifras de la cantidad de beneficiarios de dicho programa dado que se muestran en forma consolidada con el total de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas. (MTEySS, 2004)

3. El programa de pensiones no contributivas: características generales

Al reformarse el sistema previsional en 1994, las pensiones no contributivas (PNC) fueron separadas de los programas contributivos, los que continuaron en el ámbito del Ministerio de Trabajo reorganizados en el SIJP. A partir de enero de 1996, el programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, que hasta 1999 dependió de la Presidencia de la Nación y, desde entonces, del Ministerio de Desarrollo Social.

El programa de PNC otorga 7 tipos de beneficios: (i) por vejez; (ii) por invalidez, (iii) a madres de siete o más hijos, (iv) a familiares de desaparecidos, (v) a ex-combatientes de la guerra de Malvinas, (vi) otorgados por leyes especiales; (vii) “graciables” otorgados por el Congreso de la Nación. Los tres primeros programas son también denominados como “pensiones asistenciales”. En cuanto a la importancia de los beneficios otorgados, las pensiones graciables del Congreso, y las asistenciales constituyen los programas más relevantes en términos de cantidad de beneficios como de recursos (Cuadro 3).

² Desde 1993, la Ciudad de Buenos Aires y 11 de las 23 jurisdicciones provinciales transfirieron al SIJP sus sistemas previsionales para empleados públicos provinciales y municipales.

³ No existe un registro o sistema nacional que consolide información sobre beneficiarios de los programas de pensiones no contributivas provinciales.

Cuadro 3

Beneficiarios de Pensiones No Contributivas según tipo de beneficio y legislación, marzo 2004

Tipo de pensión	Miles de pensionados	%	Legislación inicial
Graciables del Congreso	141	42	Ley 13337/48
Asistenciales	Invalidéz	80	Decreto 432/97
	Madres de 7 hijos	59	Ley 23746/89
	Vejez	42	Ley 13478/48
Ex-combatientes de Malvinas	15	4	Ley 23848/90
Familiares de desaparecidos	1	0,4	Ley 23466/86
Otras leyes especiales	1	0,2	Ley 14125/52
Total	338	100,0	

Fuente: elaboración propia con datos ANSES.

Las condiciones de adquisición para los beneficios asistenciales contemplan algunos de los siguientes factores (dependiendo del tipo de pensión): falta de cobertura previsional alternativa, ausencia de subsidios de cualquier tipo, falta de ingresos laborales, riesgo médico-social, vejez, soledad, ausencia del progenitor o desempleo de éste para las madres de familia numerosa, desempleo, presencia y cantidad de hijos menores, incapacidad permanente y desamparo institucional (Cuadro 4). Estas prioridades en la definición de las condiciones para adquirir el beneficio han influido para que la población cubierta tenga en su mayoría necesidades básicas insatisfechas (NBI). Estos aspectos se analizan más adelante.

Cuadro 4

Características y condiciones de adquisición de los beneficios asistenciales

Tipo de pensión asistencial	Características generales	Condiciones comunes de adquisición	Condiciones específicas de adquisición
Invalidéz	Se otorga al incapacitado en forma total (76% o más) y permanente para el desempleo de funciones laborales.	No estar amparado por ningún tipo de beneficio previsional o de retiro.	No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos. Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continuada en el país.
Madres de 7 hijos	Se otorga a las madres de 7 o más hijos nacidos vivos, propios o adoptados.	No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar.	Extranjeras deben acreditar 15 años de residencia continuada en el país.
Vejez	Pensión asistencial de vejez.		Mayores de 70 años. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos. Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continuada en el país.

Un aspecto que caracteriza este programa, al igual que otros subsistemas de la protección social en Argentina, es que se construye a partir de un marco legal que evoluciona en el tiempo en forma fragmentada y sin coordinación. En el Cuadro 3 se hizo referencia a las leyes iniciales para cada tipo de pensión; por ejemplo, las pensiones graciables del Congreso y las asistenciales

de vejez datan del año 1948, mientras que las asistenciales para madres de 7 hijos o más corresponden a una ley del año 1989. De esta manera, en un momento del tiempo, se consolidan los distintos beneficios legislados en un marco general, en este caso el programa PNC. Esta evolución, junto al escaso margen del gobierno nacional para cerrar programas o tender a una homogeneización o estandarización de los mismos, ha llevado a que coexistan distintos tipos de beneficios con distinto alcance y condiciones de adquisición.

3.1. Beneficios

Los niveles de las prestaciones están mayoritariamente vinculados legalmente a la jubilación mínima. Ésta se ha mantenido prácticamente constante entre 1991 y 2002 debido a las restricciones fiscales y a adopción por parte del gobierno de un esquema cambiario de paridad fija con el dólar eliminando los mecanismos de indexación para precios y salarios. Tras la fuerte devaluación a inicios de 2002, con una inflación anual del 43% y un aumento de la canasta básica alimentaria del 77%, recién en agosto de 2003 se aumentó la jubilación mínima de \$150 a \$220 (incorporando el complemento de \$50 dispuesto a partir de septiembre de 2002), pasando a \$240 desde enero de 2004. Posteriormente se dispuso elevar el haber mínimo a \$260 a partir de junio y a \$280 desde septiembre de 2004. En el Cuadro 5 se presentan los haberes promedio de los distintos tipos de pensión no contributiva junto a los del sistema contributivo y al salario promedio.

