

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 2:

**LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL
ARGENTINO**

CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina
Coordinador: Eduardo Basualdo
Equipo de investigación: Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal

Noviembre de 2009

ÍNDICE

Introducción	2
1. Breve reseña de la historia del sistema previsional argentino	3
1.1. Un poco de historia (1900-1943)	3
1.2. La consolidación de un sistema previsional integral (1944-1955).....	4
1.3. La crisis de las cajas de previsión (1955-1966)	5
1.4. La reforma del sistema previsional (1966-1975).....	5
1.5. Una nueva reforma regresiva sobre el sistema previsional (1976-1983).....	7
1.6. La colapso del régimen previsional (1983-1989)	8
2. Reforma estructural del sistema previsional y su crisis.	10
2.1. La Reforma Previsional de 1994.....	10
2.2. El sistema previsional mixto (1994-2008)	11
2.2.1. Cobertura, afiliación, nivel de aportes.....	11
2.2.2 Concentración, altos costos e inseguridad de los fondos en el mercado de las AFJP.....	13
2.2.3. Inexistente fomento del mercado de capitales y desfinanciamiento del sector público.	15
2.2.4. La crisis de 2001 y su impacto sobre el sistema previsional.....	19
2.3.Introducción de regímenes de capitalización en América Latina y sus consecuencias.....	20
3. La reestización del sistema de AFJP en Argentina en 2008.	25
3.1.1. La composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)	26
3.1.2. El fondo de garantía de sustentabilidad y el financiamiento de la política anticíclica.....	27
3.2. La Ley de Movilidad Jubilatoria.....	32
4. La evolución del sistema previsional en la post-convertibilidad... ..	35
4.1. Evolución de las principales variables del sistema previsional.	35
4.2. La situación actual del sistema integral previsional argentino (SIPA)	39
4.3. La ampliación del régimen de asignaciones familiares: su impacto sobre las condiciones de vida de la población y la sustentabilidad de su financiamiento.	44
4.3.1. El impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre las condiciones de vida de la población.	46
4.3.2. El origen del financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares..	49
4.4. La necesidad de incrementar los fondos de la seguridad social para lograr un crecimiento significativo y sustentable de los haberes jubilatorios.....	49
5. Reflexiones finales.....	52

Introducción.

El presente trabajo pretende indagar acerca de las características que asumió el sistema previsional argentino a lo largo de las distintas etapas históricas, para posteriormente realizar un análisis pormenorizado de la situación previsional actual, a casi un año de la reestatización de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) y menos de un mes de la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

En la primer sección se realiza un sucinto racconto de la evolución del sistema previsional en nuestro país desde comienzos del siglo XX hasta mediados de la década del noventa cuando, a través de la introducción del régimen de capitalización, se privatizó parcialmente el sistema. Posteriormente, en la segunda sección, se analizan las características que asumió dicha reforma estructural para determinar sus consecuencias no sólo respecto del propio régimen de previsión social sino también sobre la economía en su conjunto. Asimismo, se dedica un apartado al análisis de los efectos y las características que han tenido las reformas de los sistemas previsionales en la inmensa mayoría de los países de América Latina.

La tercera sección de este trabajo está orientada a evaluar el impacto que ha tenido la reestatización del sistema previsional en nuestro país desde 2008 y, en particular, la utilización que se ha realizado de los fondos de capitalización que antes estaban en manos de las AFJP. A su vez, se analiza el impacto que ha tenido la Ley de Movilidad Jubilatoria, aprobada el pasado año, sobre la evolución de los haberes de la población pasiva.

En la cuarta sección se realiza un análisis general sobre la situación del sistema previsional en nuestro país durante la post-convertibilidad y de las alternativas existentes para alcanzar un incremento significativo y sostenible en las remuneraciones del sector pasivo.

En este marco, en la sección 4.3 del presente trabajo¹ se presenta una evaluación del impacto de la reciente ampliación del régimen de asignaciones familiares, en términos de las condiciones de vida de la población, pero también de la sustentabilidad del sistema previsional en nuestro país. Sin dudas, dicho análisis resulta central en tanto permite evaluar, con cierto grado de aproximación, los resultados de una de las medidas más relevantes en nuestro país en materia de política social durante las últimas décadas.

¹ Ver página 44.

1. Breve reseña de la historia del sistema previsional argentino.

En este apartado se realizará una breve descripción del desarrollo del sistema previsional en Argentina desde principios del siglo XX hasta fines de los años ochenta. Se prestará especial atención al tipo de cobertura, el nivel de haberes y su impacto sobre la distribución del ingreso, así como a la forma de financiamiento en cada período. Este recorrido histórico permitirá no sólo dar cuenta de la orientación de las distintas reformas previsionales y de las lógicas diferenciales con las que se intentó resolver los problemas financieros del sistema, sino también de los impactos concretos de dichas medidas.

Esta reseña histórica resulta fundamental para contextualizar el modo en que el gobierno neoliberal de Carlos S. Menem contó con el consenso social necesario para decretar la reforma previsional de 1994, logrando trastocar la lógica histórica del sistema a través de la implementación de un régimen mixto (reparto y capitalización) en beneficio de los capitales financieros más concentrados y a costa de la profundización del déficit público y del nivel de vida de la población pasiva.

1.1. Un poco de historia (1900-1943).

A fines del siglo XIX, el surgimiento de los primeros sindicatos modernos en Argentina impulsó un período de intensas luchas obreras y sociales. La respuesta de las elites a esta “nueva cuestión social” no fue otra que la aplicación de políticas represivas sobre la población que, sin embargo, lejos de aquietar el conflicto, sólo lograron profundizarlo. Frente a ello, los sectores dominantes debieron emplear una nueva estrategia tendiente a responder a algunos de los reclamos obreros con el fin de reducir los niveles de conflictividad y garantizar el orden social. Así se promulgó la primera legislación “social” que, consistió en la regulación del trabajo de mujeres y niños, el establecimiento del descanso dominical y la reducción de la jornada laboral, entre otras cuestiones.

También esta búsqueda de contener las huelgas y conflictos obreros impulsó el surgimiento de políticas de previsión social en nuestro país (Isuani, 2008). En 1905, por ejemplo, se sancionó una ley que mientras, por un lado, creaba un fondo de pensiones para los trabajadores ferroviarios (quienes venían sosteniendo un prolongado conflicto), por otro, fijaba que todo trabajador despedido a causa de huelga perdería su derecho a jubilarse y sus aportes. Una política claramente tendiente a desarticular las acciones de lucha de los trabajadores.

La creación de las primeras cajas de jubilación (en 1904, de los empleados de la Administración Pública; en 1905, de los ferroviarios) implicó que otros sectores de trabajadores comenzaran a demandar y obtener sus fondos previsionales. Entre 1916 y 1930, durante los gobiernos de H. Yrigoyen y M. T. de Alvear, la cobertura previsional se expandió a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro; luego, hacia fines de los años treinta, se sumaron periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos.

A pesar de su expansión gradual durante esos años, la cobertura quedó acotada a aquellas ramas de actividad que lograron crear sus cajas de jubilación, cubriendo sólo a un conjunto relativamente privilegiado de asalariados. A su vez, esto implicó la creación de un sistema previsional altamente fragmentado y con fuertes diferencias en los tipos de beneficios, porcentajes de aportes, edad de retiro, financiamiento y calidad de prestaciones entre los trabajadores de distintas actividades. Las cajas de jubilación se regían por la lógica de la

capitalización individual: los aportes y contribuciones se destinaban a engrosar un fondo que financiaría las prestaciones una vez efectuado el retiro del trabajador de su vida activa (Isuani, 2008).

1.2. La consolidación de un sistema previsional integral (1944-1955).

Entre 1944 y 1955, bajo los dos primeros gobiernos peronistas, el sistema previsional argentino recibió un gran impulso. En esa etapa se produjo la masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores, con la creación de las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). Este proceso implicó que el derecho a la previsión social dejara de ser un beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se extendiera a amplias franjas de la clase trabajadora. A partir de este momento, el acceso a la cobertura previsional quedó dependiendo sólo de la pertenencia del trabajador al mercado de trabajo formal (Arza, 2009). En el período 1939-1949, la cobertura real se multiplicó casi seis veces, pasando de 397.000 afiliados a 2.327.946, eterminando un crecimiento de la población afiliada al sistema de seguridad social a una tasa anual del 19,4% (Rulli, 2008; *sobre la base de datos consignados en Alonso, 1997*).

Por otra parte, si bien en esta etapa se produjo una transformación progresiva del sistema previsional, la lógica en la asignación de derechos permaneció atada a los acuerdos que cada sector particular conseguía en su negociación con el Estado y los sectores patronales. De tal modo, las condiciones de elegibilidad, la edad jubilatoria, las tasas de contribuciones patronales y los niveles de beneficio seguían siendo definidas según el poder económico y político de cada grupo ocupacional, generando desigualdades al interior del sistema previsional (Arza, 2009).

De todas formas, hacia 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen cuando se asumió la lógica de reparto como principio estructurante. Ello implicó que la redistribución de ingresos prime como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la lógica de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

La reforma presentaba un elemento aún más progresivo en tanto fijaba que la distribución se realizaría de forma vertical: los trabajadores con ingresos bajos y medios obtendrían tasas de sustitución del salario (TSS)² mucho más altas que los trabajadores de mayores ingresos. Es decir, los trabajadores de menores salarios percibirían un beneficio jubilatorio superior al que le correspondería por la magnitud de sus aportes al sistema. Sin embargo, tanto la solidaridad intrageneracional como la progresividad del nuevo sistema previsional se encontraban encorsetadas por su lógica particularista y de segmentación ocupacional (Arza, 2009).

En lo que respecta al financiamiento del sistema, en esta etapa pocos fueron los problemas y muchos los beneficios. Al tratarse, en su mayoría, de cajas previsionales jóvenes, sus excedentes de recursos fueron captados por el Estado a través de la emisión y colocación de bonos en los fondos previsionales, y utilizados para financiar la inversión, el gasto público y cubrir el déficit en otros sectores. Si bien el uso de los fondos previsionales como instrumento de política económica contribuyó a incentivar el consumo, el bienestar social y la equidad

² Tasa de Sustitución del Salario: mide el porcentaje que percibe el beneficiario como beneficio previsional respecto del salario medio que aporta al sistema (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999).

distributiva en el corto plazo, acarrea también un problema de sostenimiento financiero que se pondría de manifiesto en la etapa siguiente.

1.3. La crisis de las cajas de previsión (1955-1966).

En 1958, el gobierno de Frondizi sancionó la Ley 14.499 con la que se determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado (Isuani, 2008). De esta forma, se igualaron las TSS de la mayoría de los sistemas de modo que, en los hechos, se impulsó un proceso de estandarización de los niveles de haberes que terminó desdibujando el elemento más progresivo del sistema previsional diseñado bajo el segundo gobierno peronista.

Por otra parte, en esta etapa también comenzó a producirse un distanciamiento entre la cobertura legal y la realmente existente³, lo que indica que existía una cierta proporción de trabajadores que no participaban en el mercado de trabajo formal y, por ende, que no pagaban contribuciones. Al mismo tiempo, ya en los años sesenta, la rápida maduración ocupacional provocó que las cajas más viejas y aquellas que sufrían niveles de evasión muy altos comenzaran a presentar déficits primarios.

De esta forma, con el transcurso del tiempo, la persecución del 82% móvil, la ampliación de la brecha entre la cobertura legal y efectiva y la rápida maduración ocupacional fueron desencadenando importantes problemas financieros que resultaron determinantes de la reforma de 1968.

Cuadro N° 1. Evolución del balance financiero de las cajas previsionales (resultado primario como porcentaje del gasto total) , 1950-1960.

	1950	1955	1960
Bancaria	205%	78%	70%
Comercio	1471%	139%	29%
Estado	164%	112%	41%
Ferroviaria	14%	-6%	-36%
Industria	1839%	116%	51%
Navegación	286%	43%	-16%
Periodistas y gráficos	271%	19%	89%
Seguros	1500%	313%	169%
Servicios Públicos	28%	-50%	-38%
Rurales		2106%	66%
Empresarios		2832%	155%
Independientes		3251%	-16%
Profesionales		809%	-35%
TOTAL	304%	78%	17%

Nota: El resultado primario es igual a la diferencia entre los recursos por contribuciones y los gastos del sistema.
 Fuente: Arza (mimeo) sobre la base de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1963, Cuadro 6, p. 76.

1.4. La reforma del sistema previsional (1966-1975).

La reforma del sistema previsional de 1969, impulsada por el régimen de facto de J. C. Onganía a través de las Leyes 18.037 y 18.038, implicó una transformación estructural del sistema

³ La cobertura legal corresponde al número de trabajadores legalmente cubiertos por el sistema, mientras que la cobertura real representa a la cantidad de trabajadores con cobertura legal que cumplen las condiciones de elegibilidad del sistema (participación en el mercado de trabajo formal y pago de contribuciones) (Arza, 2009).

previsional, al instaurar la centralización administrativa, el incremento de las restricciones en el acceso a los beneficios y la imposición de un principio de distribución regresivo.

En primer lugar, las diversas cajas existentes se unificaron en sólo tres correspondientes a trabajadores autónomos, del Estado y de la industria, controladas por el Estado. Las condiciones de acceso, los niveles de beneficio y los mecanismos de financiamiento dejaron de depender de cada sector ocupacional y fueron estandarizados para la mayor parte de los grupos ocupacionales; a la vez que se uniformaron los aportes y contribuciones, que quedaron fijados en un 5% a cargo del empleado y en un 15% a cargo del empleador (Isuani, 2008).

En segundo lugar, se elevó la edad de acceso a los beneficios, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, pasó a ser entre 55 y 60 años y, en los autónomos, entre 62 y 65 años. A su vez, se incrementó la cantidad de años contributivos como requisito de acceso a la jubilación: el mínimo de años de aportes se estableció en diez años hasta alcanzar un máximo de treinta años.

En tercer lugar, se fijó que los haberes jubilatorios estarían asociados con la historia individual laboral de cada trabajador, eliminando la redistribución vertical del cálculo del beneficio. Las leyes jubilatorias generales fijaban, entre otras cosas, que el haber jubilatorio debía representar un porcentaje de entre el 70% y el 82% del salario mensual promedio de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes. La movilidad del haber se mantuvo con el objetivo de emparentar la situación de los pasivos con la de los activos, buscando expresar los cambios producidos en el nivel general de las remuneraciones.

En los hechos, la reforma implicó que la distribución del ingreso entre la población pasiva estuviera vinculada directamente con la distribución existente en la vida activa, lo que sostuvo las desigualdades entre los estratos ocupacionales más privilegiados y aquellos con ingresos medios o bajos. Si bien se mantuvo la lógica de reparto, la reforma de 1968 implicó un profundo cambio en el patrón distributivo del sistema previsional vigente durante el peronismo, beneficiando a los sectores de más altos ingresos e impactando de forma regresiva sobre los sectores populares.⁴

En lo que respecta al financiamiento del sistema, la reforma benefició ampliamente a aquellos sectores ocupacionales que pertenecían a las cajas previsionales que estaban en crisis. Al haberse unificado y centralizado las cajas jubilatorias, aquellas que ya presentaban déficit primario pudieron recuperar el equilibrio con el superávit de las cajas más jóvenes, sin necesidad de ajustar el nivel de haberes.

De todas formas, este equilibrio fue sólo de corto plazo, ya que al acelerarse la maduración ocupacional y al incrementarse la cantidad de trabajadores en el sector informal, el sistema previsional volvió a enfrentarse con profundos problemas financieros. Esto último se explica en tanto el sostenimiento financiero del régimen previsional se encontraba atado exclusivamente a las contribuciones salariales, las cuales dependían de las características que presentara el mercado de trabajo formal en cada etapa. La persistente informalidad laboral, ya presente hacia fines de los años sesenta, no sólo determinaba la exclusión de amplias capas de los sectores

⁴ El impacto de la reforma mostró un sesgo claramente regresivo: Los trabajadores con salarios medios o bajos perdieron 7%, mientras que los trabajadores con salarios más altos pudieron obtener un TSS mucho mayor (hasta 22% más para aquellos trabajadores que cuadruplicaron el salario medio) (Arza, 2009).

populares de la cobertura jubilatoria sino que también implicaba un problema en la capacidad de sostenimiento del sistema en el mediano y largo plazo.

De esta forma, el régimen previsional se encontraba limitado por factores de riesgo que, más temprano que tarde, lo llevarían a enfrentar graves problemas financieros que se traducirían en la caída del valor real de las prestaciones, el no cumplimiento de lo dispuesto por la ley y, finalmente, al colapso financiero, sólo postergado temporariamente por la recurrencia cada vez más frecuente a otras fuentes de recursos.

1.5. Una nueva reforma regresiva sobre el sistema previsional (1976-1983).

La dictadura militar que tomó el gobierno en 1976 llevó adelante una profunda represión sobre la clase trabajadora, desarticulando a los sindicatos como interlocutor social del sistema de previsión y salud (Rulli, 2008). En este marco, en 1980 logró impulsar una reforma profundamente regresiva sobre el sistema previsional, que buscó sostener su financiamiento en base a los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación, en 1980, de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema previsional (Arza, 2009). Al consolidar las desigualdades intra e intergeneracionales, esta reforma fue un intento de disolver el principio de justicia distributiva sobre el que todavía se sostenía, a pesar de los cambios que se fueron sucediendo, los diversos componentes del sistema previsional (cobertura, distribución de derechos y financiamiento).

Por una parte, el congelamiento de los salarios fijado por la dictadura en un contexto de alta inflación impulsó una fuerte caída en el poder adquisitivo de los salarios y de las jubilaciones en tanto éstas últimas se encontraban asociadas directamente a los primeros, por la movilidad jubilatoria existente desde años antes. De esta forma, con el estancamiento del salario nominal, la dictadura consiguió provocar una fuerte redistribución del ingreso en favor de los sectores más privilegiados y en detrimento de los trabajadores (activos e inactivos). Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45% y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes (Arza, 2009).

Sumado a esto, el elemento más regresivo de la reforma de 1980 fue la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por la ampliación del IVA. Es decir, no sólo se benefició fuertemente a los sectores empresarios reduciendo sus costos y, por ende, incrementando su rentabilidad, sino que –además– se transfirieron los costos del financiamiento de la seguridad social al conjunto de los trabajadores, aún a aquellos que, por pertenecer al sector informal, ni siquiera contaban con el acceso efectivo a los derechos jubilatorios.

En este marco, los desequilibrios financieros se agudizaron tanto por el estancamiento del mercado de trabajo formal, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional⁵ como por las crecientes dificultades causadas por la eliminación de los aportes patronales. Desde un principio, el nuevo sistema mostró su carácter altamente dependiente de las transferencias fiscales no contributivas, lo que incrementaba su vulnerabilidad ante reducciones en los niveles de recaudación. En 1981, el déficit primario del sistema previsional había alcanzado el 60% de los gastos totales (Arza, 2009). Estas debilidades estructurales tendrán su corolario, ya en democracia, cuando se produjo el colapso financiero del sistema previsional argentino.