Cuadro 5

Haberes mensuales de los beneficios previsionales. Marzo 2004

Tipo de pensión		Haber mensual	Observaciones
Pensiones No Contributivas	Vejez	\$ 170	Monto fijo
	Madres de 7 ó más hijos	\$ 240	Monto fijo
	Invalidez	\$ 170 (*)	Monto fijo, más asignaciones familiares
	Ex combatientes de Malvinas	\$ 437	Monto fijo
	Graciables del H. Congreso	\$ 179 (*)	Monto variable
	Otras leyes especiales	\$ 956 (*)	Monto variable según la ley
	Familiares de desaparecidos	\$ 240	Monto fijo
Promedio total		\$ 198	
Beneficio promedio sistema contributivo		\$ 399	(Jubilación: \$455; Pensión: \$322)
Salario promedio de los asalariados formales contribuyentes al SIJP		\$ 1.042	

(*) Promedio del universo de beneficiarios correspondiente. Los pensionados por invalidez son los únicos que además pueden percibir asignaciones familiares, aunque sólo lo hacen en menos del 10% de los casos, elevando el haber promedio en \$10.

Las pensiones graciables otorgadas por los miembros del Congreso Nacional merecen un comentario especial. En teoría, estos beneficios tienen que seguir los objetivos planteados respecto a dar cobertura a los grupos vulnerables, pero cada legislador nacional es el que selecciona y gestiona el beneficio, no habiendo participación en el proceso del organismo administrador del programa PNC. Por otra parte, el monto promedio de estas pensiones supera al de las asistenciales (invalidez y vejez). Otra ventaja exclusiva de los beneficios graciables es su retroactividad al mes de enero del año de otorgamiento. Sin embargo las mismas vencen al cabo

de 10 años de ser otorgadas y no son renovables si el total de ingresos supera 2 haberes mínimos jubilatorios.

3.2. Cobertura

En marzo de 2004 (último dato disponible) el número de pensionados del programa PNC era 338 mil; sin embargo el número de beneficiarios supera dicha cifra ya que, en algunos casos los familiares reciben cobertura médica, ya sea a través del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) o del Programa Federal de Salud (PRO-FE). El PAMI es el programa médico que reciben los jubilados y pensionados del sistema previsional contributivo, y es administrado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), mientras que el PRO-FE es un programa financiado con recursos de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) y que a través de convenios con los Ministerios de Salud provinciales otorga un plan de prestaciones médicas a los beneficiarios.

El número de beneficiarios al PRO-FE incluye aproximadamente a 240 mil afiliados titulares y a 120 mil familiares, con un total que asciende aproximadamente a 360 mil. En consecuencia, el programa de PNC extiende su alcance de los 340 mil beneficiarios directos, con prestaciones dinerarias, a 460 mil beneficiarios, al incluir al grupo familiar beneficiado con la cobertura de salud. En la sección 3.3 se discuten aspectos del financiamiento y se brindan detalles del costo de la provisión de cobertura médica.

El programa de PNC ha crecido sostenidamente en la última década. Entre 1993 y 2003 el número de beneficios aumentó 41% (de 208 mil a 334 mil). Las series de beneficios otorgados por el programa de PNC (Cuadro 6) muestran que dos tipos de beneficios concentran la mayoría de las prestaciones: los de vejez e invalidez, y las pensiones graciables del Congreso. Es importante señalar que en la última década, el mayor crecimiento correspondió a los beneficios a madres de 7 o más hijos (más que se triplicaron, pasando de 14 mil a 57 mil), mientras que los de vejez e invalidez aumentaron el 19% y los otorgados por el Congreso, el 29%.

Cuadro 6

Evolución del número de beneficios del Programa de Pensiones No Contributivas

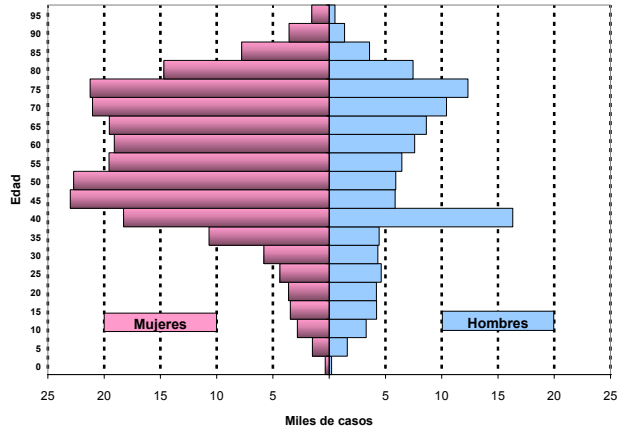
Año	Vejez e Invalidez	Madres de 7 o más hijos	Familiares desaparecidos	Ex-combatientes	Congreso	Leyes Especiales	Total
1989	80.556		3.426		51.767		135.749
1990	82.884		3.479		65.867		152.230
1991	83.767	769	3.483	7.728	62.329		158.076
1992	93.152	4.718	3.332	9.039	98.026		208.267
1993	99.277	13.879	3.165	9.621	110.617		236.659
1994	112.785	24.535	2.919	9.871	122.099		272.209
1995	115.571	32.081	2.346	10.512	130.270		290.778
1996	116.964	35.853	2.059	10.832	134.355		300.063
1997	118.357	39.626	1.772	11.152	138.440	964	310.311
1998	116.300	39.000	1.750	11.150	146.128	970	315.298
1999	120.004	41.702	1.700	11.283	152.065	897	327.651
2000	114.041	51.004	1.370	13.868	165.016	795	346.094
2001	115.835	52.579	1.351	14.080	152.416	745	337.005
2002	114.382	53.808	1.332	14.291	139.319	694	323.825
2003	117.715	57.452	1.312	14.503	142.150	644	333.775

Fuentes: 1989 a 2000, Bertranou y Grushka (2002); 2001 a 2003 elaboración propia con datos de ANSES (2004).