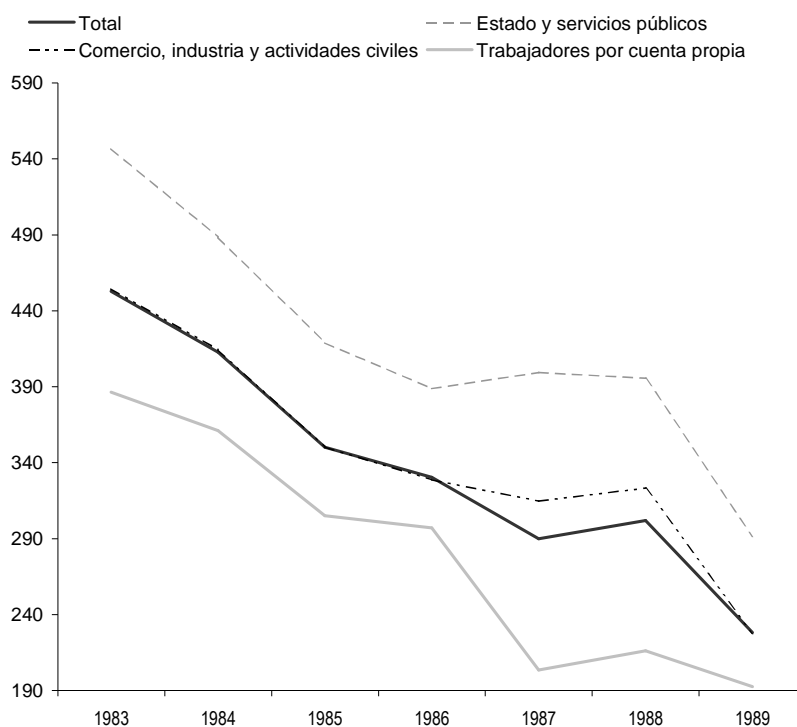
⁵ La relación activos/pasivos comenzó a sufrir modificaciones: entre 1960 y 1980 la población mayor de 65 años se duplicó, mientras que la población total creció un 40 % (Rulli, 2008; *sobre la base de datos consignados en Alonso, 1997*)

1.6. El colapso del régimen previsional (1983-1989).

Hacia mediados de los años ochenta, ya con el reestablecimiento de la democracia, se aplicaron algunas medidas tendientes a revertir los problemas financieros y el cariz regresivo del sistema previsional como, por ejemplo, a través del reestablecimiento de las contribuciones patronales. No obstante, el desequilibrio del sistema era tan pronunciado que ya no era posible su autosostenimiento, de modo tal que continuó dependiendo de la transferencia de recursos fiscales para cubrir los déficit del sistema: se transfirió parte de los ingresos del programa de asignaciones familiares y se crearon nuevos impuestos sobre el gas, la electricidad y los servicios telefónicos.

A pesar de esto, la fragilidad financiera del sistema jubilatorio persistió y se profundizó tanto por la significativa expansión de la informalidad laboral y la evasión fiscal como, aunque en menor medida, por el envejecimiento poblacional producto del aumento de la esperanza de vida y por el descenso de la natalidad. Esto implicó que el Estado se retrasara en el pago de los beneficios, lo que sumado a la pérdida del valor real de los haberes por la inflación generó una caída significativa en las condiciones de vida de los jubilados. Entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989 (Arza, 2009)

Gráfico N° 1. Beneficios jubilatorios del Sistema Nacional de Previsión Social, 1983-1989.
 (en precios constantes de 1997)



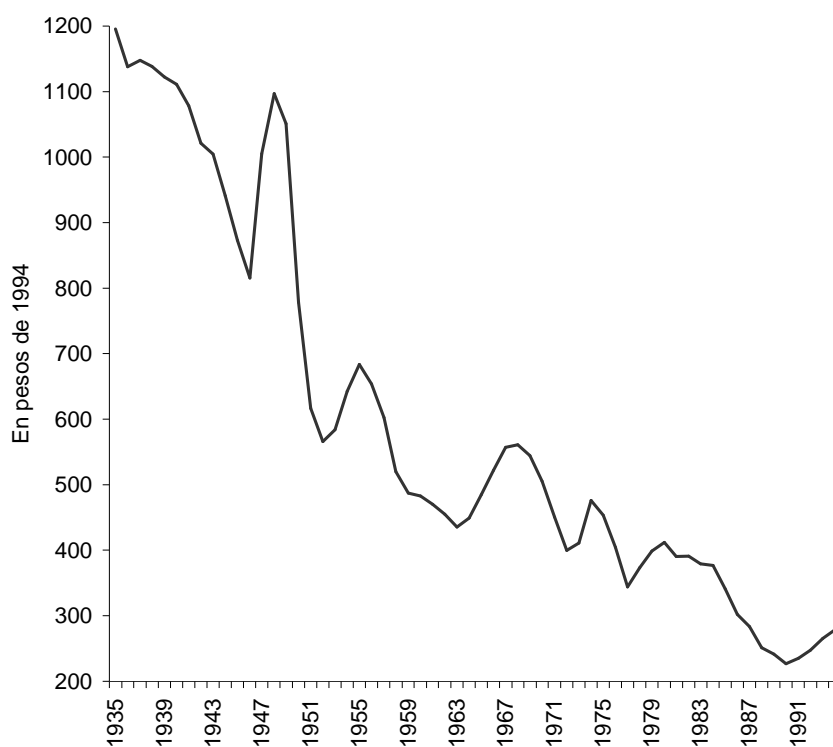
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Arza (sin fecha) con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2001).

Asimismo, el Estado comenzó a manejar como variable de ajuste la aplicación de la movilidad jubilatoria, lo que le significó enfrentar gran cantidad de juicios y sentencias judiciales en su contra, a los que tampoco podía responder. En este contexto, en 1986 el presidente R. Alfonsín decretó la Emergencia Previsional y, con ello, logró congelar las demandas legales y la ejecución de las sentencias en contra del Estado. A la vez, se estableció un nuevo mecanismo para el

cálculo de los haberes que, si bien buscó homogeneizar la distribución de los beneficios en el sistema en su conjunto, no implicó la recuperación de los haberes jubilatorios.

Como se analizó, la historia del sistema previsional argentino fue atravesada desde muy temprano por constantes modificaciones, muchas veces contrapuestas, en las políticas públicas respecto de la seguridad social. Resulta claro también que dichas transformaciones fueron delineando, sobre todo a partir de 1968, una tendencia cada vez más regresiva en términos de distribución del ingreso entre la población pasiva y en la forma de enfrentar los problemas financieros estructurales del régimen previsional. Por ejemplo, en el caso de la evolución de los haberes medios del régimen previsional durante el período 1935-1994, se observa que el nivel más alto corresponde a los años 1948-1949, luego se produce una caída pronunciada (1950-1951) con una fuerte recuperación entre 1952 a 1955. En los años posteriores, se presenta una tendencia negativa que, a pesar de ciertas oscilaciones, se va pronunciando cada vez más (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2. Promedios móviles de haberes medios de Régimen Previsional Público, 1934 - 1994. (a precios constantes de 1994)



Nota: deflactado por el índice de precios al consumidor (IPC-INDEC)
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ferreres (2005)

Sin dudas, el corolario de este proceso regresivo se expresó en la reforma de 1980 ejecutada por la dictadura militar, aunque tampoco el gobierno democrático posterior revirtió dicha tendencia. De esta manera, se fue socavando la credibilidad del conjunto de la población sobre el régimen previsional público, generando el consenso social necesario para que, unos años más tarde, la reforma neoliberal avanzara sobre el régimen previsional.

2. La reforma estructural del sistema previsional y su crisis.

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, desde mediados de los años sesenta el régimen jubilatorio venía presentando problemas de financiamiento, situación que se fue profundizando con la regresividad de las sucesivas reformas previsionales, la persistente informalidad laboral, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional hasta alcanzar su máximo punto crítico a mediados de los años ochenta. En este contexto, el sistema previsional público fue evidenciando su incapacidad para cumplir eficazmente con la cobertura estipulada, lo que implicó una creciente pérdida de credibilidad en el sistema para el conjunto de la población. En este contexto, la ofensiva neoliberal ganó consenso en el cuestionamiento del principio de reparto, criticándolo por ineficiente e insostenible en el tiempo.

2.1. La reforma previsional de 1994.

La reforma previsional de 1994 (Ley 24.241) tomando como referencia explícita al “exitoso” sistema chileno, significó la adopción de un sistema de carácter mixto que, al trastocar la lógica de solidaridad intergeneracional como su único principio constitutivo, incluyó la capitalización individual como un elemento central de la futura jubilación del trabajador.

Se trataba de un régimen de carácter mixto, ya que se combinaban dos sistemas, uno administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR), en su mayoría privadas y vinculadas entre sí. En lo que respecta a la determinación de los haberes jubilatorios también se presentaban diferencias: mientras en el sistema de reparto resultaban de la composición de tres tipos de prestaciones a cargo del Estado⁶, en la capitalización se combinaban recursos públicos con un haber financiado por las AFJP con los fondos capitalizados de sus afiliados⁷. Ahora bien, es preciso advertir que en diversos aspectos, la reforma beneficiaba al régimen de capitalización. Por ejemplo, esto era evidente en los mecanismos estipulados para “optar” entre uno u otro régimen: mientras para elegir reparto cada contribuyente debía solicitarlo por escrito en un acortado límite de tiempo, en el caso de la capitalización la afiliación se realizaba de manera automática (excepto que los aportantes manifestaran lo contrario). Se mantenía la misma asimetría para pasar, una vez ya afiliado, de un sistema al otro: el pasaje al régimen estatal sólo fue posible en los dos años posteriores a la reforma; en cambio, no había limitantes para traspasarse al de capitalización.

Los principales argumentos esgrimidos por el consenso neoliberal para justificar la reforma se basaban en la idea que el nuevo sistema permitiría resolver el déficit crónico en tanto se limitaría la utilización discrecional de los aportes previsionales por parte del Estado, hecho al que se atribuían los problemas financieros del régimen previsional. También se planteaba que la competencia entre las AFJP por captar fondos disminuiría los costos del sistema a la vez que incrementaría la rentabilidad de sus inversiones. De igual modo, se planteaba que la capitalización, en tanto cada trabajador podría identificar sus contribuciones y saber que las mismas (o aún más, en caso de rendimiento financiero positivo) estarían destinadas a su jubilación individual, generaría incentivos más eficaces para la afiliación y el cumplimiento de los aportes. Supuestamente, todos estos elementos del nuevo régimen abonarían el incremento de la cobertura y el aumento del ahorro interno. Según pronosticaban los economistas neoliberales, esto impulsaría el crecimiento de la actividad económica en su conjunto, mejorando

⁶ Prestación Básica Universal (PBU) + Prestación Compensatoria (PC) + Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

⁷ PBU + PC + Haber por Capitalización (HC).

consecuentemente las condiciones de vida de la población en general y de los jubilados en particular, al brindarles mayores beneficios al momento del retiro.

2.2. El sistema previsional mixto (1994-2008).

En el transcurso de los 14 años en que el sistema previsional mixto se desarrolló en nuestro país, se puso de manifiesto que muchos de los argumentos con los que se justificó la reforma de 1994 poco tuvieron que ver con los resultados reales del sistema. En principio, basta con advertir que, lejos de propulsar el crecimiento económico y el mejoramiento de los haberes de los jubilados, las consecuencias de la reforma fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y regresivas para la clase trabajadora en su conjunto. No implicó lo mismo para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, que se vieron altamente beneficiados por la proliferación de negocios asegurados a partir del flujo de fondos captados por las AFJP.

2.2.1. Cobertura, afiliación y nivel de aportes.

En primer lugar, en lugar de ampliarse, la cobertura se redujo significativamente. Como se puede observar en el Cuadro N° 2, el porcentaje de beneficiarios disminuyó: mientras en 1992 representaban el 84,4% de los hombres y el 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente.

Cuadro N° 2. Cobertura previsional. Afiliados y beneficiarios por grupo de género.
Total del País, 1992-2004 (en porcentajes)

	Contribuyentes como % de la PEA		Contribuyentes como % de la población empleada		Beneficiarios como % de la población de 65 y más años	
	H	M	H	M	H	M
1992	47,6%	45,4%	50,5%	48,4%	84,4%	73,9%
1993	45,7%	41,8%	49,0%	46,3%	85,5%	71,5%
1994	46,7%	43,5%	51,4%	50,0%	85,7%	72,6%
1995	42,3%	40,0%	48,8%	48,5%	86,6%	71,9%
1996	42,0%	38,2%	48,9%	46,7%	85,2%	70,6%
1997	42,8%	39,0%	48,1%	46,1%	80,8%	71,6%
1998	42,0%	39,7%	46,7%	45,4%	80,6%	68,6%
1999	40,7%	39,0%	46,3%	45,4%	79,0%	69,7%
2000	39,8%	38,0%	45,6%	44,8%	74,9%	68,0%
2001	36,8%	37,0%	44,9%	44,4%	76,3%	68,6%
2002	33,5%	34,9%	40,1%	42,0%	73,4%	67,0%
2003	34,9%	30,5%	39,8%	36,2%	71,9%	62,1%
2004	36,9%	32,4%	41,1%	37,3%	71,0%	62,1%

Fuente: Arza (2009) elaborado sobre la base de Rofman y Lucchetti (2006).

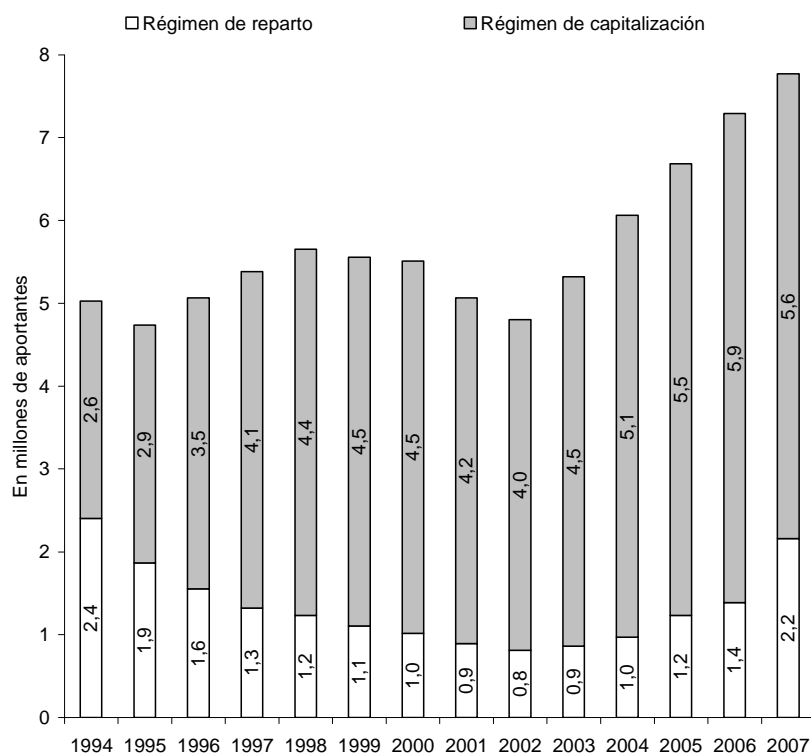
Para analizar las razones de esta disminución en la cobertura, es indispensable tener en cuenta los altos niveles de precarización del empleo. En el período estudiado no sólo se produjo un importante incremento en los niveles de desocupación⁸ sino que, además, se expandieron la informalidad laboral y las formas de contratación que, al precarizar las condiciones de trabajo, impulsaron un aumento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios (Bertranou et al, 2004). De esta forma, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual periodo, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres) (Cuadro N° 2).

⁸ La tasa de desocupación en los principales aglomerados urbanos pasó de 9,9% en mayo de 1993 a 21,6% en 2002 (INDEC).

Si por su parte se analiza la relación entre aportantes y afiliados⁹, se observa que este número descendió entre 1995 y 2002 en 21,1%. En este sentido, el nuevo sistema previsional, por su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural y en un contexto de envejecimiento poblacional, puso en evidencia la debilidad del modelo contributivo.

Otra de las promesas de la reforma afirmaba que la inclusión del régimen de capitalización, de por sí, significaría un incentivo a la afiliación voluntaria, ya que (supuestamente) los trabajadores se verían motivados por la “transparencia” del régimen de capitalización y por el hecho de que percibirían casi la totalidad de sus aportes individuales, sin que el Estado distribuya esos fondos intergeneracionalmente. Sin embargo, este pronóstico no se reflejó en los hechos, por el contrario la proporción de afiliación voluntaria fue muy baja a lo largo de la totalidad del período. En efecto, la proporción de aportantes voluntarios sobre la recaudación total no ha superado el 1% entre 1995-2006, representado en este último año sólo un 0,4% del total.

Gráfico N° 3. Afiliados al SIJyP según régimen de aportes, 1994-2007.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Es preciso recordar que el régimen de capitalización recibía de forma automática a aquellos trabajadores que al ingresar al mercado de trabajo formal no realizaban ninguna opción jubilatoria. Un dato no menor, ya que la proporción de indecisos respecto del crecimiento en la afiliaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) siempre fue muy elevada, llegando a representar un 83,1% en 2006. Si se relacionan ambos aspectos, es posible aseverar que las nuevas afiliaciones a las AFJP se explican, casi en su totalidad, por la incorporación

⁹ Se consideran afiliados a todas aquellas personas obligadas a realizar aportes de acuerdo a la Ley 24.241, incorporadas al padrón respectivo. En cambio, los aportantes son aquellos que ingresaron efectivamente sus aportes en el período de referencia.

automática de “indecisos”. En definitiva, esto demuestra que el comportamiento de los trabajadores, lejos de estar guiado por la búsqueda de la AFJP que garantizase la maximización de su jubilación futura, estuvo ligado sobre todo a la falta de información, la arbitrariedad o la indiferencia. En definitiva, en este punto se pone de relieve, en parte, el carácter privatizador de la reforma previsional de 1994, a pesar de que se lo presentara como un régimen mixto, a la vez que su intención de debilitar el sistema público de reparto.

En lo que respecta al nivel de haberes, si bien entre 1993 y 2001 no se observó una contracción, esto se explica en gran parte por la virtual ausencia de inflación en el período más que por un incremento en el valor nominal de las jubilaciones y pensiones. Es más, los haberes jubilatorios a lo largo del régimen de convertibilidad -evaluados a pesos constantes-fueron 10,6% más reducidos que los registrados en la década del ochenta.

En suma, la promesa neoliberal respecto de que la reforma previsional garantizaría la expansión de la cobertura y de la afiliación, el incremento de los haberes y el cumplimiento de los aportes no sólo no se cumplió sino que, por el contrario, significó un desmejoramiento de dichas variables.

2.2.2 Concentración, altos costos e inseguridad de los fondos en el mercado de las AFJP.

Uno de los pilares del planteo neoliberal se vincula con la idea de que las leyes del mercado son el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en una economía. En este argumento, la competencia es un factor central, ya que garantizaría que todos los agentes económicos persigan la maximización de sus beneficios a través de la reducción de sus costos, como forma de alcanzar productos o servicios de calidad y de bajo precio. En esta óptica, el Estado debe hacerse a un lado, ya que cualquier intervención de un agente externo, con una lógica diferente, implicaría una disrupción en esta dinámica eficiente y transparente de distribución de la riqueza en una economía.

La reforma de 1994 se enmarca en este paradigma. Por eso, los defensores de la reforma planteaban que la introducción del régimen privado y, por ende, la creación del mercado de las administradoras de fondos previsionales era la mejor forma de combatir la ineficiencia y la insolencia de que acusaban al sistema público de reparto. Supuestamente, la propia dinámica competitiva entre las AFJP implicaría que cada una de ellas buscaría ofrecer mayores, mejores y garantizados beneficios para captar un mayor caudal de afiliados. También se suponía que los trabajadores activos realizarían una evaluación racional respecto de las distintas ofertas existentes en el mercado y optarían por la que les garantizaría la maximización de su jubilación futura. Como ya se observó, lejos estuvo de ser realidad. Ahora resta ver qué sucedió con la promesa de un mercado competitivo que generaría calidad, eficiencia y seguridad de los fondos, a la vez que reduciría los costos del sistema previsional en su conjunto.