Cabe destacar que a partir de 1994 el número de beneficiarios de PNC por vejez e invalidez se encuentra prácticamente congelado, dado que para otorgar un nuevo beneficio debe generarse una baja en el padrón de beneficiarios a los efectos de liberar recursos para el pago de la nueva prestación.

De las bases de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se obtuvo la apertura de beneficios de PNC por edad y sexo, a marzo de 2004 (Gráfico 1). Respecto a la distribución por sexo se observa que la mayor parte de las pensiones fueron otorgadas a mujeres (66%), aunque la proporción oscila alrededor del 50% para los menores de 30 y para el grupo de 40 a 45 años (donde aparecen los beneficios otorgados a los ex combatientes de Malvinas). En cuanto a la distribución por edad, el 40% de los beneficiarios eran mayores de 65 años.

Gráfico 1
Estructura demográfica de los beneficiarios de PNC



El análisis de cada tipo de beneficio muestra una desigual distribución por edad y sexo. Las pensiones otorgadas por el Congreso corresponden en un 69% a mujeres y en un 44% a mayores de 65 años. Estas proporciones alcanzan, respectivamente, a 55% y 53% en el caso de las pensiones asistenciales (invalidez y vejez) y a 81% y 10% para las otorgadas por leyes especiales. Las pirámides por tipo de PNC se presentan en los gráficos 2 a 4.

Gráfico 2
Distribución de los beneficiarios de PNC del Congreso, por sexo y grupos de edad

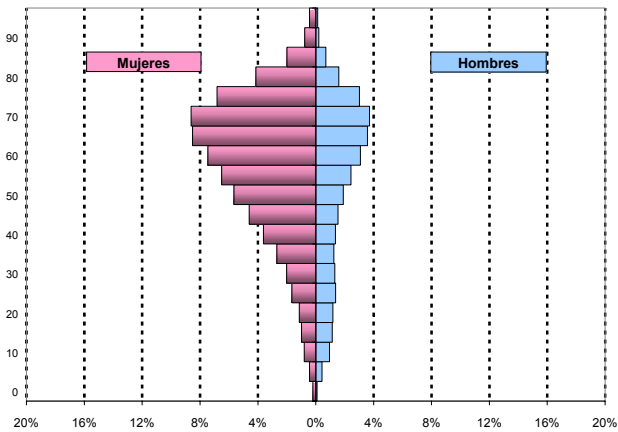


Gráfico 3

Distribución de los beneficiarios de PNC asistenciales, por sexo y grupos de edad

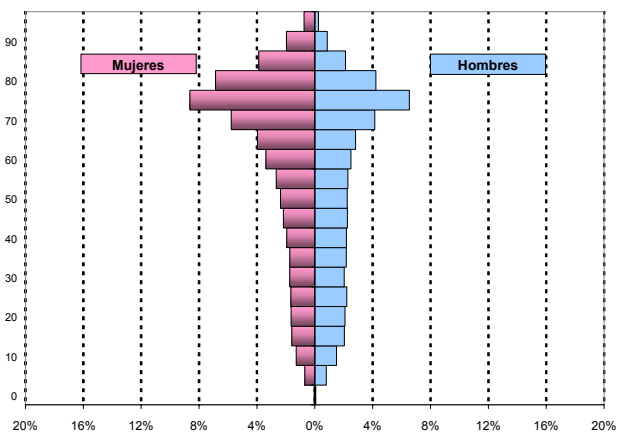
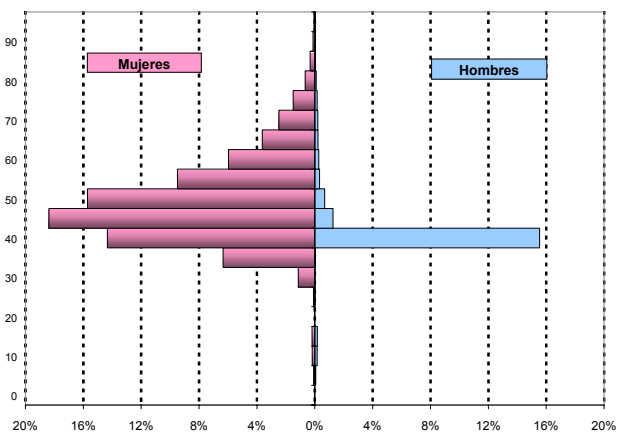


Gráfico 4

Distribución de los beneficiarios de PNC de leyes especiales, por sexo y grupos de edad



3.3. Financiamiento

Las erogaciones totales solamente en prestaciones del programa de PNC también registran una tendencia ascendente, alcanzando un promedio de aproximadamente \$574 millones para el período 1994-2001. Esto equivale al 3% del gasto total previsional a cargo del gobierno nacional, y al 0,2% del PIB (Cuadro 7).

Cuadro 7

Erogaciones del programa de Pensiones No Contributivas (PNC) nacional ^(a)

PNC	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio 1994-2001
En millones de pesos de 2001	441	512	503	577	569	563	673	756	574
En % del Gasto Previsional Nacional (b)	2,6	3,0	2,8	3,2	3,1	3,0	3,6	n/d	3,0
En % del PIB	0,17	0,20	0,18	0,20	0,19	0,20	0,24	0,28	0,21

(a) Los estados provinciales también otorgan PNC a través de las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales o en forma de programas de protección social, pero su monto consolidado se desconoce.

(b) Incluye el total de prestaciones (SIJP y fuerzas armadas y de seguridad), subsidios y gastos administrativos.

Fuente: MECON (2001 y 2003).

El presupuesto total anual de la CNPA ascendió en 1999⁴ a \$835 millones, de los cuales más del 77% (\$643 millones) correspondían al pago de pensiones, aunque sólo se ejecutó el 85%. El resto del presupuesto se asigna un 0.4% para administración, un 1.7% para asistencia social, y un 20.8% para asistencia médica (Cuadro 8). La asistencia médica se desagrega en el gasto que se realiza en formas de cápita con el PAMI y el PROFE, y en el gasto no capitado que incluye recursos destinados a cubrir prestaciones por discapacidad, hemodiálisis, geriatría, psiquiatría y otros.

Cuadro 8

Presupuesto anual de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Año 1999

	Millones de \$	%
Pensiones no contributivas	643,2	77.1
Administración	3,4	0.4
Atención social	14,5	1.7
Capitado	90,7	10.9
Discapacidad	40,8	4.9
Atención médica		
No capitado		
Hemodiálisis	23,1	2.8
Geriatría	11,2	1.3
Psiquiatría	0,8	0.1
Otros	3,2	0.4
Total	834,6	100.0

Fuente: CNPA.

⁴ Último año para el cual se obtuvieron datos desagregados para el gasto de la CNPA. Notar que el dato presupuestado para 1999 es mayor que el reportado por el Ministerio de Economía para el dato de ejecución, aunque este último es provisorio. Las cifras para años más recientes están en proceso de revisión.

3.4. Administración

Luego de la reforma previsional del año 1994, a través del Decreto 292/95 se procedió a transferir las funciones de tramitación, otorgamiento, liquidación y pago de las pensiones no contributivas, hasta entonces a cargo del ANSES, a la Secretaría de Desarrollo Social a partir enero de 1996. Además de las funciones mencionadas, se transfirió la cobertura médico-sanitaria de los beneficiarios de estas pensiones, efectuada hasta ese momento a través del PAMI. En lo que se refiere a la cobertura médica, fueron exceptuadas inicialmente las pensiones de ex combatientes de Malvinas y posteriormente las pensiones otorgadas por invalidez, de las que el PAMI continúa siendo el gestor para la atención médica. Para ello, el PAMI recibe un pago capitado que excluye las prestaciones de hemodiálisis, discapacidad, geriatría y psiquiatría.

A efectos de organizar y dar cumplimiento al Decreto 292/95 se crea por el Decreto 1455/96 la CNPA que funciona como organismo autárquico. Este decreto establece que la CNPA tiene una estructura orgánica con dos Direcciones Nacionales, la Dirección Nacional de Pensiones No Contributivas organizada en tres áreas (iniciación y tramitación, servicios a beneficiarios, y determinación de derechos); y la Dirección Nacional de Prestaciones Médicas también organizada en tres áreas (prestaciones y servicios, control y liquidación, y auditoría médica). La dotación de recursos humanos de la CNPA a diciembre de 1999 era de 423 agentes. El presupuesto para los gastos de funcionamiento del programa alcanzó ese año a 3,4 millones de pesos representando un 0.4% del presupuesto total.

De esta forma, la CNPA tiene las siguientes responsabilidades:

- En forma integral, la recepción, tramitación y evaluación de las solicitudes de pensiones asistenciales (vejez, invalidez y madres de siete ó más hijos), ex combatientes de Malvinas, familiares de desaparecidos y otras pensiones por leyes especiales, con intervención de los gobiernos provinciales y municipales en la gestión de todo el proceso.
- En forma parcial, tramitar las pensiones graciabiles ya acordadas por el Congreso (la gestión de iniciación del trámite hasta el otorgamiento corresponde a los legisladores).
- En forma integral, liquidar los beneficios (haber pensionales).

Debido a una creciente demanda por los beneficios otorgados por este programa y a las restricciones fiscales enfrentadas por el gobierno a fines de los años noventa, la CNPA fortaleció las acciones de focalización privilegiando aquellas personas más necesitadas. En tal sentido, la CNPA implementó un sistema de evaluación de las solicitudes basada en una rigurosa encuesta socioeconómica (Bertranou y Grushka, 2002: Anexo 2). Asimismo se intensificaron algunas acciones de coordinación y cruce de información con otros programas de protección social para evitar los errores de inclusión en el programa de PNC. Estas acciones consistieron en identificar posibles beneficiarios de programas similares en las provincias o potenciales beneficiarios de las prestaciones médicas que pertenecen a hogares en donde alguno de los miembros cuenta con cobertura del seguro social de salud provisto por alguna Obra Social. También se realizaron cruces de información con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTYS) que busca consolidar la información de todos los subsistemas de información tributaria y de beneficiarios de programas y seguros sociales. Estas tareas tienden a mejorar la focalización pero cabría todavía un amplio margen para mejorar dicha acción.