Un primer aspecto a destacar es que el mercado de las AFJP, lejos de desplegar los “beneficios de la competencia”, se destacó por un alto nivel de concentración. El mercado de las administradoras ha desarrollado una tendencia creciente a concentrar en pocas empresas la mayor proporción de afiliados, aportantes, recaudación y valor de los fondos.

Entre 1994 y 1998, se registró un elevado número de fusiones y absorciones de unas empresas por otras, tendencia que estuvo reforzada por el método de distribución de los “indecisos”: las asignaciones se realizaban según la participación de cada AFJP en el mercado, manteniendo las desigualdades. Por ende, la forma de distribución de los indecisos entre las AFJP fue una

variable mucho más importante en los hechos que la presunta competencia entre ellas. Si se comparan los valores previos a la reforma (junio de 2003) con los valores iniciales (septiembre de 1994), se observa que la proporción de las cuatro AFJP más grandes aumentó de 47% a 70% en afiliados, de 49% a 71% en aportantes, de 52% a 74% en fondos y de 53% a 70% en recaudación (Cetrángolo y Grushka, 2004).

En este sentido, es posible aseverar que la concentración fue un hecho desde los comienzos del nuevo sistema. Este fenómeno, a pesar de algunas oscilaciones, se mantuvo en los años subsiguientes. Un dato revelador: de las 26 empresas que comenzaron a operar en 1994, sólo quedaban 11 en 2006. Estos datos indican una tendencia a la oligopolización del mercado, que se opone a los presuntos incentivos para reducir costos y mejorar los servicios. Así la competencia entre las AFJP, que se presentaba como garantía de eficiencia, rentabilidad y menores comisiones, es otra de las promesas de la reforma neoliberal de 1994 que nunca se plasmó en la práctica.

En la misma línea, tampoco se cumplió el argumento respecto de la reducción de los costos del sistema previsional. Las AFJP cobraban, en concepto de prestación de servicios, comisiones sobre los aportes de sus afiliados que se destinaban a cubrir el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, los gastos de administración y a engrosar las ganancias de las firmas. Esto ni siquiera se vinculaba a gastos de recaudación, ya que de éstos se seguía haciendo cargo el sistema público, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El monto de las comisiones pagadas a las AFJP era elevado: representaron alrededor del 30% de la recaudación durante los primeros siete años, proporción que aumentó a cerca del 35% y 40% entre 2003-2004 (Cetrángolo y Grushka, 2004). Vale advertir que el costo del régimen de capitalización superaba al del sistema público: los gastos operativos del régimen público representaron entre 1999 y 2005 tan sólo el 1,6% de las contribuciones y los recursos tributarios percibidos con fines previsionales, 20 veces más barato que el costo de administración del sistema de capitalización (CENDA, 2006).

Por último, otro de los puntos de argumentación en favor de la reforma consistió en plantear que el régimen de capitalización posibilitaba a cada afiliado identificar sus aportes individuales, lo que se suponía garantizaba la transparencia y la seguridad de dichos fondos, a la vez que impedía que los mismos se usaran discrecionalmente para otros negocios. Esto último había sido uno de los pilares del cuestionamiento al sistema público, ya que se denunciaba que el Estado disponía de los fondos previsionales para asignaciones presupuestarias ajenas al sistema. Ahora bien, el régimen de capitalización mostró que tal “seguridad” tampoco estaba garantizada por la privatización del sistema.

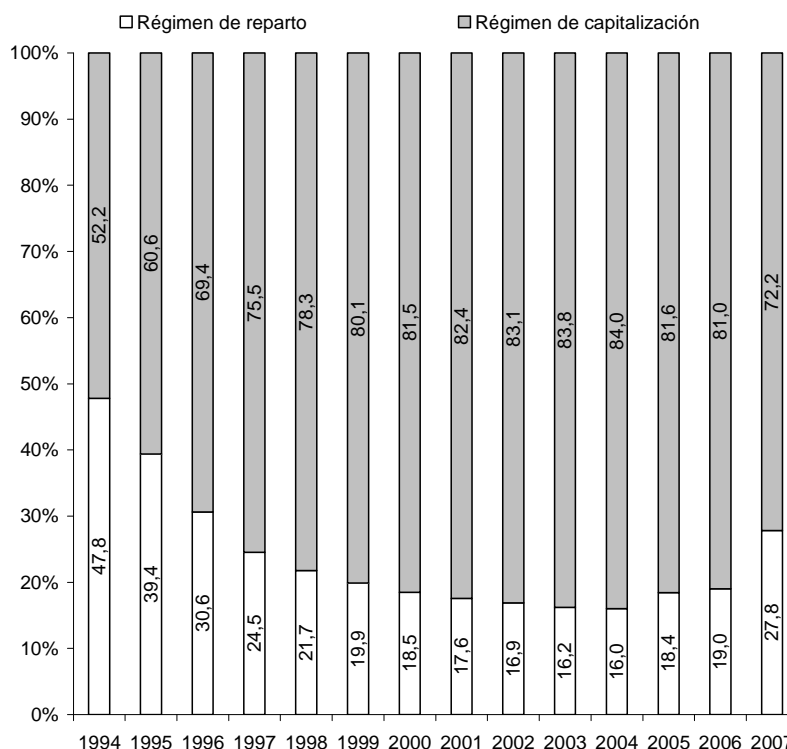
En efecto, las AFJP intentaron avanzar sobre las cuentas de los aportes previsionales. En 2001, a través del decreto 1495, las administradoras consiguieron poder cobrar una parte de la comisión deduciéndola de la cuenta de capitalización de aquellos afiliados que no hubiesen realizado aportes durante un tiempo determinado. De esta forma, las AFJP se aseguraron el cobro de una suma importante de dinero, aun sin registrarse nuevos aportes. A través de este tipo de operaciones, entre julio de 2002 y junio de 2003, dichas empresas capturaron alrededor de \$ 40 millones de las cuentas de capitalización individual (Cetrángolo y Grushka, 2004).

2.2.3. Inexistente fomento del mercado de capitales y desfinanciamiento del sector público.

Según se suponía, la reforma previsional de 1994, considerando los factores mencionados previamente, terminaría impactando positivamente en la economía argentina en su conjunto a través de dos elementos centrales: la dinamización del mercado de capitales y la reducción del déficit del sector público. Una vez más, los resultados fueron los contrarios a los anunciados por los defensores de la reforma.

Si bien los fondos gestionados por las AFJP fueron en ascenso a lo largo del periodo, esto no implicó un impacto significativo en el nivel de inversiones productivas que apuntalaran el crecimiento económico. Por el contrario, buena parte de la cartera de las AFJP, alrededor del 60% hacia 2008, estuvo destinada a operaciones de crédito público, a través de la adquisición de títulos y bonos públicos. No deja de resultar paradójico que, en su mayor parte, la necesidad de financiamiento del sector público estuvo generada por la profundización del déficit provocado por introducción del sistema privado al régimen previsional. De esta manera, el Estado terminó pidiendo prestado a las AFJP recursos que, tiempo antes, mediante la reforma, les transfirió mediante la privatización de parte del sistema. Eso sí, esos fondos se encontraban, por un lado, reducidos por las comisiones de las administradoras y, por otro, suponían el pago de intereses, por lo que engrosaban aún más la ya abultada deuda del sector público.

Gráfico N° 4. Distribución de los afiliados al SIJyP según régimen de aportes, 1994-2007.
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ahora bien, este punto requiere de especial atención. En primer lugar, vale volver un poco hacia atrás en el tiempo para recordar que, como fue planteado en el capítulo primero, los problemas financieros han constituido un elemento fundamental en la historia del régimen previsional en nuestro país, por lo menos desde mediados de los años sesenta. De hecho, las reformas más

regresivas fueron pensadas y justificadas en torno al cuestionamiento de la lógica de reparto como el elemento deficitario del sistema. Sin embargo, la reforma del 1994 fue más allá y logró traducir esa crítica en una medida concreta que socavara al régimen público de reparto: la privatización de parte de la seguridad social como supuesta solución del déficit estatal.

Tal como se advirtió, en los años en que estuvo en vigencia el sistema previsional mixto, los problemas financieros del sector público se profundizaron por la enorme transferencia de recursos del Estado a las AFJP. De esta forma, la privatización de una parte significativa del sistema previsional repercutió en una fuerte contracción de ingresos en el régimen público de reparto, profundizado por el constante drenaje de afiliados y aportantes hacia el régimen de capitalización. Si se observa el Gráfico N° 4, resulta claro el tamaño que adquirió esta transferencia. Según fuentes oficiales, entre 1996 y 2006, de los afiliados que efectivamente realizaban sus aportes, en promedio, el régimen de capitalización concentró el 80,1%, mientras el sistema estatal sólo representó el 19,9%. Sólo, a partir de 2007, esta tendencia se vio levemente contrarrestada.

Adicionalmente, la fragilidad financiera del sistema previsional se profundizó con la aplicación, a partir de 1993, de una serie de fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, con el supuesto objetivo de incentivar la contratación de personal en un contexto de alto desempleo y de escasa competitividad de la producción nacional.

Entre 1993 y 2000, dichas cargas se redujeron cerca del 50%, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de Ley 25.250 de Reforma Laboral en mayo de 2000, la que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional, según las características del trabajador, de entre 33% y 50% (Roca, 2001).

La reducción de los aportes se intentó sustituir con la recaudación de impuestos específicos (sobre los servicios de gas y teléfono, sobre los bienes personales, sobre los bienes fuera del proceso productivo, sobre la renta, el petróleo y los cigarrillos) y con distintas asignaciones presupuestarias tendientes a sostener el financiamiento del sistema.

Cuadro N° 3. Composición de los recursos del régimen previsional público, 1990-2000.
(en porcentajes)

Año	Aportes y Contribuciones	Recursos Fiscales	Otros
1990	74,7%	24,8%	0,5%
1991	76,6%	15,9%	7,5%
1992	72,7%	18,8%	8,5%
1993	58,8%	27,5%	13,7%
1994	60,9%	33,5%	5,7%
1995	53,6%	40,3%	6,1%
1996	39,8%	56,2%	4,1%
1997	37,2%	58,2%	4,6%
1998	36,0%	61,4%	2,6%
1999	31,1%	67,3%	1,6%
2000	30,1%	68,1%	1,9%

FUENTE: Roca (2001) Elaborado por la DNPSS sobre la base de datos de la ANSES.

Este hecho causó un fuerte impacto en el esquema de financiamiento del sistema público de reparto: mientras al comienzo de los años noventa, los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores explicaban aproximadamente el 75% del financiamiento y los recursos fiscales

por impuestos el 25%, en el año 2000 estos últimos alcanzaban un 70% y los recursos contributivos sólo cubrían el 30%, tal como se puede observar en el Cuadro N° 3. De esta forma, en los últimos años de vigencia de la convertibilidad, casi el 70% del gasto previsional terminó siendo financiado por impuestos y no por las contribuciones a la seguridad social, lo que profundizó las dificultades del sistema previsional de solventarse a sí mismo. Por ejemplo, en el año 2000, tal como surge del Cuadro N° 4, entre los determinantes del déficit previsional se destacan la transferencia de fondos al sistema de capitalización (responsable del 45,9% del déficit total) y la reducción de las contribuciones patronales (40,6%). En conjunto, ambos explicaban 87,5% del déficit, que era equivalente a 3,3% del PIB. (Cetrángolo y Grushka, 2004)

Se debe resaltar que, además de socavar la capacidad financiera del propio sistema previsional, la reducción de los aportes patronales y su sustitución por impuestos al consumo fue regresiva para el conjunto de los trabajadores en beneficio de los sectores empresarios.

Cuadro N° 4. Determinantes del déficit previsional, Año 2000.

Déficit previsional y factores constitutivos	En miles de millones de \$	% del total	% del PIB
Déficit total del sistema	9,4	100,0	3,30
Aportes al sistema de capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción contribuciones patronales	3,8	40,6	1,34
Otras causas	1,3	13,5	0,44

Fuente: Elaboración Cetrángolo y Grushka (2004) sobre la base de datos del ANSES, AFIP y Secretaría de Hacienda.

De esta manera, el sistema estatal se encontró inmerso en una situación de desfinanciamiento que explica, en parte, el incremento de la deuda pública producido durante la década del noventa, ya que este déficit fue financiado con los propios recursos administrados por las AFJP. En promedio, entre 1995 y 2006 el 57,5% de los fondos de las AFJP se utilizó para la compra de instrumentos de deuda pública. De esta forma, el Estado se vio en la necesidad de utilizar los recursos que había transferido hacia las administradoras con la reforma de 1994, sólo que dichos recursos volvían desguazados por las comisiones cobradas por las AFJP e implicaban un incremento de la deuda, acrecentada por los intereses.

Se debe remarcar que la lógica contributiva del sistema esta íntimamente asociada a la evolución del mercado de trabajo formal que, como se dijo, registró una aguda contracción a lo largo de la vigencia del régimen de convertibilidad. En efecto, el desmantelamiento de los sectores productores de bienes, ante la apertura externa y la sobrevaluación cambiaria, determinaron una aguda contracción del empleo formal, a la vez que la desocupación y la subocupación alcanzaron niveles record. En este contexto, se produjo la expulsión de amplias franjas de la población del sistema previsional.

Por otra parte, la propia introducción de la capitalización privada implicó girar fondos del sector público hacia las administradoras, al tiempo que el primero continuaba abonando la inmensa mayoría de los beneficios previsionales vigentes. A su vez, es preciso advertir que por esos años se desarrolló otro factor que determinó un incremento en el déficit previsional: una nueva ola de juicios previsionales. A partir de 1991 -con la sanción de una ley de consolidación de deudas previsionales que instaba al Estado a pagar los compromisos derivados de las sentencias judiciales favorables a los jubilados-, comenzó a incrementarse el nivel de juicios. A fines de 2001 había 127.421 juicios en proceso y 35.000 sentencias pendientes de pago (Arza, 2009).

Asimismo, otro factor a tener en cuenta es el proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales a la Nación. Antes de la reforma, las provincias argentinas poseían la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública. Sin embargo, esta situación se modificó a partir de 1994, al iniciarse un proceso de transferencia de las cajas provinciales (y su déficit) hacia la Nación. Entre 1994 y 1996, se produjo el traspaso de las cajas correspondientes a once provincias. El incremento del déficit previsional nacional proveniente del traspaso de las cajas provinciales se situó en 1999 en \$ 1.257 millones, valor que poco menos que duplica el costo fiscal estimado originalmente. Para ese entonces, los recursos de estas cajas representaron cerca del 5% del total del sistema nacional, sus erogaciones alrededor del 10% y, el resultado financiero fue aumentando su participación en el déficit total en virtud de los cambios en el resultado del total del sistema (Cetrángolo y Grushka, 2004). Luego, entre 1999 y 2003, se produjo una armonización de las cajas correspondientes a cinco provincias, tanto en relación con el régimen de aportes y contribuciones como respecto de los requisitos de acceso a las prestaciones.¹⁰ Ambos momentos dan cuenta de los cambios en el sistema público, a la vez que explican, en parte, su proceso de desfinanciamiento. Sin dudas, esta transferencia debe ser tenida en cuenta como un elemento de importancia a la hora de entender la profundización del déficit del sistema previsional nacional, ya que el traspaso de las cajas provinciales supuso que el Estado nacional asumiera la responsabilidad de sus deudas.

En suma, el impacto de la reforma sobre las cuentas fiscales fue muy importante, profundizando el déficit del sistema previsional. La combinación de la privatización de parte del régimen con la simultánea reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los déficits de las cajas provinciales explican este resultado negativo.

Asimismo, la reforma de 1994 implicó también, tal como ya se mencionó, que el Estado se hiciera cargo de la Prestación Básica Universal (PBU) y Prestación Compensatoria (PC) de los afiliados a las AFJP, a la vez que sostuvo los pasivos vigentes al momento de la reforma, librando a las AFJP de solventar un esquema de transición con parte de los fondos recibidos. Además se estableció la conformación de un mecanismo a fin de garantizar la rentabilidad del fondo de jubilaciones y pensiones (FJP) administrado por las AFJP: si ésta superaba su rentabilidad promedio, el excedente se depositaba en un fondo de fluctuación que, en cambio, cuando los resultados eran inferiores al promedio, se encargaba de completar la diferencia. Otro medio de reaseguro de los beneficios de las AFJP fue el pago de los retiros transitorios por invalidez en caso de quiebra de una AFJP; el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que optasen por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las Compañías de Seguro de Retiro (CSR); el pago de un haber mínimo cuando, cumplidos los requisitos, el haber total fuese inferior al mínimo legal y los jubilados quisieran acogerse a este beneficio (CENDA, 2006). Así, el sector público garantizó, a través de varios mecanismos, la rentabilidad mínima sobre los fondos administrados.

Ahora bien, estos resultados tan negativos para el Estado y para la clase trabajadora en su conjunto, se tradujeron en una fuente de grandes negocios para las AFJP que, controladas mayoritariamente por la banca local y extranjera, se apropiaron de una porción creciente de la riqueza producida en el país¹¹.

¹⁰ Cetrángolo y Grushka (2004) advierten que, si bien esta armonización no obliga a la transferencia de los sistemas, de hecho supone fuertes incentivos para la realización de dichos traspasos dado que reduce las posibilidades provinciales de legislar en materia previsional y sólo se les financia su déficit previsional sin asumir los costos de administración de las cajas.

¹¹ Según CENDA (2008), de no haberse producido esta transferencia de recursos (tanto en materia de recaudación como de rebaja de aportes y contribuciones), el déficit financiero del sector público, característico de la década pasada, se hubiese reducido del 2,8 % al 0,5% del PIB en el período 1994-2000.

2.2.4. La crisis de 2001 y su impacto sobre el sistema previsional.

Si bien se han detallado las características que asumió el sistema previsional durante el período en que estuvo vigente el régimen de capitalización (1994-2008), es preciso detener el análisis en lo sucedido a partir del desencadenamiento de la crisis de 2001 y sus consecuencias para el sistema previsional: entre ellas, el *default* de la deuda pública y el colapso del régimen de convertibilidad.¹²

La crisis y el colapso del régimen de convertibilidad afectaron al sistema previsional en su conjunto: mientras los jubilados del régimen de reparto sufrieron un recorte del 13% en sus haberes a mediados del 2001, los afiliados de las AFJP padecieron una contracción en sus fondos. Esto último se vio acrecentado porque las AFJP habían sido “inducidas” por el Estado a aumentar su tenencia de bonos públicos, como forma de suplir las crecientes restricciones al endeudamiento del Estado en el mercado internacional de capitales. En este contexto, en la cartera total de las AFJP, las operaciones de crédito público pasaron a representar el 78% en 2001 (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Esta situación puso en riesgo la sostenibilidad del propio régimen de capitalización, ya que el gobierno nacional anunció que las AFJP recibirían el mismo tratamiento que otros tenedores de bonos nacionales o internacionales en el proceso de reestructuración de la deuda pública. La estrategia estatal para evitar que esta situación produjese una reducción drástica del valor de la cuota, y consecuentemente, del beneficio de los trabajadores prontos a jubilarse, fue autorizar a las AFJP a contabilizar los papeles en *default* a valor nominal y permitir, posteriormente, su contabilización a “valores técnicos”. Esto permitió sortear parte de los efectos negativos del *default* sobre las generaciones prontas a jubilarse, así como también una eventual escalada de juicios contra el Estado y/o las AFJP (Arza, 2009).