4. Evaluación de la eficacia del programa PNC para reducir la pobreza

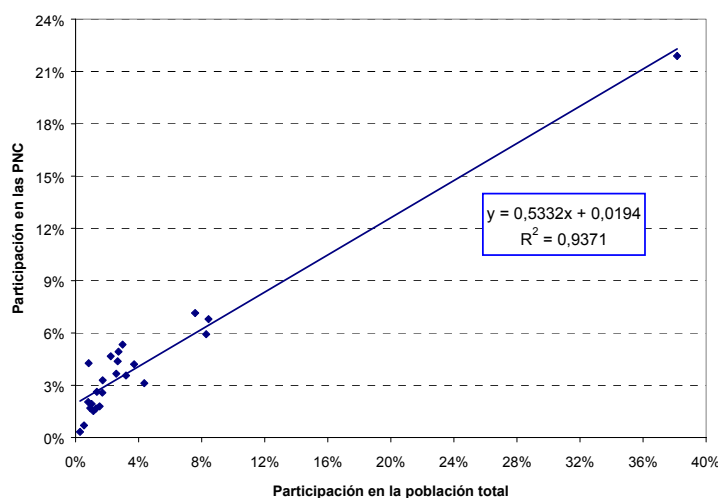
Para caracterizar socioeconómicamente a los beneficiarios del programa de PNC idealmente sería necesario contar con la base de datos de los beneficiarios. Debido a la imposibilidad de acceso a dicha base se procedió en primer lugar a analizar la distribución de los beneficiarios por jurisdicción y luego a caracterizar la población a partir de los datos contenidos en la encuesta de condiciones de vida ECV 2001. Una ventaja de esta última fuente es que permite además realizar comparaciones en relación con la población excluída del programa y evaluar el efecto del programa PNC en aliviar la pobreza y la indigencia (o pobreza extrema).

4.1. Distribución geográfica de receptores de PNC

Los beneficiarios de PNC se distribuyen por jurisdicción de manera bastante similar a la población total del país. Las respectivas participaciones tienen un coeficiente de correlación (de Pearson) muy significativo ($r=0,97$). Sin embargo, esta asociación está fuertemente afectada por el punto extremo (provincia de Buenos Aires) ya que, si se lo excluye, el valor del coeficiente disminuye a 0,83.

Gráfico 5

Distribución por jurisdicción de la población total y de los beneficiarios de PNC, 2004



Fuente: Anexo 1.

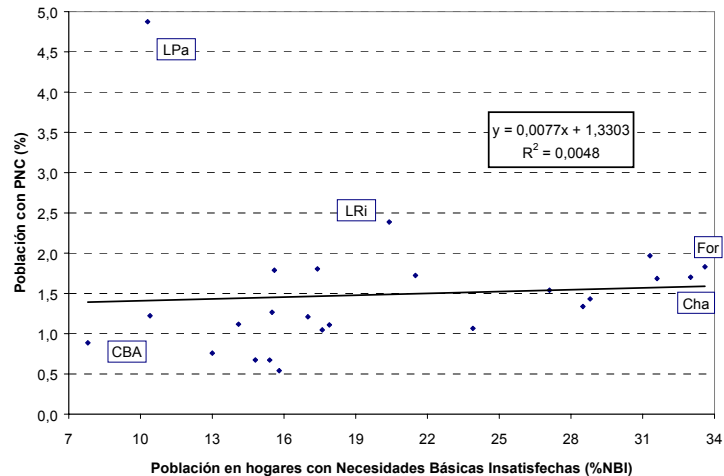
Dado el carácter y el objetivo del programa de PNC, es de esperar que el alcance en aquellas jurisdicciones más necesitadas sea superior al del resto. Como indicador se escogió la proporción de población en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁵, según surge del Censo Nacional de 2001 (INDEC, 2004).

⁵ Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: más de 3 personas por cuarto.
- Vivienda: pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo inconveniente.
- Condiciones sanitarias: ningún tipo de retrete.

A efectos de este análisis se comparó dicha proporción con la de población que recibe PNC. Como se muestra en el Gráfico 6, la asociación es prácticamente nula. Se destaca especialmente la provincia de La Pampa (seguida por La Rioja) con alta proporción de PNC y valores bajos (o intermedios) para la proporción con NBI.

Gráfico 6
Proporción de población con PNC (2004) y NBI (2001), por provincia



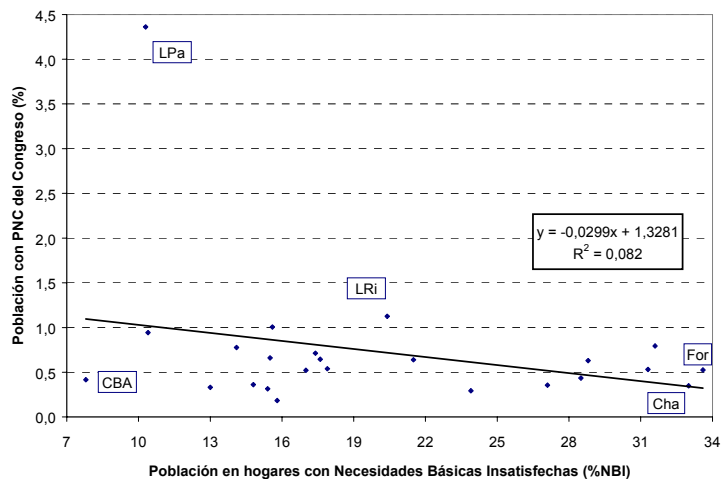
Fuente: Anexo 1.

Al analizar por separado los tipos de PNC es posible descubrir que la baja correlación observada ($r=0,07$) se debe a la distribución de las pensiones graciables del Congreso (Gráfico 7) que presenta una asociación negativa ($r=-0,29$) aunque no significativa.

-
- Asistencia escolar: algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.
 - Capacidad de subsistencia: 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, jefe con baja educación.