A su vez, la crisis condujo a una nueva contracción del mercado formal de trabajo determinando un descenso en la relación aportantes/beneficiarios, a la vez que se produjo un importante deterioro en el valor real de las contribuciones, como consecuencia de la elevación del ritmo de variación de los precios tras la devaluación de la moneda a comienzos del 2002.

En suma, los impactos de la crisis fiscal, política y económica del 2001 pusieron en evidencia la debilidad del sistema previsional para enfrentar un escenario de crisis. Esto se vio reflejado en el rendimiento de las colocaciones de las AFJP, que pasaron de un promedio de 19,7% (entre 1994 y 1997) a un 7,2% (desde mediados de 1997 hasta mediados de 2001) y, luego, a tasas negativas (-13,7%) entre diciembre de 2000 y 2001 (Mesa-Lagos, 2004; sobre la base de SAFJP).

La crisis del sistema previsional a comienzos de la presente década puso en evidencia la relevancia de la política pública como herramienta central para regular los impactos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización. A la vez, demostró la necesidad de contar con un sistema previsional que se base en la solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios y que cuente con mecanismos capaces de paliar los efectos regresivos

¹² Con la devaluación del peso en 2002, los depósitos y las deudas con el sistema financiero nominados en dólares fueron “pesificadas”. Entre febrero y marzo de 2002 se dispuso la conversión de la mayor parte de la deuda en dólares a una tasa de 1,4 pesos por dólar, con el posterior ajuste por inflación de acuerdo con el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y tasas de interés internacionales. Si bien esto podría significar una pérdida de valor de los activos de las AFJP, no resulta sencillo definir la pérdida de valor real de los activos del sistema de capitalización ante este tipo de conversión (Cetrángolo y Grushka, 2004).

presentes en el elemento contribucionista que, en un contexto de crisis del mercado formal de trabajo, libró a amplias capas de la población en un estado de desprotección total.

En síntesis, luego de repasar las consecuencias de la reforma de 1994, se puede concluir que la evolución de los indicadores más relevantes del nuevo sistema terminaron mostrando resultados muy pobres, ya que éste fue inadecuado para la realidad del mercado laboral y para la estructura económica argentina. En términos generales, la reforma implicó un cambio sustancial en el patrón distributivo del sistema, implementando un régimen de individualización de derechos y beneficios. De esta forma, la lógica de solidaridad intergeneracional de distribución de recursos se vio socavada y el haber de cada trabajador pasó a estar directamente vinculado a su propia historia laboral y salarial y, además, en el régimen privado, terminó dependiendo del resultado financiero de la inversión de sus contribuciones personales. A través de este sistema, se produjo un traspaso del riesgo previsional a cada trabajador en particular. Por un lado, la eliminación de la movilidad jubilatoria implicó que el riesgo inflacionario terminase corriendo por cuenta del afiliado. Por otro, aquellos trabajadores afiliados al régimen de capitalización debieron afrontar, por el mecanismo de contribución definida, el riesgo de inversión. Asimismo, las dificultades crecientes por permanecer en el mercado formal de trabajo y, por ende, en el sistema previsional, también se convirtieron en un problema exclusivamente individual (Arza, 2009). Por último, la reforma neoliberal del sistema previsional condujo a la exclusión de amplias franjas de la población del mismo, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de los haberes.

2.3. Introducción de regímenes de capitalización en América Latina y sus consecuencias.

En este apartado se intentará describir brevemente los procesos de reformas estructurales del sistema previsional en América Latina como forma de enmarcar lo sucedido en nuestro país en una tendencia general y, a su vez, comparar sus resultados con los de otros países de la región. Esta comparación resulta relevante porque permite observar uno de los modos en que el neoliberalismo se desplegó en nuestro continente y, a su vez, dar cuenta de las consecuencias negativas de estas reformas. A la luz de estos resultados, se intentará responder uno a uno a los argumentos neoliberales que fundamentaron y posibilitaron, en la mayoría de los países, el traspaso del sistema público de reparto hacia regímenes mixtos o, incluso, exclusivamente privados de capitalización a lo largo de las últimas décadas.

En primer lugar, es preciso destacar que, anteriormente a estas reformas, en los distintos países de Latinoamérica imperaban regímenes previsionales basados en el sistema de reparto y en su lógica de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, hacia la década del ochenta, dicha tendencia comenzó a ser cuestionada por parte de sectores neoliberales que planteaban la necesidad de introducir el principio de capitalización individual como forma de garantizar la "eficiencia". La primera reforma en ese sentido se produjo en Chile en 1981 a partir de la privatización de su sistema previsional y el establecimiento de la obligatoriedad del ahorro y capitalización individual. A partir de ese momento, el nuevo régimen de capitalización chileno operó como el caballito de batalla neoliberal para impulsar reformas en el resto de los países de la región. Así fue que en los años precedentes el modelo de reforma se extendió a otros países de América Latina, conservando características propias según cada diseño nacional.

En la actualidad, luego de dos décadas de reformas previsionales en América Latina, se ha iniciado un proceso de cuestionamiento respecto de las consecuencias que las mismas han implicado. En esta línea, Argentina ha sido el país que más avanzó al respecto al eliminar, hacia

finés de 2008, el sistema de capitalización administrado por las AFJP y unificar al conjunto del sistema previsional en el régimen público de reparto. Asimismo, en ese año Chile comenzó a aplicar importantes cambios tendientes a reformar el actual régimen de pensiones. Según un informe de la OIT-Chile, la transformación más importante en este sentido ha sido la conformación de un sistema de pensiones solidarias, promoviendo a la par una nueva institucionalidad, la equidad de género, una mayor cobertura a trabajadores independientes y trabajadores jóvenes, mayor competencia en la "industria previsional" y disciplina fiscal. En ambos países estos cambios han intentado subsanar los crecientes problemas surgidos a partir de los cambios previsionales implementados en las últimas décadas.

Teniendo en cuenta este recorrido histórico, el objetivo de esta sección será analizar, de conjunto, cuáles han sido las consecuencias más importantes de las reformas previsionales en América Latina, para lo que se utilizará parte del diagnóstico presentado en Mesa Lago (2004).

En principio, cabe advertir que América Latina fue una de las regiones, junto con Europa central y Europa oriental, donde más se desarrollaron reformas estructurales en los sistemas previsionales. Trece fueron los países latinoamericanos que implementaron la privatización total o parcial de sus antiguos sistemas "públicos". Estas reformas de pensiones se plasmaron en tres tipos de modelos diferentes: en primer lugar, el *sustitutivo* donde se sustituye el sistema público por el privado; en segundo, el *paralelo* donde se reforma al sistema público y se crea un nuevo sistema privado, y ambos compiten; y en tercer lugar, el modelo *mixto* donde se integra un sistema público (otorga una pensión básica) con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria.

Cuadro N° 5. Modelos de reformas estructurales previsionales según países de América Latina, 1981-2004.

Sustitutivo	Paralelo	Mixto
1- Chile (1981)	1- Perú (1993)	1- Argentina (1994)
2- Bolivia (1997)	2- Colombia (1993)	2- Uruguay (1996)
3- México (1997)		3- Costa Rica (2001)
4- El Salvador (1998)		4- Ecuador (2001)*
5- República Dominicana (2003)		5- Panamá (1997 y 2002)**
6- Nicaragua (2000)*		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mesa Lago (2004) y Bertranou (2004).

Notas: (*) Tanto en Ecuador como en Nicaragua las leyes de reforma previsional encontraron obstáculos legislativos para su aplicación. (**) En 1997 sólo voluntariamente y en 2002 para Empleados Públicos (excluidos FF. AA.)

Tal como sucedió en Argentina, en el resto de los países que aplicaron reformas estructurales a sus sistemas previsionales también se pusieron en evidencia una serie de problemas que pusieron en jaque los pilares básicos de la argumentación neoliberal respecto de la necesidad de implementar dichas reformas. La idea es realizar un breve racconto de cuáles han sido dichas dificultades. En primer lugar, se ha observado una caída en los niveles de cobertura. Según Mesa-Lago, las estimaciones de cobertura basadas en los cotizantes activos antes de la reforma y en 2002 muestran que esta disminuyó en todos los países: el promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002. Por su parte, un informe sobre cobertura previsional en Chile, Argentina y Brasil¹³ realizado por la OIT en 2001¹⁴,

13 Brasil sufrió reformas graduales dentro del esquema tradicional de seguridad social, sin incorporar un esquema de contribuciones definidas con capitalización individual y administración privada. Sin embargo, desde 1977 cuenta con un régimen complementario voluntario de ahorro previsional que ha adquirido un desarrollo notable acumulando activos del orden del 13% del PIB (OIT, 2001).

14 Bertranou, F. (2001).

pone de manifiesto que las reformas en general tendieron a priorizar el equilibrio financiero de los modelos previsionales implementados, manteniendo, en general, niveles similares de los beneficios y, por consiguiente, sacrificando la búsqueda de una solución de fondo para el problema de la extensión de la cobertura.

A lo largo de las últimas décadas, en América Latina se han implementado una serie de reformas neoliberales que han modificado sustancialmente la estructura social y productiva de dichos países, produciendo cambios importantes en lo que respecta al mercado laboral: entre ellos, resultan significativos especialmente para este estudio el fuerte incremento de los niveles de desocupación, la expansión de la flexibilización y precarización laboral, del empleo no registrado y del sector informal de trabajo. En este contexto, el nivel de aportantes efectivos a los sistemas previsionales se vio en franco descenso, lo que ha puesto en evidencia uno de los problemas centrales de los sistemas previsionales: su cobertura se encuentra atada a la contribución de los asalariados en el mercado formal de trabajo. De esta forma, se ha producido un proceso de exclusión de amplias capas sociales de la seguridad social por el creciente número de trabajadores informales y desocupados existentes en América Latina durante el periodo estudiado. El sector informal creció de 42% del empleo urbano latinoamericano en 1990 a 47% en 2001, debido a la reducción del empleo formal y al aumento del empleo en el trabajo independiente, las microempresas y el servicio doméstico (Mesa Lago, 2004).

En segundo lugar, las reformas estructurales en los sistemas de previsión social han resultado en un creciente incumplimiento del pago de las contribuciones. De hecho, en la mayoría de los casos, las contribuciones patronales se han eliminado o reducido, mientras que se han elevado las correspondientes a los trabajadores, lo que advierte la regresividad de las reformas en este punto. Tal como se detalló anteriormente, si bien en Argentina no se eliminaron las contribuciones del trabajador y del empleador, éstas últimas se redujeron a la mitad mediante exenciones y bonificaciones.

Cuadro N° 6. Competencia entre administradoras del sistema privado de jubilaciones y pensiones en nueve países de América Latina, 2002-2003.

Modelo/País	Afiliados (en miles) 2003	Número de administradoras 2003	% de afiliados en las tres administradoras mayores 2002
<i>Sustitutivo</i>			
Chile	6 883	7a	79
Bolivia	809	2	100
México	30.381	12	44
El Salvador	1 034	3b	100
<i>Paralelo</i>			
Perú	3 100	4	76
Colombia	5 013	6	66
<i>Mixto</i>			
Argentina	9 275	12	57
Uruguay	626	4	87
Costa Rica	1 104	9	82

Notas: a. Se redujeron a seis en marzo de 2004. // b. Una de las administradoras estaba en quiebra a fines de 2003. Fuente: Mesa-Lago (2004).

Un tercer aspecto a destacar es la escasa competitividad presente en el mercado de las administradoras privadas de fondos de pensiones, al contrario de lo que vaticinaban los defensores de la reformas en los diversos países. Tal como se observa en el Cuadro N° 6, en los

tres tipos de modelos de reforma se ha manifestado una importante concentración del mercado previsional.

En cuarto lugar, lejos de verse reducidos como fue pronosticado, los costos del sistema previsional se han incrementado, lo que se explica en buena medida por la escasa competitividad del mercado de las administradoras, lo que redujo los incentivos para la reducción de costos.

Un elemento central para comprender las consecuencias negativas de las reformas previsionales en Latinoamérica ha sido el elevado costo fiscal que implicó en los distintos países, lo que resulta insoslayable en el largo plazo. Sin dudas, resulta paradójico que uno de los principales argumentos en favor de los cambios en los regímenes de pensiones afirmaba que dichos costos se reducirían y eliminarían gradualmente con la introducción de la lógica privada. Si bien resulta difícil presentar mediciones que permitan comparar lo sucedido en los distintos países, según estimaciones aproximadas de este costo como porcentaje del PIB, en 2000 era de 6% en Chile (después de 20 años de reforma), 4,5% en Argentina y Uruguay, 2% en Bolivia y 1,5% en Colombia (Mesa-Lago, 2004).

Además, el costo fiscal de la transición de un sistema previsional a otro ha sido, en todos los casos, cargado en las espaldas del sistema público. Incluso, en algunos países -tal es el caso de Argentina- a estos gastos se sumaron las garantías que el Estado brindó a las administradoras privadas: aportar la diferencia cuando una administradora no pudiese garantizar el rendimiento mínimo de la cuenta individual y asumir la responsabilidad de pagar las pensiones en caso de quiebra de una administradora o una compañía de seguros.

Por otra parte, si bien se había argumentado que la reforma impulsaría una importante acumulación de capital en los fondos de pensiones y, por ende, un incremento del ahorro nacional, faltan evidencias que demuestren que esto haya sucedido en realidad. Asimismo, se planteaba que, al crear instrumentos financieros nuevos y diversificar la cartera de inversión de los fondos a fin de compensar riesgos, la reforma contribuiría a desarrollar los mercados de valores. Sin embargo, en la mayoría de los países, la composición de la cartera de valores de las administradoras privadas mostró escasa diversidad en sus colocaciones: por ejemplo, hacia mediados de 2003, en por lo menos en seis países (entre ellos, Argentina) entre un 49,4% y un 90% de la cartera eran títulos públicos. Si bien Chile no se encontraba entre estos últimos, cabe advertir que recién en 1998 pudo reducirla de 46% a 29%. En este punto, cabe advertir que, en muchos casos, la inversión en instrumentos públicos ha implicado buenos rendimientos porque los Estados pagaban altos intereses por sus títulos de deuda (por ejemplo, en Argentina hasta fines de 2001). Un hecho que, sin dudas, es regresivo para la economía en su conjunto y que es insostenible en el largo plazo. Tal como se mencionó más arriba, en nuestro país esto resultó evidente en el marco de la devaluación cambiaria de 2002, lo que puso en riesgo el valor de los fondos y, a su vez, significó un incremento de la concentración de la cartera en deuda pública.

En lo que respecta al argumento que planteaba que las reformas generarían un rendimiento real positivo de la inversión, los resultados varían según los países y el período que se utilice para el cálculo. En este sentido, es preciso destacar que los nuevos sistemas presentaron una importante sensibilidad a las crisis económicas y bursátiles de 1995 y 1998 que impactaron sobre la economía de la región y de cada país en particular. Sin dudas, estas fluctuaciones del rendimiento significan un riesgo para los afiliados de las administradoras privadas, ya que en caso de retirarse en un momento de crisis el fondo acumulado en su cuenta individual puede haber disminuido considerablemente.

Por último, uno de los elementos fundamentales de las reformas estructurales en América Latina ha sido socavar el principio de solidaridad intergeneracional como fundamento de los sistemas de pensión. Dicho principio fue sustituido por una lógica de equivalencia entre la contribución y el nivel de la pensión, que no hace más que fijar y profundizar las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. De esta forma, se erosiona la posibilidad de los regímenes previsionales de funcionar como herramientas políticas para garantizar una redistribución de ingresos al interior de las sociedades latinoamericanas, tanto entre las generaciones presentes y futuras como entre los sectores de distinto nivel de ingresos. Las reformas han implicado, mayoritariamente, la introducción de sistemas altamente regresivos: entre ellas, la exclusión de los trabajadores independientes y otros grupos del sector informal de bajos ingresos, la reducción de las contribuciones patronales en detrimento del aumento de las del trabajador; la transferencia de recursos del Estado hacia el sector privado en base a la elevación de los costos fiscales.

En suma, la implementación de reformas estructurales en los sistemas previsionales durante las últimas décadas, tanto en Argentina como en el resto de los países latinoamericanos, lejos de abonar el desarrollo económico y social de la región, no hizo más que profundizar las desigualdades sociales y los problemas fiscales existentes.

3. La reestatización del sistema de AFJP en Argentina en 2008.

La re-estatización del sistema jubilaciones a fines de octubre de 2008 significó la recuperación del sistema previsional en manos del Estado nacional. Como se analizó en el capítulo anterior, con la reforma previsional impulsada por el gobierno de C. Menem, se había instaurado un régimen de carácter mixto (capitalización y reparto), basado en la capitalización individual como elemento central de la futura jubilación del trabajador. Los principales argumentos en favor de la reforma, planteaban que el régimen de capitalización permitiría la reducción del déficit crónico del sistema previsional, el incremento de su cobertura y un aumento del ahorro interno en el país, además de garantizar mayores ingresos para los jubilados y pensionados al momento del retiro. Se sostenía al mismo tiempo que la reforma del sistema, al dinamizar el mercado doméstico de capitales, impulsaría el crecimiento económico, impactando positivamente en las condiciones de vida de la población en su conjunto.

Hoy, más de una década después, se hizo evidente que ninguno de estos argumentos se cumplió en la práctica. Más bien sucedió todo lo contrario: se observó una reducción en el nivel de cobertura, una alta concentración del mercado de las AFJP que minó los tan aclamados “beneficios de la competencia”, un incremento en los costos del sistema por el alto peso de las comisiones de las administradoras sobre los aportes realizados por sus afiliados, una profundización del déficit del sistema estatal por el enorme giro de fondos hacia las AFJP, un inexistente fomento del mercado de capitales. Para los efectivamente afiliados al régimen de capitalización los resultados tampoco fueron prósperos. Sus jubilaciones no resultaron necesariamente mayores que las de quienes permanecieron en el sistema de reparto. Adicionalmente, con el impulso del Decreto 1495/01, las AFJP lograron avanzar sobre las cuentas individuales deduciendo parte de su comisión directamente del saldo de la cuenta aquel afiliado que dejaba de aportar durante cierta cantidad de tiempo.

Resulta claro, entonces, que mientras las consecuencias de la reforma previsional de 1994 fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y de la clase trabajadora, esto no fue así para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, beneficiados por la proliferación de negocios financieros.

Luego de este *racconto*, no es necesario aclarar por qué la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425 de 2008, ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. De hecho, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional.

A su vez, la re-estatización del sistema implicó que los fondos que administraban las AFJP fueran traspasados hacia las arcas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y, con ello, surgieron una serie de debates públicos acerca de la propiedad y el uso de dichos fondos. En la primera sección del presente capítulo, buscando aportar información a estos debates, se compara la composición de la cartera de inversiones de las AFJP con la cartera actual en manos de la ANSES y se da cuenta de la forma en que se han utilizado los fondos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)¹⁵ desde la re-estatización del sistema hasta la

¹⁵ El FGS se creó a través del Decreto 897/2007 con el “fin prioritario de asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo”. Asimismo, en la Ley 26.425/2008 junto con la disposición de poner fin al régimen de reparto, se estipuló la creación de una Comisión Bicameral que supervise el uso de los fondos del FGS por parte del gobierno

actualidad. En base a esta información, es posible analizar el modo en que el gobierno nacional ha utilizado los fondos de la ANSES como instrumento de política económica, tal como se hace en la segunda sección.

Como se podrá observar, los resultados indican que, desde el traspaso de las colocaciones de las AFJP a la ANSES, el gobierno no ha modificado sustancialmente la composición de la cartera. Tampoco ha mostrado capacidad (o voluntad) para emplear los fondos disponibles ni para generar un impacto positivo en la economía real ni para alcanzar una recomposición real de los ingresos de los jubilados actuales.

Si bien la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones ha sido, sin lugar a dudas, la medida más relevante en términos de política previsional de las últimas décadas, no se puede dejar de mencionar la importancia de la Ley de Movilidad Jubilatoria sancionada el pasado año. La mencionada ley implicó un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva no dependen ya de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo, como había acontecido a lo largo de las últimas décadas. De todas formas, los métodos de actualización de los haberes jubilatorios definidos en la ley han dado lugar a diversos debates. En este sentido, en la tercera sección del presente capítulo se realiza un análisis pormenorizado de los alcances de la ley y las serias limitaciones que plantea el coeficiente de actualización definido en la misma.

3.1. La composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

La re-estatización del sistema de jubilaciones y pensiones en noviembre del año pasado implicó el traspaso a la órbita estatal de activos que estaban siendo administrados por las AFJP, por una suma cercana a los \$ 80.000 millones. Adicionalmente, la re-estatización del sistema implicó la apropiación por parte del estado de un flujo anual de financiamiento de entre \$ 12.000 millones y \$ 14.000 millones (entre aportes de los trabajadores y contribuciones patronales), recursos que antes se dirigían a las AFJP.

La cartera de activos que pasó a manos del Estado nacional no ha sufrido, hasta el momento, una modificación sustancial con respecto a la distribución que presentaba bajo la administración de las AFJP. Las operaciones de crédito público continúan manteniendo un peso preponderante en la estructura de los activos, alcanzando casi el 60% del FGS así como constituían una porción similar de la cartera de las AFJP. A la vez, los activos en depósitos bancarios y plazos fijos tampoco presentan una significativa variación, ya que representan el 14,3% de los activos del FGS y constituían el 14,1% de la cartera de las AFJP.

Los cambios fueron sólo menores. En el caso de los depósitos en el sistema financiero se registró en los últimos meses un traspaso de fondos hacia el Banco de la Nación Argentina, porque se redujeron las colocaciones en la banca privada, por un lado, pero fundamentalmente por la repatriación de los fondos que se encontraban invertidos en el exterior, tal como lo establecía la Ley 26.425/2008 de re-estatización del sistema.

La repatriación de los fondos colocados en el exterior habría sido aproximadamente de \$ 1.200 millones, fundamentalmente de colocaciones que poseían las AFJP en Estados Unidos, Europa

nacional. Dicha comisión se conformó recién a mediados de mayo de este año, en los días previos a la presentación del primer y único informe que presentó la ANSES respecto de este tema. Finalmente, hacia fines de julio, el Poder Ejecutivo designó formalmente a los integrantes de Consejo del FGS, que fue convocado por primera vez a principios de agosto.

y Asia.¹⁶ Si bien la colocación de los fondos en la economía local es una medida necesaria en pos de incentivar la inversión y favorecer la liquidez en la plaza financiera local, la liquidación de posiciones en la plaza financiera internacional en el contexto de la mayor crisis económica desde los años treinta implicó seguramente una significativa pérdida de recursos. En este sentido, la repatriación de los depósitos en el exterior de las AFJP pareciera haber estado guiada por una lógica de corto plazo tendiente a mejorar, aunque marginalmente, el Balance de Pagos pero no por una estrategia de largo plazo centrada en el mantenimiento de los fondos del sistema.

Resulta evidente que los fondos surgidos del ahorro de los trabajadores argentinos tienen y deben estar invertidos en la plaza financiera local, sin embargo este proceso de repatriación de capitales se podría haber realizado una vez que se reconstituyera el valor de los títulos en el mercado internacional, más aún cuando se trataba por lo general de colocaciones en fondos de inversión que fueron severamente golpeados por la crisis mundial.

A su vez, se registró a lo largo de estos últimos meses una significativa variación en la distribución de los fondos depositados a plazo fijo entre los distintos bancos privados. Mientras que algunos bancos vieron incrementados significativamente sus depósitos (el banco Hipotecario en 249%, el Macro en 51% y el Citibank en 50%), otros, como el Standard Bank y el Patagonia, perdieron participación. Algo similar ocurrió con los fondos de inversión, dado que se traspasaron recursos de administradoras privadas a otras públicas. En particular, la administradora Pellegrini del Banco Nación recibió \$ 570 millones.¹⁷

3.2. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad y el financiamiento de la política anticíclica.

Desde noviembre de 2008 el gobierno nacional, en respuesta al escenario de crisis internacional, ha anunciado y puesto en práctica un conjunto de instrumentos y medidas de política macroeconómica y productiva con el fin de asegurar el financiamiento del sector público, mantener el superávit comercial, preservar los niveles de actividad y sostener el nivel de empleo. En este contexto, la re-estatización del sistema de seguridad social fue presentada, al menos discursivamente, como un elemento determinante del paquete de medidas anticíclicas llevadas adelante por el gobierno nacional. En este sentido, la utilización de los fondos administrados por la ANSES se presentaba como una solución ante la inexistencia de financiamiento para los sectores productivos, y se sugirió que se utilizarían más de \$ 30.000 millones de las recientemente transferidas AFJP. Más allá de la discusión de fondo acerca de los posibles destinos de los fondos del FGS, lo primero que se observa es una distancia abismal entre los anuncios y la utilización de los fondos efectivamente realizada.

Como se mencionó, al analizar la composición de la cartera del FGS con respecto a la que poseían las AFJP a finales del pasado año no se distinguen diferencias sustantivas. En efecto, en la composición de la cartera del FGS (agosto de 2009) se observa una preponderancia de las operaciones de financiamiento al sector público, al igual que durante la vigencia del régimen de capitalización. Mientras que dichas operaciones totalizaban el 59,4% de la cartera de activos de las AFJP, en el FGS dicha participación asciende al 62,2% de las colocaciones.¹⁸ Si se incluyen además dentro del financiamiento al sector público las operaciones de crédito con las provincias

¹⁶ Al respecto consultar: "Otro destino para los ahorros previsionales", Diario Página/12 (19/05/2009); "La ANSES se queda sin fondos y repatria capitales de EE.UU.", La Nación (24/04/2009).

¹⁷ Al respecto consultar: "Boudou empezó a mostrar las cartas de la ANSES", Diario Crítica (21/05/2009); "Las inversiones de la ANSES en fondos, cada vez más concentradas en el Nación", El Cronista (10/07/2009).

¹⁸ Se consideran las operaciones de crédito público a la Nación y la adquisición de títulos públicos emitidos por entes estatales. Estos porcentajes implican que se estaría violando el tope del financiamiento permitido por la Ley 24.425/2008 al sector público nacional, que se sitúa en el 50% de la cartera.

y los municipios dicha participación asciende al 62,7%. Esto implica un leve incremento del financiamiento al sector público en el uso de los fondos con respecto al observado durante la vigencia del régimen de capitalización.

El financiamiento hacia el sector público se concentra en su inmensa mayoría en la tenencia de títulos públicos, que componen el 55,6% de los fondos, mientras que 3,1% de la cartera está colocada en préstamos garantizados al gobierno nacional y 3,4% en letras del Tesoro. El financiamiento a gobiernos provinciales y municipales posee una baja incidencia en los fondos del FGS, ya que sumados alcanzan un 0,5% de las tenencias totales.

En orden de importancia según su participación en la cartera total de activos, le siguen la tenencia de acciones que asciende a \$ 13.546 millones, representando 12,1% de los activos totales del fondo. Esta proporción es superior a la que existía durante el régimen de capitalización, cuando representaban el 8,9% de la cartera total. Por su parte, los depósitos a plazo fijo representaban el 9,8% de la cartera total a finales del régimen de capitalización y en la actualidad, el 9,5%.

Al analizar la evolución de la participación de los distintos tipos de activos que componen la cartera del FGS, se desdibuja el papel que han tenido los subsidios al consumo y la financiación de inversiones productivas realizados como política anticíclica por la presente administración. Dichas intervenciones se realizaron centralmente a través de la colocación de plazos fijos dirigidos¹⁹ y de inversiones directas a través de colocaciones primarias.

Los plazos fijos dirigidos estuvieron destinados al subsidio al consumo y al financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), a través de colocaciones realizadas por el FGS a tasas subsidiadas. Tal como se puede observar en el Cuadro N° 7, se adjudicaron \$ 950 millones destinados a la compra de automóviles, autopartes, viviendas, heladeras y electrodomésticos, entre otros, a una tasa promedio del 11%. En el caso de los préstamos a tasa subsidiada destinados a las PYMES se adjudicaron \$ 900 millones a una tasa anual fija del 11%, en tanto que para la pre-financiación de exportaciones se adjudicaron aproximadamente \$ 185 millones a una tasa del 1,7% en dólares. De todas formas, se debe remarcar que la adjudicación no implica necesariamente que el financiamiento se haya ejecutado.

Por otro lado, las colocaciones primarias en empresas para el financiamiento de proyectos productivos totalizaron un volumen de fondos cercano a los \$ 2.777 millones y a tasas superiores, por lo general, al 15% anual. Entre estas colocaciones resaltan los US\$ 251 millones destinados a financiar la terminación de la construcción de las centrales termoeléctricas Belgrano y Timbres.

En definitiva, a comienzos de julio del presente año se habían destinado a la financiación del consumo y de inversión poco más de \$ 4.800 millones, lo que representa un 4,3% de los fondos totales del sistema. Es más, se estaría sobrestimando esta cifra, ya que se están computando la totalidad de los préstamos adjudicados, más allá de que hayan sido efectivamente ejecutados. Por lo tanto, se podría afirmar que el uso efectivo de los fondos de la ANSES distó significativamente de lo planteado discursivamente por el gobierno, en gran medida por la incapacidad de lograr la implementación y ejecución de muchos de los proyectos presentados.

¹⁹ Se llama plazos fijos dirigidos a la colocación de fondos en bancos con la condición de que sean represtados para determinados fines, en particular, para créditos al consumo y a las PYMES. Se instrumentan a través de una subasta entre las entidades financieras.

Un caso paradigmático de esta situación lo constituye la industria automotriz, a la que se había previsto destinar \$ 3.100 millones. Sin embargo, a la fecha se llevan ejecutados, en el mejor de los casos, apenas \$ 200 millones. En efecto, el caso de los planes de fomento a la compra de automóviles cero kilómetro, por ser el sector al que se le destinó una mayor cantidad de recursos financieros, es una clara muestra de la anterior afirmación. Los datos de junio de 2009 mostraban que sólo una porción menor de las ventas financiadas con créditos prendarios correspondería al plan oficial (11,9%), en un contexto de reducción de los patentamientos del orden del 25% entre mayo de 2008 y el mismo mes de 2009.²⁰ Se debe recordar que las expectativas iniciales del plan implicaban la venta a través del financiamiento de la ANSES de aproximadamente unas 100 mil unidades. Sin embargo, a junio se habrían vendido solamente 7.217 unidades bajo esta modalidad (sólo el 7,2% de lo previsto).

El plan de créditos para la compra de productos de línea blanca aporta también evidencias en el mismo sentido. Si bien se trató de un plan atractivo para los consumidores, los pequeños locales comerciales y las cadenas de electrodomésticos e hipermercados, así como para el rubro de instaladores matriculados (gasistas, sanitarios, etcétera), no se logró reactivar la producción ya que rápidamente se hicieron visibles problemas de oferta. El caso de las heladeras resultó paradigmático, ya que si bien existía una pequeña cantidad en *stock*, la misma se agotó rápidamente y no fue renovada. En términos cuantitativos, se especula con que hasta mediados de abril se habría comercializado aproximadamente una cantidad cercana a las 3.000 heladeras, es decir 97% menos de lo previsto. Una cuestión adicional a tener en cuenta en relación con este tipo de política es que se financia la compra de productos que tienen un alto componente de piezas importadas, por lo cual el impacto sobre la demanda agregada doméstica se reduce.

En los últimos meses se ampliaron los préstamos destinados a los sectores productivos, destinándose cerca de \$ 2.750 millones adicionales a través de un préstamo de US\$ 70 millones a la filial local de General Motors, US\$ 300 millones destinados a la financiación de préstamos hipotecarios a tasas subsidiadas en el 2009, y la compra de títulos destinada a obras viales por \$ 1.615 millones. Se debe remarcar que estos últimos datos corresponden a información recabada en base a los anuncios realizados, pero no se dispone de información oficial sobre la ejecución de los mismos.²¹

Cuadro N° 7. Composición del FGS al 30/06/2009.

Destino de los fondos	FGS	
	En millones de pesos	%
I. Financiamiento del Estado	62.015	61,5
- 1. Operaciones de Crédito Público de la Nación	59.673	59,2
1.a. Títulos públicos	50.272	49,9
1.b. Préstamos al Gobierno Nacional garantizados	4.604	4,6
1.c. Letras del Tesoro	4.797	4,8
- 2. Operaciones de Crédito Público con BCRA	1.849	1,8
- 3. Títulos emitidos por entes estatales	493	0,5
3.a. Títulos Emitidos por Gobiernos provinciales	276	0,3
3.b. Títulos Emitidos por Municipalidades	217	0,2
II. Plazos Fijos (1)	10.667	10,6
- 1. Depósitos a plazo fijo no diseccionados	8.732	8,7

²⁰ Fuente: "La Anses financió 12 autos de cada 100 que se compraron a crédito", Infobae (15/07/2009).

²¹ Fuentes: "ANSES otorga préstamo a General Motors para el desarrollo de un nuevo vehículo", Presidencia de la Nación (04/06/2009); "Recuperar un instrumento que nos cambió la vida", Página/12 (27/05/2009); "Pondrá \$ 1350 millones de los 1500 millones que se requerían", La Nación (24/06/2009).

Destino de los fondos	FGS	
	En millones de pesos	%
- 2. Depósitos a plazo fijo direccionados (1)	1.935	1,9
2.a. Licitaciones entre entidades financieras destinados a las PYMES	900	0,9
2.b. Licitaciones efectuadas a planes motorizadores del consumo:	850	0,8
2.b.1. Consumo	200	0,2
2.b.2. Autopartes y otros	200	0,2
2.b.3. Computadoras y otros	150	0,1
2.b.4. Refacción y ampliación del hogar	100	0,1
2.b.5. Incentivos a la industria automotriz (2) (3)	200	0,2
2.c. Prefinanciación de exportaciones (4)	185	0,2
III. Otros activos	21.725	21,6
- 1. Acciones	10.946	10,9
- 2. Fondos Comunes de Inversión	4.723	4,7
- 3. Obligaciones Negociables	1.907	1,9
- 4. Contratos negociables de futuros y opciones	3	0,0
- 5. Fideicomiso financiero inmobiliario	48	0,0
- 6. Fondos de Inversión directa	147	0,1
- 7. Fideicomisos financieros estructurados	1.492	1,5
- 8. Otros fideicomisos financieros	862	0,9
- 9. Participación en Colocaciones Primarias (5) (durante el 2009)	1.597	1,6
9.1. Syngenta (agrícola) (6)	13	0,0
9.2. Juan Minetti (cemento)	40	0,0
9.3. Emgasud (Energía) (6)	252	0,2
9.4. Central Termoelectrica M. Belgrano y Timbúes (energía) (6)	929	0,9
9.5. Emgasud II (Energía) (6)	27	0,0
9.6. Aysa (agua)	265	0,3
9.7. Edenor (energía)	38	0,0
9.8. Mercedes Benz (automotriz)	30	0,0
9.9. Ovoprot (industrial) (6)	4	0,0
IV. Disponibilidades	6.361	6,3
V. Otros (no especificados)	10	0,0
TOTAL (7)	100.777	100,0

Nota: Notas: Los datos presentados en este cuadro no son exactamente coincidentes con los utilizados para la confección del Gráfico N° 1, debido a que para esta tabla se han corregido algunas cifras en las que se encontraron inconsistencias dentro del mismo informe de ANSES. Las modificaciones realizadas fueron las siguientes:

(1) El monto total anunciado por la ANSES respecto de los "depósitos a plazo fijo direccionados" era de \$ 1.562.689.542, compuestos por \$ 900 millones de licitaciones a PyMES y \$ 650 millones de licitaciones efectuadas para incentivar el consumo, lo que suma en realidad \$ 1.550.000.000 (monto aproximado al declarado). Sin embargo, en otra parte del mismo informe, dentro del ítem plazos fijos direccionados se incluye una licitación por \$ 200 millones para Plan Autos (incentivos al consumo), a la vez que se suman también \$ 180 millones para prefinanciación de exportaciones, lo que suma un total de \$ 1.935 millones. Frente a esta incongruencia en la presentación de los datos, decidimos considerar la última cifra. De tal modo, la cifra total del ítem "plazo fijo" pasó de \$ 10.294.800.024 a \$ 10.667.110.482.

(2) En el informe de la ANSES los incentivos a la industria automotriz se ubican bajo el ítem "proyectos productivos o de infraestructura". Sin embargo, en este cuadro hemos definido los fondos de acuerdo a su instrumento de aplicación, por lo que - en consonancia- hemos considerado apropiado ubicar tal apartado bajo el ítem "Licitaciones efectuadas a planes motorizadores del consumo" al interior de "Depósitos a plazo fijo direccionados".

(3) En el informe de la ANSES se indican tres cifras diferentes respecto del monto total de los incentivos otorgados a la industria automotriz: primero se plantea que al 30/04/2009 se habían destinado \$ 140.718.585; luego, se declara que al 15/05/2009 ya se habían invertido \$ 164 millones; y, por último, se detalla que existen \$ 200 millones licitados a tal fin. Frente a esto, hemos definido utilizar la última cifra.

(4) Según la información de ANSES, las licitaciones efectuadas para prefinanciar exportaciones fueron de un total de US\$ 50 millones. Para convertir esta cifra a pesos hemos utilizado un tipo de cambio de \$ 3,7 por US\$ 1.

(5) Las colocaciones primarias son definidas tanto según su destino (tal como figuran en el cuadro) como respecto a sus características. En este último sentido, se detalla que se han invertido \$ 1.191 millones de inversiones en proyectos productivos o de infraestructura a los que se suman \$ 409 millones en proyectos privados, lo que daría un total de \$ 1.600 millones. Sin

embargo, al observar el detalle de las colocaciones primarias, debimos realizar el pasaje a moneda nacional de algunas de ellas a un tipo de cambio unificado \$ 3,7, lo que arrojó un total levemente inferior (\$ 1.598 millones).

(6) La ANSES informa los montos de estas colocaciones en dólares. A fin de presentar datos comparables, se han convertido a pesos a un tipo de cambio de \$ 3,7.

(7) Existen diferencias entre el monto total del FGS anunciado por la ANSES en su informe (\$ 101.989.186.904) y nuestros cálculos a partir de la misma información (\$ 100.777.212.850). La diferencia es de \$ 1.211.974.054.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Fondo de Garantía de Sustentabilidad", Presentación de ANSES ante Comisión Bicameral de Control, 20/05/2009.

La discusión respecto de la utilización de los fondos disponibles en la ANSES a partir de la reestatización del sistema previsional no es sencilla. El régimen de capitalización y el régimen de reparto se rigen con lógicas completamente diferentes, de modo que en la actualidad ya no hay fondos en cuentas individuales sino un conjunto de recursos a partir de los cuales la ANSES paga regularmente los haberes jubilatorios.