Gráfico 7

Proporción de población con PNC gratificables y NBI, por provincia

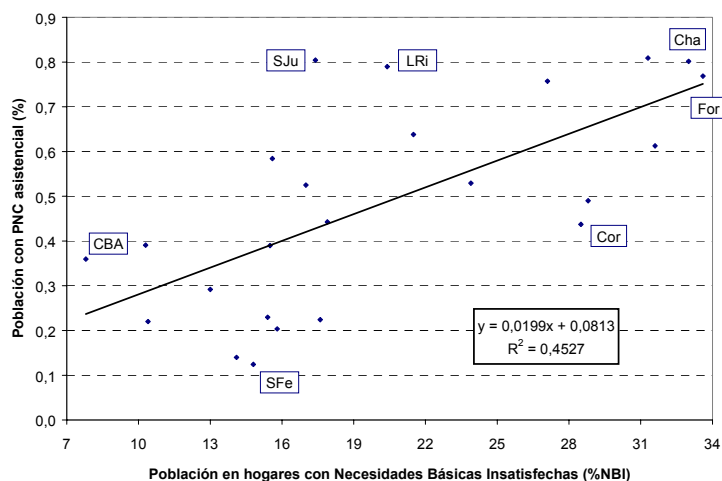


Fuente: Anexo 1.

En cambio, las PNC asistenciales por invalidez y vejez (Gráfico 8) sí presentan la esperada asociación positiva ($r=0,67$). En este caso se destacan San Juan y La Rioja, con altas proporciones de receptores y niveles intermedios de NBI y, por otra parte, Santa Fe y Corrientes presentan relativamente baja proporción de perceptores para sus niveles de NBI.

Gráfico 8

Proporción de población con PNC asistenciales y NBI, por provincia



Fuente: Anexo 1.

En el caso de las PNC por leyes especiales (con predominio de las madres de familia numerosa) la asociación es aún más fuerte ($r=0,84$) aunque aquí no se muestra por razones de espacio.

4.2. Caracterización socio-demográfica de receptores de PNC

Una forma inicial de evaluar el grado de focalización del programa PNC es caracterizar socio-demográficamente a los beneficiarios y sus hogares. Para considerar una subpoblación más homogénea, el análisis subsiguiente se concentra en los mayores de 65 años, según el tipo de beneficio previsional al que tienen acceso.

Es interesante notar que el 4% de los receptores de PNC reportaron contar con seguro privado de salud. De esta manera se evidencia cierta disposición a pagar por medicina privada indicando que puede haber fallas en la focalización del programa. Lamentablemente la ECV no permite distinguir a los perceptores de PNC asistenciales de aquellas graciabes otorgadas por el Congreso. Estas últimas no cuentan con una evaluación clara de necesidad económica, permitiendo de esta manera algunas filtraciones hacia estratos de mayor ingreso.

Los receptores de PNC se distinguen (Cuadro 9) por sus mayores valores para edad promedio (75 años), proporción femenina (68%) e inactividad (90%) y cantidad de miembros del hogar (3,2), mientras que presentan los menores promedios de años de escolaridad (4) e ingreso per cápita del hogar (\$167).

Cuadro 9

Características socio-demográficas de la población mayor de 65 años, según percepción de beneficios previsionales. Encuesta de Condiciones de Vida, 2001

Concepto	Pensión no contributiva (1)	Jubilación y/o pensión contributiva (2)	Sin beneficio previsional (3)	Total (4)
Distribución (%)	6,0	65,9	29,4	100,0
Edad promedio (años)	74,7	74,4	71,2	73,1
Proporción femenina	68%	54%	66%	59%
Proporción jefe de familia	57%	73%	44%	64%
Con seguro de salud privado	4%	6%	8%	7%
Proporción inactiva	90%	91%	72%	85%
N° de miembros del hogar	3,2	2,7	3,1	2,8
Escolaridad (años)	4,1	6,6	5,5	6,1
Ingreso per cápita del hogar (\$)	167,5	332,1	201,2	284,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

4.3. Efecto del programa PNC sobre la pobreza

El objetivo primordial del programa de pensiones no contributivas es brindar protección social a aquellos grupos poblacionales que no cuentan con los medios para acceder al sistema de seguridad social basado en esquemas contributivos. Una de las razones de esa imposibilidad de acceso se debe a la situación de pobreza o indigencia en que se encuentran los hogares, lo que lleva a un círculo familiar de escaso acceso a la educación y a la salud impidiendo la formación de capital humano y restringiendo la posibilidad de entrar al mercado laboral formal y moderno que a su vez provee una red de protección social.

A los efectos de evaluar como el programa de PNC reduce la pobreza e indigencia de los hogares receptores se obtuvo información de la Encuesta de Desarrollo Social de 1997⁶ para identificar los hogares, sus ingresos totales y los provenientes de PNC. A partir de los datos demográficos del hogar se calculó el ingreso per cápita por adulto equivalente y se comparó la situación de ingresos antes y luego de la transferencia originada por la pensión no contributiva. De esta manera, y considerando las líneas de pobreza e indigencia elaboradas por el INDEC (para más detalles ver Bertranou y Grushka, 2002), se estimó la proporción de hogares por debajo de cada una de estas medidas. Para una evaluación más detallada se consideraron tres tipos de hogares: (i) con algún miembro receptor de PNC; (ii) con algún miembro receptor de PNC mayor de 65 años; (iii) total (Cuadro 10).

Cuadro 10
Efectos de las PNC en la reducción de pobreza e indigencia, 1997

Hogares	Participación	Porcentaje pobre		Reducción de la incidencia	Porcentaje indigente		Reducción de la incidencia
		Sin transferencias	Con transferencias		Sin transferencias	Con transferencias	
Con receptores de PNC	3,4	56,5	39,1	17,4	30,4	10	20,4
Con receptores mayores de 65 años	1,6	20,6	19,6	1,0	8,2	6,9	1,3
Total de hogares	100,0	37,0	36,8	0,2	12,3	12,1	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EDS 1997.