El traspaso de los fondos antes administrados por las AFJP implica que hay una disponibilidad de recursos acumulados, independientemente del flujo anual con el que se pagan las jubilaciones. No es cierto que estos fondos se puedan mantener inmovilizados; tampoco lo estaban antes de su transferencia. Antes bien, el dinero siempre se invierte de uno u otro modo, ya sea colocándolo en el sistema financiero o en el sistema productivo, y las inversiones siempre implican algún grado de riesgo, menor o mayor.

El que los fondos acumulados del sistema previsional estén en manos de ANSES en lugar de administrados por las AFJP abren la posibilidad de que sean utilizados en la financiación de inversiones de largo plazo para el desarrollo del país y, en momentos de crisis, también para llevar a cabo políticas anticíclicas.

Ahora bien, el uso que ha hecho la ANSES en los últimos meses dista de cumplir estos objetivos. Este organismo ha mantenido en general las inversiones realizadas por las AFJP y los fondos destinados al fomento del consumo y de algunas empresas han sido limitados, revelando la incapacidad del gobierno para ejecutar gran parte de las políticas propuestas. Una parte importante de los mismos se dirigió al financiamiento de créditos al consumo de bienes con alto contenido de componentes importados y destinados a sectores de altos ingresos; de modo tal que el impulso a la demanda agregada fue restringido.

Una medida que no se tomó, otorgar un aumento de haberes a los jubilados a partir de la nueva disponibilidad de fondos (previo a la vigencia de la ley de Movilidad Jubilatoria) habría tenido, seguramente, un impacto mayor sobre la demanda. Sin embargo, se debe resaltar que dichos incrementos sólo se tendrían que realizar con las disponibilidades existentes en el fondo que alcanzaban a comienzos de agosto de 2009 los 5.481 millones de pesos, es decir el 4,9% del total de los activos del FGS. De otra forma, no se podría garantizar la sustentabilidad de dicho incremento, ya que el mismo dependería de las disponibilidades futuras que genere el fondo, a la vez que significaría su descapitalización. A su vez, la liquidación de activos del fondo para garantizar un incremento en el haber medio jubilatorio implicaría también la descapitalización del mismo y la imposibilidad de sustentar dichos incrementos en el largo plazo.

De todas formas, se debe remarcar que las disponibilidades del fondo representan en la actualidad sólo el 6,5% del gasto proyectado del sistema de seguridad social para el presente año. Por lo tanto, la utilización de las mismas para otorgar un incremento de las jubilaciones y pensiones no tendría un efecto significativo sobre los haberes pasivos.

Por otra parte, el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas no ha implicado, como a menudo se afirma, una inversión desventajosa. Las tasas que se pagan por estos créditos no difieren sustancialmente de las que podrían obtenerse a través de depósitos a plazo fijo, que constituyen una parte importante de la cartera del FGS, siguiendo en importancia al crédito público.

Sería deseable que el debate público acerca del FGS se orientase hacia la definición de los objetivos prioritarios en materia de desarrollo económico, reactivación de la economía y distribución del ingreso, y el mejor modo de lograrlos, en lugar de perderse en la discusión estéril acerca de la intangibilidad de estos fondos.

3.3. La Ley de Movilidad Jubilatoria.

La aprobación de la Ley de Movilidad Jubilatoria²² en octubre de 2008 determinó que los haberes jubilatorios se ajustarían en los meses de marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice elaborado para este fin específico. El mencionado indicador se construye en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y por el incremento que registren semestralmente los salarios, determinando ambos componentes un 50% por ciento del valor del índice.

La estimación de la variación de los salarios nominales se realiza a través del índice general de salarios (IGS) del INDEC y del RIPTÉ (Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables), tomándose en consideración el índice salarial que registre un mayor crecimiento en el período. En definitiva, el índice de movilidad jubilatoria combina la variación de los salarios con el incremento de los recursos tributarios por beneficiario. Es decir, el índice de movilidad (m) es igual a: $0,5 \times (\text{variación de los salarios}) + 0,5 \times (\text{variación de los recursos tributarios por beneficiario})$.²³

Sin embargo, esta fórmula se aplica si y sólo si el índice de movilidad estimado es inferior a la variación de los recursos totales de la seguridad social por beneficiario en los últimos doce meses. En caso de que la variación de los recursos totales sea inferior al índice estimado, los haberes jubilatorios se ajustarán según el incremento que hayan registrado los recursos totales de la seguridad social por beneficiario. En los hechos, se le colocó un techo al incremento de las jubilaciones y las pensiones.

Se debe resaltar que este indicador no toma en consideración la evolución del nivel general de precios, y por ende, no garantiza el mantenimiento del poder de compra de los haberes jubilatorios. Es más, en un contexto inflacionario y de estancamiento o contracción de los salarios reales, el ajuste de las remuneraciones de la población pasiva, de no mediar un significativo incremento en la recaudación, irá a la zaga del incremento de los precios. En

²² Ley N° 26.417.

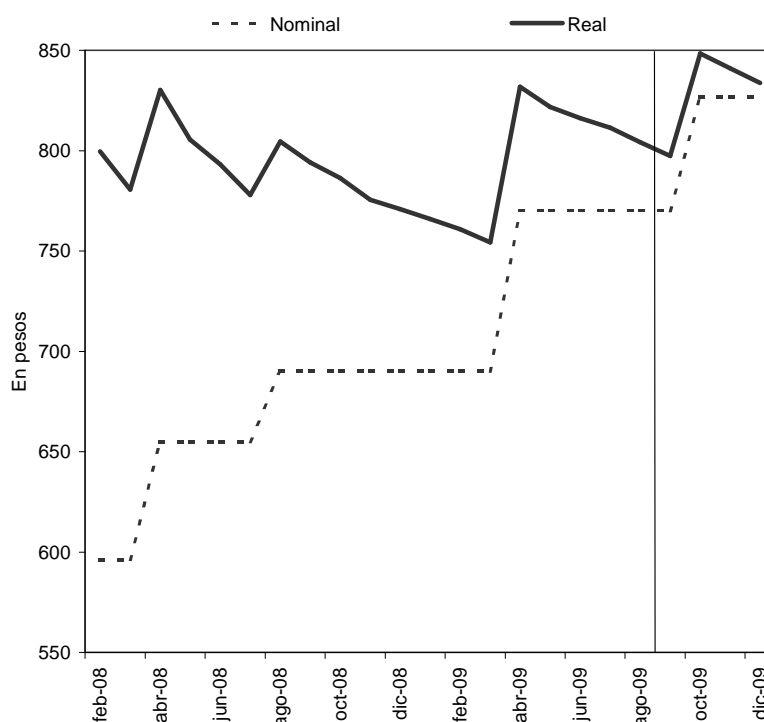
²³ Al respecto, en el Informe Laboral N° 16 del CENDA (2008) se explica que: “La fórmula aprobada para calcular la variación de las prestaciones previsionales consta de dos tramos, el primero de los cuales consiste en un coeficiente que pondera por partes iguales la variación anual de los recursos tributarios de la seguridad social –netos de aportes del Tesoro Nacional– sobre el número de beneficiarios, y los cambios semestrales en los salarios nominales. A fin de estimar estos últimos se tomará el Índice General de Salarios (IGS) publicado por el INDEC o la Remuneración Promedio Imponible de los Trabajadores índice que experimente un crecimiento mayor. La diferencia más sustantiva entre estos dos indicadores salariales es que el primero incluye –entre otras– la remuneración promedio de los trabajadores no registrados, mientras que el segundo sólo tiene en cuenta los salarios de los empleados públicos incluidos en el régimen de previsión social. El segundo tramo de la fórmula incorpora la variación de los recursos totales de la Anses –netos de aportes del Tesoro Nacional– ponderada por el número de beneficiarios. En todos los casos, a los efectos de establecer el incremento de las prestaciones previsionales, se tomará aquel tramo de la fórmula que arroje un aumento menor.”

segundo lugar, dichos haberes sólo reducirán su brecha con respecto a los ingresos de los trabajadores activos de producirse un crecimiento de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario superior al de los salarios.

En síntesis, la Ley de Movilidad Jubilatoria no garantiza *per se* una recomposición significativa de los haberes jubilatorios, ya que se limita a determinar un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y de la recaudación de la seguridad social.

Estas limitaciones quedan al descubierto al analizar el impacto que hubiera tenido el presente proyecto de ley sobre la evolución de los haberes jubilatorios de haber estado vigente desde el colapso del régimen de convertibilidad a comienzos del 2002. En efecto, durante el período comprendido entre los años 2002 y 2007 la jubilación mínima se elevó un 297,5% como consecuencia de los incrementos dispuestos por el Poder Ejecutivo, en tanto que de haber estado vigente la ley de movilidad dicho incremento se hubiera reducido al 119%. Es más, los haberes jubilatorios en el período mencionado crecieron prácticamente el doble que el índice general de salarios publicado por el INDEC permitiendo una reducción de la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores activos y los pasivos. Pero de haber estado vigente la presente ley dicha brecha prácticamente no se habría modificado, ya que los haberes jubilatorios habrían crecido sólo levemente por encima de los salarios.

Gráfico N° 5. Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales, 2008,2009 (en pesos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y ANSES.

De todas formas, se debe remarcar que la ley de movilidad implica un nivel mínimo de actualización de las remuneraciones pasivas, ya que el Poder Ejecutivo puede determinar incrementos adicionales en el valor de las prestaciones. A pesar de las limitaciones que posee la ley, la misma ha representado un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva dejó de depender exclusivamente de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

La vigencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria permitió un incremento del 15% en la jubilación mínima durante 2008 y 19,9% en 2009 (considerando los incrementos de marzo y septiembre). Sin embargo, en 2008 el elevado ritmo de variación de los precios determinó que, a pesar de los incrementos nominales en los haberes jubilatorios los mismos perdieran poder de compra en términos reales. En efecto, el poder adquisitivo de la jubilación mínima en enero de 2009 era un 4,8% más reducido que el existente un año antes, tal como se puede observar en el Gráfico N° 5.

En cambio, en 2009 el menor ritmo de variación de los precios y los significativos aumentos de los haberes jubilatorios como consecuencia de la vigencia de la mencionada ley posibilitarán un incremento, en términos reales, cercano al 7,9%.²⁴

²⁴ La estimación de la evolución del haber mínimo jubilatorio hasta finales del 2009 se realizó suponiendo que el ritmo de variación de los precios durante el segundo semestre del año será similar al registrado en el primero. La intervención del INDEC a comienzos del 2007 y la manipulación de las estadísticas oficiales determina la imposibilidad de utilizar el IPC-INDEC. Por esta razón, a partir de 2007 se utiliza un índice de precios al consumidor elaborado sobre la base de la información suministrada por siete direcciones provinciales de estadística no influidas por la intervención del INDEC.

4. La evolución del sistema previsional en la post-convertibilidad.

En el presente capítulo se realiza un breve análisis sobre las características que exhibe el sistema previsional en nuestro país en la actualidad, tras la culminación del proceso de re-estatización. Sin embargo, para alcanzar este objetivo se requiere analizar previamente las principales tendencias que presentaba dicho sistema en los últimos años, en particular desde el colapso del régimen de convertibilidad.

A su vez, se analizan las principales características que exhibe la ampliación del régimen de asignaciones familiares y se evalúa su impacto en términos de las condiciones de vida de la población, así como de la sustentabilidad de su financiamiento. Por último, se analizan las alternativas existentes para alcanzar un incremento significativo y sostenible en las remuneraciones del sector pasivo, así como para garantizar la sustentabilidad de la ampliación del régimen de asignaciones familiares en el mediano y largo plazo.

4.1. Evolución de las principales variables del sistema previsional.

En la post-convertibilidad, se produjo una expansión en la cantidad de aportantes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJYP), que pasó de poco menos de 5 millones de aportantes en 2002 a 8 millones en 2008. Este proceso, como se mencionó, fue una consecuencia directa de la expansión del empleo registrado que creció a una tasa anual acumulativa del 8,6%, quebrando la tendencia descendente presente en esta variable durante la vigencia del régimen de convertibilidad.

Como se puede observar en el Cuadro N° 8, el crecimiento en el número de aportantes fue muy significativo, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. Sin embargo, el incremento fue más intenso en el primero de los regímenes mencionados en donde se produjo una expansión en la cantidad de aportantes del 166,5% en el período comprendido entre los años 2002 y 2007, en tanto que en el régimen de capitalización dicho incremento alcanzó el 40,5%.

El mayor crecimiento de los aportantes del régimen de reparto obedeció a las diversas políticas desarrolladas por el Estado nacional tendientes a facilitar la opción de los aportantes entre los dos regímenes, y a que los trabajadores prefirieron crecientemente el régimen de reparto ante los magros resultados obtenidos por el sistema de capitalización.²⁵ De esta forma, aún antes de

²⁵ Se describen a continuación las principales medidas llevadas adelante por el Estado nacional que determinaron un significativo incremento en los aportantes al régimen de reparto. 1) Ley de Prestación Previsional Anticipada (N° 25.994, año 2004): Permitió a las mujeres de más de 55 años y a los hombres de más de 60 con 30 años de aportes al sistema previsional recibir un beneficio anticipado, si al 30 de noviembre de 2004 estaban desocupados. El beneficio estipulado era equivalente a la mitad del haber que les correspondería cuando cumplieran con la edad mínima jubilatoria (60 años las mujeres y 65 años los hombres), no pudiendo ser inferior a la jubilación mínima. 2) Moratorias jubilatorias (2004-2006): la primera moratoria se establece en 2004 con la Ley de Jubilación Anticipada y comprende a los que alcanzaron durante el 2004 la edad mínima jubilatoria. En 2006 se amplía y complementa otra moratoria que permite regularizar los aportes no declarados anteriores a septiembre de 1993, en 60 cuotas y con un interés bajo. A su vez, la AFIP reabrió la moratoria de autónomos y monotributistas para los que adeuden aportes anteriores a dicha fecha. Esta moratoria fue más amplia porque no fijó requisitos de edad e incluyó a todos los trabajadores, que hayan tenido o no deudas anteriores al 30 de septiembre de 1993. Se debe resaltar, que esta última moratoria es de carácter "permanente", ya que, mientras no sea derogada, en cualquier momento en que la persona cumpla con la edad mínima para jubilarse, podrá ingresar al régimen y acceder al beneficio jubilatorio. 3) Ley de Traspaso a Reparto (N° 26.222, año 2007): esta reforma possibilitó que los trabajadores afiliados a la jubilación privada pudieran regresar al sistema estatal en caso de desearlo. Para ejercer esa opción tendrían un período de 180 días cada cinco años. A su vez, la reforma también modificó los criterios para asignar a los

la re-estatización del sistema se había producido un incremento significativo en los aportantes al sistema de reparto quebrando la tendencia descendente presente desde mediados de la década del noventa.

Cuadro N° 8. Evolución de la cantidad de aportantes según régimen, 1994-2008.
(en millones de aportantes)

Período	Total del sistema	Régimen	
		Reparto	Capitalización
1994	5,0	2,4	2,6
1995	4,7	1,9	2,9
1996	5,1	1,6	3,5
1997	5,4	1,3	4,1
1998	5,7	1,2	4,4
1999	5,6	1,1	4,5
2000	5,5	1,0	4,5
2001	5,1	0,9	4,2
2002	4,8	0,8	4,0
2003	5,3	0,9	4,5
2004	6,1	1,0	5,1
2005	6,7	1,2	5,5
2006	7,3	1,4	5,9
2007	7,8	2,2	5,6
2008	8,0	8,0	0,0

Nota: La información corresponde a la cantidad de aportantes a diciembre de cada año.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo.

A su vez, la expansión del número de aportantes al sistema de seguridad social a lo largo de la post-convertibilidad fue acompañada por un crecimiento significativo en el número de beneficiarios. En efecto, los mismos pasaron de poco más de 3 millones a comienzos de la presente década a casi 5 millones en el 2008. Este proceso contrasta con lo acontecido durante la vigencia del régimen de convertibilidad, cuando la contracción del empleo registrado y el incremento del trabajo informal determinaron una estabilización en la cantidad de beneficiarios otorgados por la seguridad social en torno a los 3,2 millones de beneficiarios.

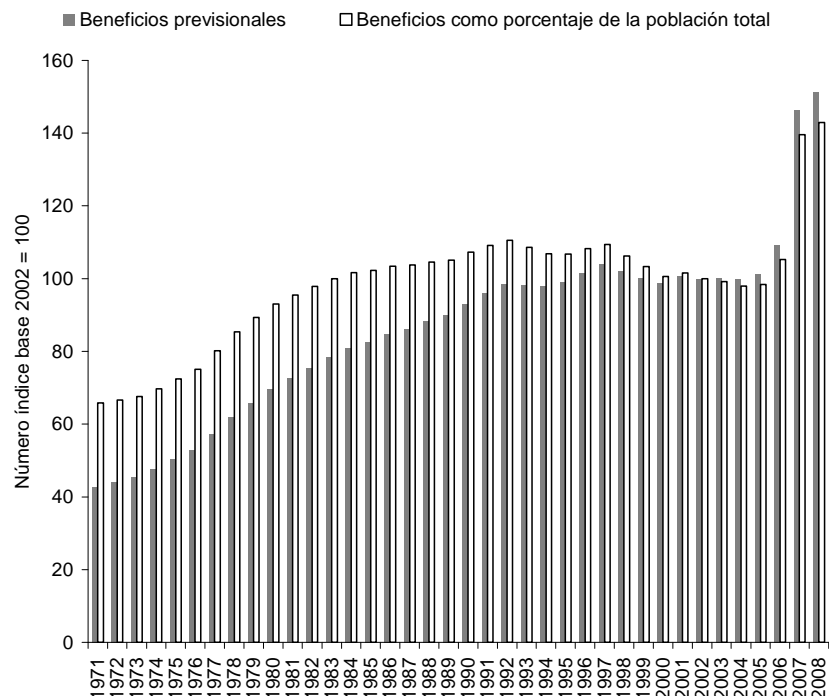
De todas formas, se debe resaltar que, si bien el incremento de la cantidad de beneficiarios estuvo asociado a la expansión del empleo registrado, fue centralmente la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y la moratoria previsional las que posibilitaron que, entre diciembre de 2005 y el mismo mes del 2007, se otorgaran 1,6 millones de nuevos beneficiarios (Gráfico N° 6).

A su vez, a pesar del elevado incremento en la cantidad de beneficiarios otorgados por el régimen de seguridad social se produjo un aumento en la relación entre aportantes y beneficiarios. En efecto, el cociente aportantes/beneficiarios se elevó desde 1,46 en 2002 a 1,61 en 2008, como consecuencia de la mayor expansión en el número de aportantes al sistema. Este proceso no es menor, ya que le otorga sustentabilidad al sistema en el largo plazo y pone en evidencia que, en buena medida, la crisis y el déficit del sistema previsional estuvieron profundamente asociados a la contracción del mercado de trabajo formal en nuestro país. Es más, la sustentabilidad alcanzada por el sistema previsional en los últimos años se produjo a pesar de que no se revirtió

indecisos: los que se incorporaran al mercado laboral y no optaran por enviar sus aportes a uno de los dos sistemas vigentes, pasarían directamente al sistema de reparto, (hasta ese momento eran asignados a una AFJP). También se instrumentó un sistema por el cual los afiliados a las AFJP que tuvieran aportes inferiores a los \$ 20.000 (mujeres mayores de 50 años y hombres con más de 55 años) podrían pasar al régimen público, ya que esto les aseguraría el acceso a la jubilación mínima.

una de las medidas que acompañó el proceso de privatización: la rebaja de las contribuciones patronales.