El programa PNC reducía la incidencia de la pobreza y la indigencia (o pobreza extrema) en los hogares receptores en alrededor de 20 puntos porcentuales. Tomando el subconjunto de los hogares con algún receptor de 65 años y más, el efecto es mucho menor dado que pobreza e indigencia sólo se reducen 1 punto porcentual (aunque sigue siendo relevante en términos relativos)⁷. Esto quiere decir que el impacto mayor se produce en los hogares con población más joven, posiblemente debido a los beneficios de mayor cuantía disponibles. Por el contrario, si se amplía el universo de los hogares evaluados, y se considera al total de los mismos, el efecto de la reducción de pobreza e indigencia se diluye llegando a sólo 0,2 puntos porcentuales. Esta última cifra da una idea del limitado impacto global del programa de PNC en la reducción de la pobreza.

Debido a las características socio-demográficas de los beneficiarios detectadas en la sección anterior, pareciera que hay margen para mejorar su impacto asegurando una mayor focalización en los hogares más necesitados.

⁶ Los datos correspondientes a la ECV de 2001 están en proceso de revisión.

⁷ Cabe señalar que el monto de la PNC por vejez era (y es) el menor de todas las PNC, apenas suficiente para sacar de la indigencia a hogares con sólo dos adultos mayores (cuando el promedio de miembros es superior a 3).

5. Conclusiones

Las PNC administradas por el gobierno nacional en Argentina constituyen un programa de relevancia tanto por la cantidad de beneficiarios alcanzados como por el volumen de recursos que demanda. En general, el programa es de naturaleza asistencial con el objeto de aliviar la pobreza, sin embargo algunas de sus prestaciones no tienen plenamente dicho objetivo. Un aspecto destacable del programa constituye las pensiones otorgadas por los legisladores. Si bien estas prestaciones están presentes en otros países, nunca alcanzan cifras tan significativas como en Argentina, ni en cantidad ni en montos. A pesar de ello, el programa pareciera contar con un nivel de focalización que permite tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza de los hogares con perceptores. Este impacto podría incrementarse con modificaciones en la estructura y mejoras en la focalización de las PNC graciabiles.

A continuación se realizan comentarios adicionales y algunas recomendaciones que podrían mejorar el diseño del programa como también su rol en el sistema de protección social:

- *Mejoras en la focalización*

A partir de las características socio-demográficas de los beneficiarios del programa puede asegurarse que hay margen para mejorar la focalización de los beneficios y de esta manera maximizar el impacto en la reducción de la pobreza. Para ello sería necesario estudiar detenidamente la racionalidad y equidad en los requisitos de otorgamiento de las pensiones asistenciales por parte de la CNPA. Sin embargo, el mayor desafío se centra en los beneficios otorgados por los legisladores nacionales dado que la CNPA (que sí cuenta con un mecanismo de evaluación socioeconómica de los solicitantes) no interviene en la definición de los beneficiarios.

Una herramienta para seguir profundizando y perfeccionando por parte de la CNPA consiste en el cruce de información con otras bases de datos de beneficiarios de programas sociales nacionales, provinciales y municipales.

- *Costos fiscales del programa*

Desde el punto de vista fiscal, y dadas las restricciones en el financiamiento del Estado, sería necesario evaluar actuarialmente las proyecciones financieras y presupuestarias que implican los beneficios ya otorgados. También sería relevante realizar proyecciones de distintos escenarios futuros contemplando una mayor demanda por estos beneficios debido a la caída esperada en la cobertura por parte del sistema previsional contributivo (SIJP)⁸. También habría que evaluar la consistencia de este programa con el Plan Mayores.

- *Eliminación de las pensiones graciabiles. Definición de la autoridad responsable de la política previsional*

La racionalidad del otorgamiento de pensiones graciabiles por parte de los legisladores es escasamente sustentable. El mecanismo actual genera clientelismo, poca transparencia y, por lo tanto, margen para inequidades. Idealmente, el programa de pensiones graciabiles debería ser eliminado o, en su defecto, deberían incorporarse requisitos mínimos como edad, discapacidad y/o insuficiencia de ingresos. Estos requisitos deberían ser evaluados y verificados por la CNPA. Esta transformación permitiría adecuar el papel de cada poder en el Estado dado que el poder

⁸ Para más detalles ver Grushka (2002).

legislativo no tendría el mandato o las atribuciones constitucionales para ejecutar la política previsional.

- *Mejoras en la transparencia*

El actual funcionamiento del programa no garantiza una total transparencia de los procedimientos para determinar el orden de otorgamiento de los beneficios que determina la CNPA. Usualmente se dan prioridad por: 1) orden de llegada, 2) urgencias por salud, 3) pedidos especiales realizados por autoridades (Defensor del Pueblo, oficios judiciales, etc.). Los mayores problemas de transparencia se producen en las pensiones graciables otorgadas por los legisladores.

- *Reducción de la fragmentación y cambios propuestos en el sistema previsional*

En los últimos años han surgido numerosas propuestas para reformar el sistema previsional, incluyendo la modificación de los beneficios otorgados por el sistema contributivo y la introducción de un beneficio universal para todos aquellos adultos mayores de cierta edad (entre 65 y 75 años). Las propuestas van desde beneficios verdaderamente universales al establecimiento de ciertas restricciones, como no contar con ningún ingreso previsional o laboral propio o del cónyuge, ni con activos que permitan una fácil subsistencia.

En numerosos casos, las propuestas de reforma previsional no hacen referencia al programa de PNC siendo que este debería ser parte constitutiva de un primer pilar o “pilar cero”, como sugieren los nuevos paradigmas de reforma de los sistemas de seguridad económica para la vejez. Como ha sido costumbre en la evolución histórica del sistema de protección social en Argentina, nueva legislación y programas se superponen en objetivos y población objetivo a ser beneficiaria. De esta manera el gobierno debería seriamente evaluar la conveniencia de unificar las pensiones asistenciales con los esquemas propuestos de "beneficio universal".

6. Referencias

ANSES (2004). “**Informe de la Seguridad Social**”. 1^{er} cuatrimestre.

Banco Mundial (2000). “**Un pueblo pobre en un país rico: Informe de la pobreza en Argentina**”. Marzo.

Bertranou, Fabio y Carlos Grushka (2002). “**The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction**”. Extension of Social Security ESS Paper 5, OIT, Ginebra.

Bertranou, Fabio, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (2002). “**Pensiones No Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay**”. OIT, Santiago.

Grushka, Carlos (2002) “**Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000-2050**”. Serie Estudios Especiales 14. SAFJP, Buenos Aires.

INDEC (2003). Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001.

MECON (2001). “**Caracterización y evolución del gasto público social - 2000**”. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Serie Gasto Público. Documento de Trabajo No. GP/10.

MTEySS (2004). http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/mayores/plan_mayores_requis.htm (15/07/04)

SIEMPRO (2004). <http://www.siempro.gov.ar/productos/encuesta/ecv2001/base.htm> Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales. **Encuesta de Condiciones de Vida.**

SIEMPRO – INDEC (1999). **Encuesta de Desarrollo Social.** Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales. Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.

▪ ANEXO 1

Distribución de las PNC, proporciones de la población total y NBI por jurisdicción, marzo de 2004

Jurisdicción	Graciables del Congreso	Asistenciales	Leyes especiales	Total PNC		Población Total		Población con PNC Congreso	Población con PNC asistencial	Población con PNC total	Población con NBI 2001 (%)
				Casos	Particip.	En miles	Particip.				
Capital Federal	11.347	9.801	3.013	24.161	7,1%	2.725	7,6%	0,4%	0,4%	0,9%	7,8
Buenos Aires	25.215	27.909	20.897	74.021	21,9%	13.709	38,2%	0,2%	0,2%	0,5%	15,8
Catamarca	2.119	2.116	1.480	5.715	1,7%	332	0,9%	0,6%	0,6%	1,7%	21,5
Chaco	3.405	7.847	5.398	16.650	4,9%	979	2,7%	0,3%	0,8%	1,7%	33,0
Chubut	2.678	1.581	876	5.135	1,5%	406	1,1%	0,7%	0,4%	1,3%	15,5
Córdoba	10.018	8.838	4.100	22.956	6,8%	3.029	8,4%	0,3%	0,3%	0,8%	13,0
Corrientes	4.029	4.049	4.310	12.388	3,7%	926	2,6%	0,4%	0,4%	1,3%	28,5
Entre Ríos	7.418	2.577	2.039	12.034	3,6%	1.149	3,2%	0,6%	0,2%	1,0%	17,6
Formosa	2.545	3.723	2.599	8.867	2,6%	484	1,3%	0,5%	0,8%	1,8%	33,6
Jujuy	3.832	2.981	1.896	8.709	2,6%	608	1,7%	0,6%	0,5%	1,4%	28,8
La Pampa	12.915	1.157	362	14.434	4,3%	296	0,8%	4,4%	0,4%	4,9%	10,3
La Rioja	3.245	2.278	1.363	6.886	2,0%	288	0,8%	1,1%	0,8%	2,4%	20,4
Mendoza	4.929	3.598	2.015	10.542	3,1%	1.567	4,4%	0,3%	0,2%	0,7%	15,4
Misiones	3.415	7.270	4.096	14.781	4,4%	960	2,7%	0,4%	0,8%	1,5%	27,1
Neuquén	2.441	2.456	763	5.660	1,7%	468	1,3%	0,5%	0,5%	1,2%	17,0
Río Negro	2.942	2.416	691	6.049	1,8%	546	1,5%	0,5%	0,4%	1,1%	17,9
Salta	8.501	6.559	2.971	18.031	5,3%	1.071	3,0%	0,8%	0,6%	1,7%	31,6
San Juan	4.395	4.958	1.768	11.121	3,3%	616	1,7%	0,7%	0,8%	1,8%	17,4
San Luis	3.672	2.134	726	6.532	1,9%	365	1,0%	1,0%	0,6%	1,8%	15,6
Santa Cruz	1.818	424	116	2.358	0,7%	193	0,5%	0,9%	0,2%	1,2%	10,4
Santa Fe	10.751	3.700	5.594	20.045	5,9%	2.976	8,3%	0,4%	0,1%	0,7%	14,8
Santiago del Estero	4.257	6.475	5.027	15.759	4,7%	801	2,2%	0,5%	0,8%	2,0%	31,3
Tierra del Fuego	772	139	199	1.110	0,3%	99	0,3%	0,8%	0,1%	1,1%	14,1
Tucumán	3.899	7.058	3.257	14.214	4,2%	1.334	3,7%	0,3%	0,5%	1,1%	23,9
Total	140.558	122.044	75.556	338.158	100,0%	35.927	100,0%	0,4%	0,3%	0,9%	17,7

Fuente: elaboración propia con datos de ANSES (2004) e INDEC (2003).