Gráfico N° 6. Evolución de la cantidad de beneficios previsionales y de la proporción de los mismos con respecto a la población total, 1971-2008.
 (en números índices base 2002 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo, del INDEC y del Ministerio de Economía.

Por otro lado, la expansión en la cantidad de aportantes y beneficiarios del régimen de seguridad social a lo largo de la post-convertibilidad fue acompañada por una aguda recomposición del haber mínimo jubilatorio que se incrementó en términos nominales 413%, pasando desde los \$ 150 a mediados de 2003 a \$ 770 en julio de 2009.

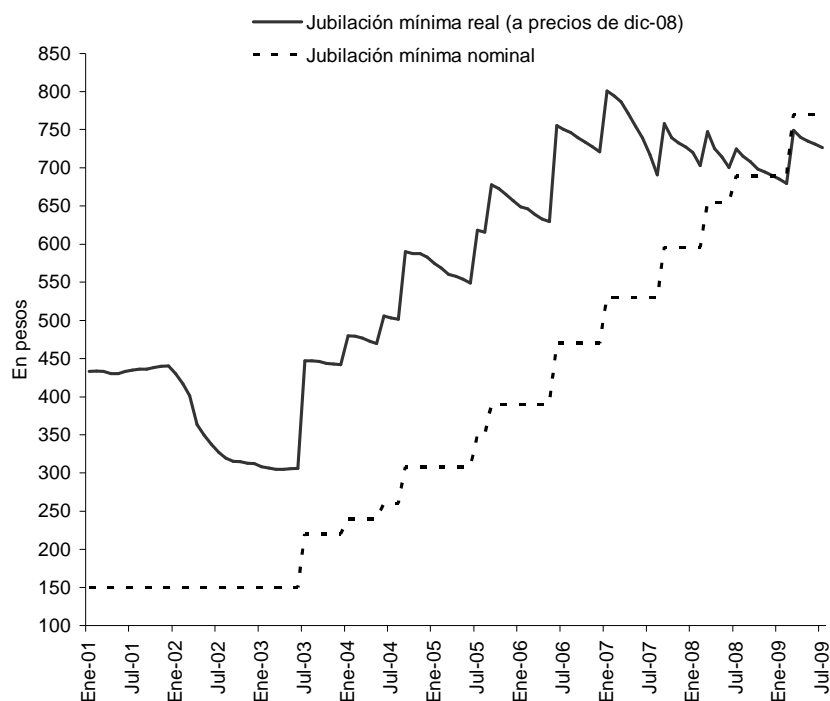
Al analizar la evolución de la jubilación mínima en términos reales, es decir considerando su poder de compra real, se observa una recuperación significativa de la misma hasta comienzos del 2007. En efecto, en términos reales el haber mínimo jubilatorio se incrementó en un 86,1% entre los meses de enero de 2002 y 2007. Sin embargo, como consecuencia de la aceleración en el ritmo de variación de los precios entre enero de 2007 y julio de 2009 se produjo una reducción en el poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo del 9,3%, a pesar de que en términos nominales creciera un 45,3%.

En este sentido, la Ley de Movilidad Jubilatoria no permitió elevar el haber mínimo jubilatorio en términos reales durante el 2008, tal como se mencionó en la sección anterior. Sin embargo, en 2009 se prevé una recomposición del haber mínimo en términos reales, ya que se estableció, de acuerdo con esta ley, un incremento del 19,9% en el haber, en un contexto en donde el ritmo de variación de los precios no superaría el 12%.

La recuperación de la jubilación mínima a lo largo de la post-convertibilidad posibilitó no sólo recuperar lo perdido tras la devaluación de la moneda, sino también superar los valores registrados durante la vigencia del régimen de convertibilidad. En efecto, en el 2008 la jubilación

mínima, en términos reales, fue 54% más elevada que la registrada en el promedio del período comprendido entre los años 1991 y 2001. Es más, no se registraba este nivel de haberes jubilatorios mínimos desde mediados de los años ochenta.

Gráfico N° 7. Evolución de la jubilación mínima, en términos nominales y reales a precios de diciembre de 2008, 2001-2009.
 (en pesos)



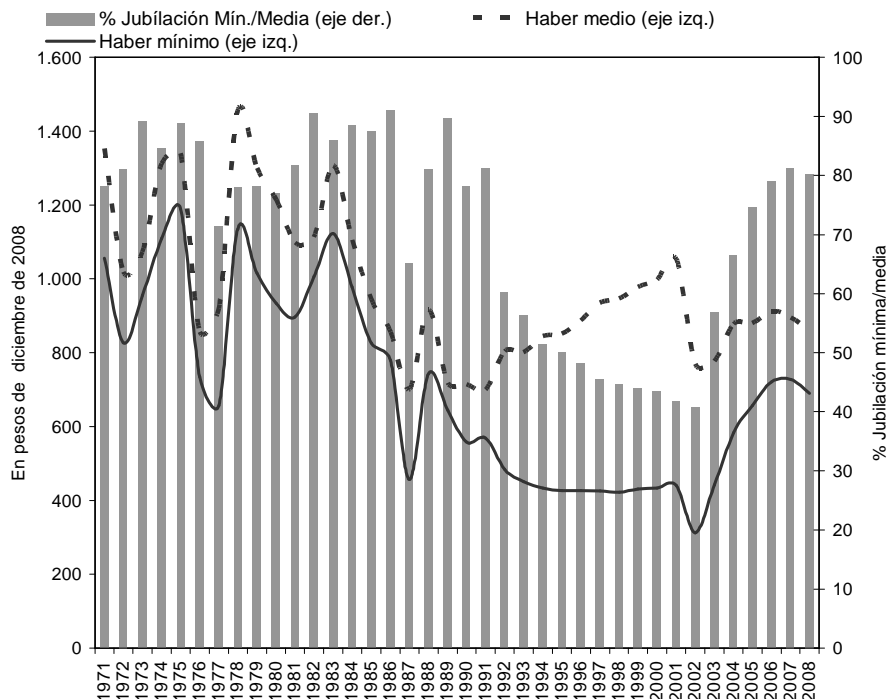
Nota: A partir de 2007 se utilizó para deflatar el IPC-7 provincias ante la manipulación del IPC-INDEC.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía.

Sin embargo, el haber jubilatorio medio real, si bien se recuperó en la post-convertibilidad, lo hizo a tasas más reducidas, registrando un incremento del 11,9% en el período comprendido entre los años 2002 y 2008. A diferencia de lo acontecido en el caso de la remuneración mínima, dichos haberes permanecen, en términos reales, por debajo de los valores alcanzados a lo largo de la vigencia del régimen de convertibilidad.

Esta evolución diferencial de los haberes jubilatorios mínimos y medios obedece centralmente a dos causas. En primer lugar, la mayor parte de los incrementos otorgados a lo largo de la post-convertibilidad estuvieron dirigidos a los haberes mínimos. Por otro lado, la moratoria previsional y el régimen de jubilación anticipada determinaron la inclusión de nuevos beneficiarios con el haber mínimo jubilatorio lo que condujo a una disminución de los haberes medios del sistema.

El mayor crecimiento de los haberes mínimos sobre los medios produjo una reducción en la brecha entre dichos ingresos. En efecto, en 2008 los haberes mínimos representaban el 80,2% de los haberes medios, mientras que dicha relación se ubicaba en promedio en el 51,5% durante la vigencia del régimen de convertibilidad. Este incremento permitió un aumento en la equidad interna del sistema, retro trayendo la relación entre haberes mínimos y medios a los prevalecientes hasta la década del noventa.

Gráfico N° 8. Evolución de la jubilación real media y mínima y la relación entre la jubilación mínima y media (a pesos de diciembre de 2008), 1971-2008.
 (en pesos y porcentajes)



Nota: a partir de 2007 se utilizó para deflatar el IPC-7 provincias ante la manipulación del IPC-INDEC.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía.

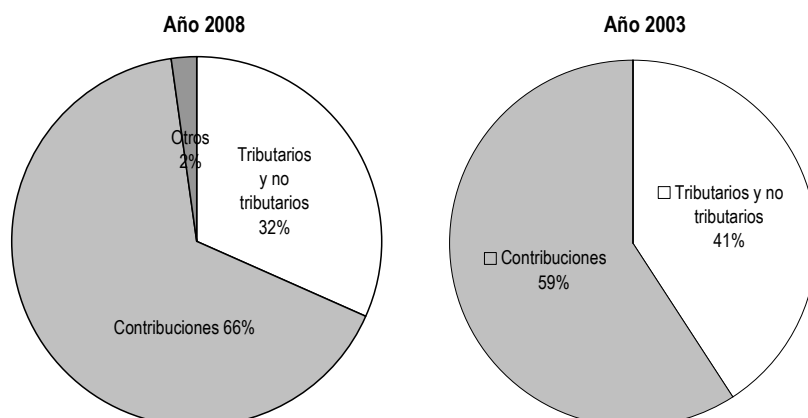
4.2. La situación actual del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA).

Como se mencionó en la sección anterior, la expansión del empleo registrado y de la recaudación posibilitaron un notorio incremento de los ingresos de la seguridad social correspondientes a aportes y contribuciones a lo largo de la post-convertibilidad. En efecto, mientras que los ingresos por contribuciones a la seguridad social se ubicaban en \$ 9710,4 millones en 2002, en 2008 alcanzaban los \$ 54.693,7 millones. En este contexto, las contribuciones a la seguridad pasaron de representar el 3,1% del PIB en 2002 al 5,3% del mismo en 2008.

De todas formas, se debe mencionar que este significativo incremento en los aportes a la seguridad social no sólo fue explicado por la expansión de los ocupados registrados, sino también por el incremento de las alícuotas de las contribuciones patronales tras el colapso del régimen de convertibilidad. En efecto, mientras que las alícuotas de las contribuciones patronales se ubicaban en el 17,7% en el 2000, tras la devaluación de la moneda se elevaron hasta el 23,4%, valor de todas formas inferior al existente a comienzos de la década pasada (33%).

A su vez, a lo largo de este período se produjo un significativo incremento en el gasto asociado a las prestaciones de la seguridad social que pasaron de \$ 16.535 millones en 2002 a \$ 64.551 millones en el 2008. Este incremento se reflejó en una mayor participación de las mismas en el PIB, en tanto representaban el 5,3% del mismo en 2002 y en 2008 dicha relación se había elevado hasta el 6,3%.

Gráfico N° 9. Distribución de los ingresos de la seguridad social según origen, años seleccionados. (en porcentajes)



Nota: No se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas. En la categoría Otros, se incluyen rentas de la propiedad, transferencias corrientes y venta de acciones y participaciones de capital.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía

Los ingresos totales de la seguridad se componen de los aportes personales, de las contribuciones patronales, de contribuciones figurativas del tesoro nacional y de los ingresos tributarios percibidos por el sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Este último componente también registró un notorio incremento, producto del incremento general en el nivel de recaudación ante el extraordinario crecimiento que registró la economía argentina durante esta etapa. Los recursos tributarios del sistema de seguridad social pasaron de poco más de \$ 10.000 millones en 2004 a casi 23.000 millones el año pasado.²⁶

De todas formas, el 67,7% del incremento de los recursos de la seguridad social a lo largo de la post-convertibilidad se explica por el aumento del monto de las contribuciones (personales y patronales), en tanto que los ingresos tributarios y no tributarios de la seguridad social dan cuenta de sólo el 29,3%. Esta expansión de las contribuciones a la seguridad social se explica centralmente por el aumento del empleo registrado a lo largo de este período (2,7 millones de puestos de trabajo registrados entre 2003 y 2008) y por el incremento de las remuneraciones nominales.

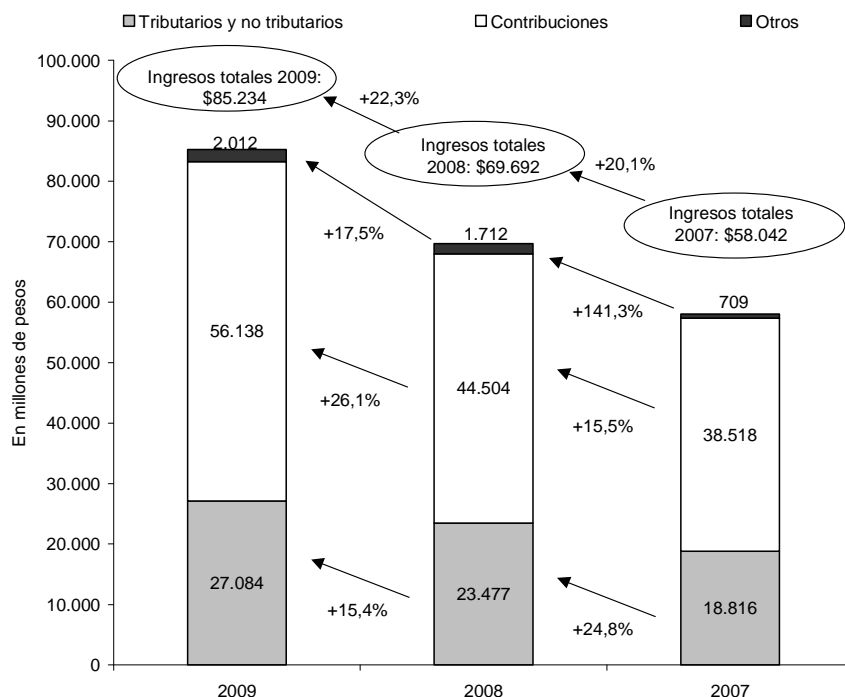
Este proceso determinó que las contribuciones a la seguridad social expliquen el 66% de los ingresos de la seguridad social en la actualidad, en tanto que representaban el 59% en el 2003. A la vez, que los recursos tributarios y no tributarios pasaron de representar el 41% de los ingresos totales de la seguridad social en 2003 a sólo el 32% en 2008, tal como se puede observar en el Gráfico N° 9.

Por otro lado, si evaluamos la evolución de los ingresos de la seguridad social a lo largo de los últimos tres años se observa el mantenimiento de una tendencia creciente en los mismos. En efecto, los ingresos, sin considerar contribuciones figurativas, pasaron de \$ 58.042 millones en 2007 a \$ 69.692 millones en 2008. Dicho incremento del 20,1% fue posible por la expansión de los recursos tributarios y no tributarios y de los aportes y las contribuciones a la seguridad social.

²⁶ Los recursos tributarios se componen por la percepción por parte de la ANSES de parte de la recaudación de algunos tributos nacionales. De esta forma, durante el primer semestre del presente año la ANSES percibió \$5.398 millones por el impuesto a las ganancias, \$4.183 millones por el IVA, \$1.634 millones del impuesto a los combustibles, \$521 por el monotributo y \$307 millones del impuesto a los cigarrillos.

De todas formas, como se puede observar en el Gráfico N° 10, el mayor incremento se registró en la evolución de los recursos tributarios y no tributarios de la seguridad social que se expandieron 24,8% durante este período.²⁷

Gráfico N° 10. Evolución de los ingresos de la seguridad social, 2007-2009.
 (en millones de pesos)



Nota: No se consideran los ingresos correspondientes al FGS. Los ingresos corresponden a información del Ministerio de Economía sobre recursos proyectados, no se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

En cambio, el incremento de los ingresos por la seguridad social en el año 2009 estaría explicado centralmente por el aumento de las contribuciones (personales y patronales), que se elevarían un 26,1% con respecto al año pasado. Este crecimiento está asociado a la reestatización de las AFJP, que implicó la recaudación de ingresos adicionales para el sistema integrado de jubilaciones y pensiones por un monto cercano a los \$ 12.000 millones. En este contexto, los ingresos por contribuciones pasaron de \$ 44.504 millones en 2008 a \$ 56.138 millones en 2009, dando cuenta del 74,9% del incremento de los recursos totales.

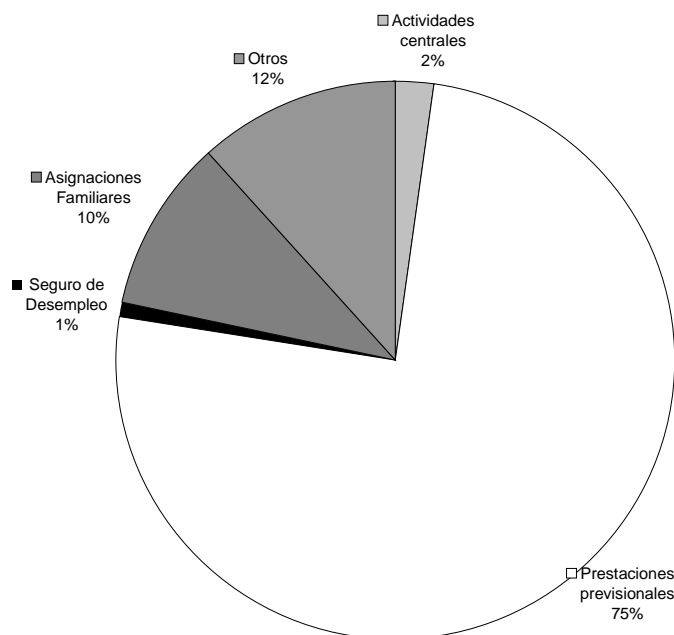
Es más, el aumento de las contribuciones como consecuencia de la reestatización del sistema de AFJP permitió suplir el menor incremento que registraron los ingresos tributarios (fondos específicos destinados a la ANSES de los siguientes impuestos: ganancias, IVA, combustibles, monotributo y cigarrillos) que se expandieron sólo 15,4% en términos nominales como consecuencia de la contracción del nivel de actividad.

Por otro lado, los gastos del sistema de seguridad también registraron un crecimiento significativo a lo largo de los últimos años. En efecto, mientras que los mismos representaban poco más de \$ 50.000 millones en 2007, en 2008 ya superaban los \$ 67.000 millones. Este proceso estuvo determinado centralmente por los gastos asociados al pago de prestaciones

²⁷ Si bien se agruparon los ingresos tributarios y no tributarios de la seguridad social, los primeros son determinantes, ya que dan cuenta del 99,7% del total de recursos tributarios y no tributarios en el período comprendido entre los años 2007 y 2008.

previsionales que se expandieron en un 28,7%, producto del incremento en los haberes jubilatorios y en los beneficiarios del sistema. A su vez, si bien su impacto en el agregado fue menor, en este período se registró un incremento aún más significativo en los gastos asociados al sistema de asignaciones familiares, que registró un crecimiento del 54,1%, al pasar desde los \$ 3.071 millones en 2007 a \$ 4.733 millones en 2008.

Gráfico N° 11. Gastos devengados por el sistema de seguridad social al 06/09/09.
 (en millones de pesos)



Nota: No se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas. Los gastos del sistema para el año 2009 se estimaron sobre la base de los recursos devengados en los primeros ocho meses del año y la proyección de los mismos para el último cuatrimestre. A la vez, se estimó el costo adicional del sistema por el incremento jubilatorio en el marco de la ley de movilidad. La categoría otros incluye transferencias, atención ex-cajas provinciales y pensiones ex-combatientes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

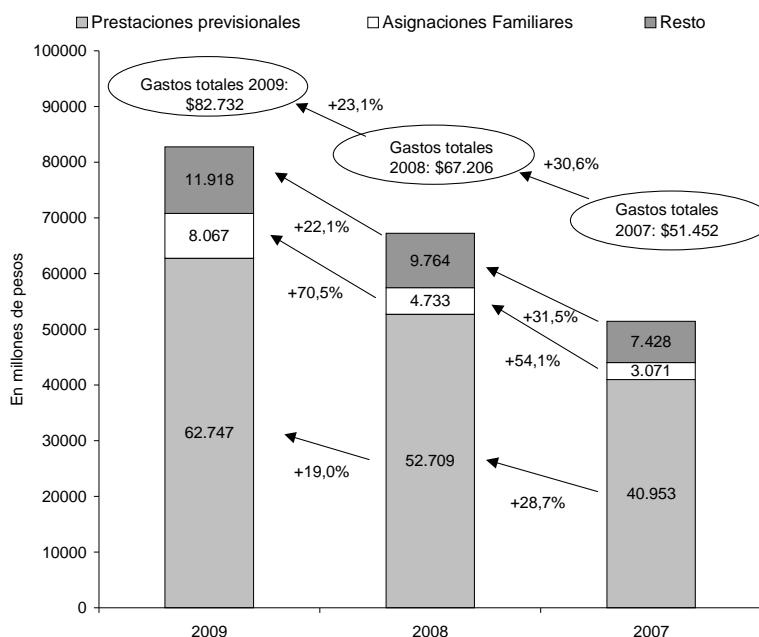
Con respecto al presente año, se observa que hasta el mes de agosto de 2009 (inclusive) se llevaban comprometidos (devengados) gastos por un valor de \$ 54.155 millones, de los cuales el 75,4% estuvo destinado a solventar el pago de las prestaciones previsionales. A su vez, se debe resaltar el significativo incremento en los gastos del sistema de asignaciones familiares, que ascendió en los primeros ocho meses del año a los \$ 5.378 millones superando lo que se había gastado durante la totalidad del 2008.

Si se proyectan los gastos comprometidos en los primeros ocho meses del año y se computa el costo adicional del sistema a partir de septiembre por el efecto de la Ley de Movilidad Jubilatoria el gasto total del sistema de seguridad social rondaría los \$ 83.000 millones en el 2009. En este contexto, para el año 2009, los ingresos y los gastos del sistema de seguridad social alcanzarían un resultado positivo superior a los \$ 2.500 millones.²⁸

²⁸ Esta estimación surge de comparar los ingresos proyectados para el 2009 por el Ministerio de Economía, con los gastos devengados hasta agosto de 2009 y la proyección de gastos –propia- hasta finales del corriente año.

Se debe resaltar que estas proyecciones no toman en consideración, como se mencionó, ni los gastos ni las contribuciones figurativas.²⁹ Es decir, no se consideran ni las transferencias de recursos realizadas por la ANSES a otros organismos, como por ejemplo el PAMI, ni los recursos figurativos que percibe la seguridad social, por ejemplo, por la Ley de Empleo. Al considerar dichos recursos y gastos el superávit del sistema previsional para el primer semestre del presente año se ubicó en torno a los \$ 3.000 millones, como consecuencia de las elevadas contribuciones figurativas percibidas en dicho período.

Gráfico N° 12. Gastos efectivos del sistema de seguridad social en los años 2007/2008 y proyección de gasto para el 2009. (en millones de pesos)



Nota: No se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas. La categoría resto incluye seguro de desempleo, actividades centrales, transferencias, atención ex-cajas provinciales y pensiones ex-combatientes.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

Efectivamente, al considerar los gastos y las contribuciones figurativas los recursos de la seguridad social para el año 2009 evidencian una mayor holgura, ya que los recursos figurativos superan a los gastos figurativos. Según la información publicada por el ANSES las disponibilidades, incluyendo los gastos y los ingresos figurativos, para el primer semestre del 2009 alcanzaron los \$3.003 millones de pesos. Si se proyecta la evolución de las disponibilidades, teniendo en consideración el aumento de las jubilaciones y pensiones como consecuencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria, las mismas ascenderían en el transcurso de 2009 a aproximadamente 4.500 millones de pesos.

Se debe remarcar que el mantenimiento de un nivel de superávit razonable en el sistema previsional permite garantizar el pago de las prestaciones ante una contracción inesperada de los recursos de la seguridad social. Por otro lado, destinar el superávit actual del sistema a un incremento de los haberes jubilatorios no posibilitaría alcanzar un impacto significativo, ya que los mismos se podrían expandir en menos de un 8%.³⁰ En otras palabras, los recursos corrientes

²⁹ Los gastos figurativos constituyen aportes entre organismos de la Administración Nacional, y corresponden a un gasto para el servicio administrativo financiero (SAF) que paga y a un recurso para el SAF receptor.

³⁰ La estimación surge de comparar los recursos actualmente destinados al pago de prestaciones previsionales y las disponibilidades del sistema estimadas, incluyendo los recursos y gastos figurativos, en 4.500 millones de pesos en el 2009.

del sistema no posibilitan una elevación significativa y sustentable de las jubilaciones y pensiones.

4.3. La ampliación del régimen de asignaciones familiares: su impacto sobre las condiciones de vida de la población y la sustentabilidad de su financiamiento.

Sin lugar a dudas, la ampliación del régimen de asignaciones familiares al conjunto de los menores de nuestro país ha sido la medida de política social más significativa de las últimas décadas. A través del decreto 1602/2009 el Poder Ejecutivo nacional dispuso la ampliación del régimen de asignaciones familiares a los menores cuyos padres se encuentren desocupados o empleados en la economía informal. De esta forma, se le otorga el beneficio a los menores no cubiertos en la actualidad por el régimen de asignaciones familiares, vigente para los trabajadores empleados en relación de dependencia.

No se trata de la universalización completa del régimen de asignaciones familiares, ya que no incluye a la totalidad de los menores no cubiertos actualmente por este régimen. En efecto, el decreto especifica que accederán a este beneficio los menores cuyos padres sean empleados informales con remuneraciones inferiores al salario mínimo vital y móvil (SMVM) o desocupados.

Sin embargo, la condicionalidad de percibir ingresos inferiores al SMVM, que hoy se ubica en los \$1.440 y a partir de enero de 2010 será de \$1.500, no es plausible de ser corroborada por el Estado en el caso de los trabajadores informales, convirtiéndose en los hechos en una norma de carácter abstracto para este conjunto de trabajadores. Determina, sin embargo, la exclusión de este beneficio para los hijos de la mayoría de los trabajadores monotributistas, aunque no es así en el caso de aquellos inscriptos al monotributo social que son incluidos expresamente en el decreto.

En este sentido, la exclusión de la mayor parte de los monotributistas implica el mantenimiento de una asimetría entre los trabajadores con distintas formas de contratación: dado que mientras los trabajadores formales con salarios inferiores a los \$4.800 mensuales perciben el beneficio, la mayor parte de los monotributistas (independientemente de su nivel mensual de ingresos) no dispondrán del mismo. Aún más, los trabajadores formales con ingresos superiores a los \$4.800 acceden, aunque indirectamente, también al beneficio al poder realizar deducciones por hijo sobre el impuesto a las ganancias. De esta forma, incluso considerando la progresividad de los últimos cambios, persiste cierta asimetría en la lógica de distribución de los beneficios del régimen de asignaciones familiares. Si bien se beneficia a la totalidad de los trabajadores formales y a porción significativa de los trabajadores informales, aún se sigue dejando sin cobertura a un grupo de trabajadores pertenecientes a éste último sector

A su vez, aún quedan dudas acerca de la inclusión de las trabajadoras del servicio doméstico con relaciones laborales registradas, ya que su inclusión no resulta clara en el decreto publicado recientemente. No obstante, los trascendidos hacen suponer que en su reglamentación esta porción de trabajadoras será incluida.

En síntesis, si bien el decreto 1602/2009 no implica la universalización del régimen de asignaciones familiares, sí posibilita la ampliación del mismo a amplias franjas de la población hoy no cubiertas por el sistema. Efectivamente, la ampliación del régimen de asignaciones familiares es muy significativa, ya que pasaría a cubrir a cerca de nueve millones de menores, es decir cinco millones más que los actualmente cubiertos por el sistema.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que 2,4 millones de menores que serán incluidos en la ampliación del régimen de asignaciones familiares se encuentran actualmente cubiertos, aunque con una transferencia menor, por parte del Plan Familias dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.³¹ En tanto, sucede lo mismo con los menores cuyos hogares se encuentran cubiertos actualmente por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JJHD). Se estima que la cobertura de este programa alcanza en la actualidad a 430.000 hogares a los cuales se les otorga una prestación de \$150 mensuales.

La ampliación del régimen de asignaciones familiares prevé un beneficio de \$180 mensuales³² por cada menor de 18 años, monto notoriamente superior a las prestaciones vigentes en el Plan Familias y en el Plan para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados³³. Por lo tanto, la ampliación del régimen de asignaciones familiares le otorgará una cobertura a casi 2 millones de menores que en la actualidad no reciben ningún tipo de prestación por parte del estado, en tanto que otros 3 millones se verán beneficiados por el incremento de la prestación ante el reemplazo del Plan Familias y del Plan Jefes de Hogar Desocupados.

El régimen de asignaciones familiares no contributivas supone la realización de una contraprestación por parte de los beneficiarios. En el caso de los menores de hasta cuatro años de edad se deberá acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios, en tanto que desde los cinco años y hasta la mayoría de edad deberá acreditarse la asistencia a un establecimiento educativo público.³⁴

En este punto, es preciso destacar que los nuevos trabajadores incluidos en el régimen de asignaciones familiares tendrán que realizar contraprestaciones que no se encuentran vigentes para los trabajadores formales actualmente cubiertos por el sistema como, por ejemplo, la presentación de la libreta sanitaria de sus hijos. A la vez, tampoco percibirán algunos de los beneficios vigentes para los trabajadores formales, como son la ayuda escolar, por nacimiento, adopción, etc. En este sentido, aún considerando el importante avance que supone la ampliación del régimen de asignaciones familiares en materia de igualdad de derechos, se advierte la persistencia de asimetrías entre los distintos grupos de trabajadores que, sin dudas, debería ser mitigada y saldada en los próximos tiempos.

³¹ Información correspondiente al mes de septiembre de 2009 publicada por el Ministerio de Desarrollo Social.

³² Los padres o encargados de los menores no percibirán \$180 mensuales, sino el 80% de dicha suma, es decir \$144. El 20% restante se abonará anualmente cuando los padres o encargados presenten los certificados de vacunación para los menores de hasta cuatro años y la constancia de escolaridad para los menores de cinco años y más.

³³ En el caso del Plan Familias actualmente se brinda una prestación de \$200 pesos a los hogares con dos menores de 19 años y dicha prestación se eleva hasta los \$380 en el caso de la presencia de seis menores en el hogar. La ampliación del régimen de asignaciones familiares supondría un beneficio de \$360 para los hogares con dos menores de 18 años y de \$900 en el caso de hogares con cinco menores o más por hogar. Se debe resaltar, que se abona la prestación de \$180 por menor hasta el quinto menor residente en el hogar. En el caso del PJJHD el hogar percibe la suma de \$ 150, por lo cual independientemente de la cantidad de menores el nuevo régimen supone un incremento significativo en la prestación.

³⁴ Se debe resaltar que ante la falta de oferta pública en los primeros niveles educativos seguramente este requerimiento no sea aplicable en la práctica, al menos en el corto plazo.

4.3.1. El impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre las condiciones de vida de la población.

Una vez analizadas las características generales de la ampliación del régimen de asignaciones familiares nos resta evaluar el impacto que tendrá esta medida sobre la estructura distributiva y, en particular, sobre las condiciones de vida de la población.³⁵

En primer lugar, se debe remarcar la relevancia que implica la ampliación del régimen de asignaciones familiares en términos de transferencia de ingresos hacia los sectores más postergados. Esta ampliación supone una erogación equivalente al 0,83% del PIB, valor notoriamente superior a los comprometidos por Brasil y México, frecuentemente presentados como ejemplos a seguir en materia de políticas sociales. Estos países, a través de sus exitosos programas Bolsa Familia y Oportunidades, transfieren el 0,37% del PIB en el caso de Brasil y el 0,31% en el caso de México. Adicionalmente, se debe resaltar que la transferencia realizada a una familia tipo será superior en Argentina que en estos países. Mientras que en Argentina se destinarán US\$ 166 a una familia tipo, ajustados por paridad de poder adquisitivo, en Brasil y en México dichas transferencias son de US\$78 y US\$101, respectivamente.³⁶

³⁵ La intervención del INDEC en 2007 y el desmantelamiento progresivo del sistema estadístico nacional impiden realizar una evaluación certera del impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre el conjunto de la población de nuestro país. De todas formas, al fin de realizar una estimación de dicho impacto lo más confiable posible, se procedió a elaborar una simulación en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al segundo semestre del 2006. Se debe remarcar que con posterioridad a dicha fecha no han sido publicadas por el INDEC las bases semestrales correspondientes a la EPH que se utilizan como insumo básico para la estimación de la pobreza y la indigencia por ingreso en nuestro país.

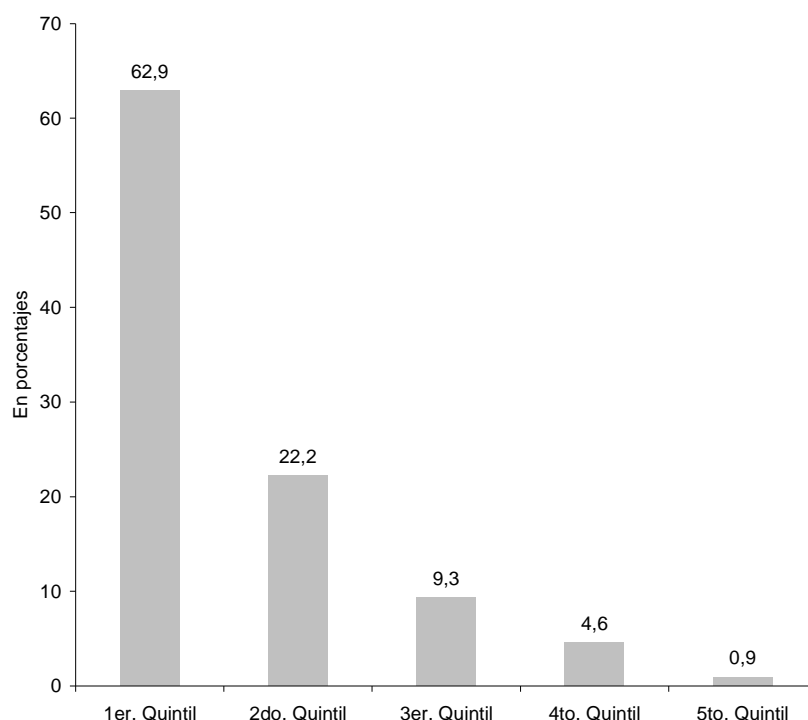
En una primera etapa se procedió a actualizar la información de la base correspondiente al segundo semestre de 2006 y a recalcular la incidencia de la pobreza y de la indigencia de acuerdo con esta nueva información. Con este fin, se incrementaron las remuneraciones nominales de los trabajadores según la evolución que registraron, entre el segundo semestre de 2006 y el primero de 2009, los salarios promedio de los trabajadores registrados publicados regularmente por el SIJYP, y los ingresos jubilatorios se actualizaron según el incremento que registraron las jubilaciones medias. El valor de la línea de indigencia de cada uno de los hogares se actualizó en base a la evolución del índice de precios correspondiente a alimentos y bebidas del IPC-7 provincias, en tanto que la línea de pobreza se incrementó según la variación que experimentó el nivel general del IPC-7 provincias durante este período. El IPC-7 provincias se calcula a partir de la ponderación de la evolución de los índices de precios publicados por las direcciones provinciales de estadística de siete provincias. Adicionalmente, se debe remarcar que no se modificó el nivel de empleo, ya que permaneció estable entre el segundo semestre de 2006 y el primero de 2009.

En una segunda etapa se procedió a estimar la variación de los ingresos totales familiares que se produciría como consecuencia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares. Se consideró como beneficiarios a todos los menores de 18 años que habitan en hogares en donde el jefe y la cónyuge no revisten la categoría de trabajadores registrados o en donde el ocupado registrado se desempeña en el servicio doméstico. Es decir, no se consideró la cláusula de que los trabajadores informales deben poseer ingresos inferiores al SMVM, ya que dicha condición no es aplicable en la práctica. De todas formas, se filtraron aquellos hogares con trabajadores informales con ingresos superiores a los \$4.800, ya que se supone que no se registrarán para ser incluidos en el nuevo régimen de asignaciones familiares. Posteriormente, a cada uno de los hogares potencialmente beneficiarios se les adicionó \$180 por cada menor hasta la suma de \$900. Adicionalmente, se eliminaron los ingresos correspondientes a los planes de empleo y al Plan Familias percibidos por los hogares, ya que se supone el traspaso de dichos beneficiarios al nuevo régimen de asignaciones familiares. Finalmente, se reestimaron los ingresos familiares y se evaluó el nuevo nivel de incidencia de la pobreza y la indigencia en la población.

³⁶ Al respecto consultar, N. Dvoskin (22/11/2009, Diario Pagina 12): "Aunque el Gobierno plantee públicamente que la política de extensión de asignaciones familiares no es un plan social sino una igualdad de derechos, esto es sólo un mote discursivo. Esto se sustenta en la comparación del programa con planes sociales de ejecución similar en otros países de América latina, como el Bolsa Familia de Brasil o el Plan Oportunidades de México. Estos programas, con evidente éxito, han consistido en la entrega de dinero a familias en situación de pobreza extrema a condición de que los niños vayan a la escuela y cumplan con las normas de vacunación. Una simple muestra de datos nos permite ver que esta medida que toma Argentina es el proyecto de este tipo más ambicioso del

La importancia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares, en términos de la mejora en las condiciones de vida de la población, queda en evidencia al evaluar el conjunto de la población potencialmente beneficiaria. En efecto, el 62,9% de los menores alcanzados habita en el 20% de los hogares más pobres de nuestro país, en tanto que el 40% de los hogares más desfavorecidos concentran el 85,1% de los beneficiarios.

Gráfico N° 13. Distribución de los beneficiarios de la ampliación del régimen de asignaciones familiares según quintiles del ingreso per capita familiar. (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

De esta forma, la ampliación del régimen de asignaciones familiares supone una transferencia directa de ingresos a los sectores menos favorecidos, posibilitando una mejora, aunque parcial, en la estructura distributiva. En efecto, la nueva medida supone un incremento en la participación de los hogares más pobres en la distribución del ingreso. La participación del 20% de los hogares más pobres se incrementaría en 23,9%, posibilitando una reducción del coeficiente de Gini desde un valor de 0,528 en la actualidad a 0,511 tras la instrumentación de la medida.³⁷

Si bien la ampliación del régimen, como se puede observar, afecta centralmente a los hogares de menores ingresos, su impacto en términos de reducción de los niveles de pobreza no es muy significativo. Mientras que en la actualidad el 29,8% de la población habita en hogares pobres, dicha proporción se reduciría hasta un 25,2% como consecuencia de la ampliación del régimen

continente. En primer lugar, es el que más porcentaje del PBI destina al programa (0,83 por ciento contra 0,37 por ciento de Brasil y 0,31 por ciento de México). Pero, sobre todo, es el que más dinero destina a cada familia (166 dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo por familia tipo contra 78 de Brasil y 101 de México). En síntesis, pensar en el proyecto como una extensión de lo que ya realizan exitosamente otros países, pero con mayores recursos, reporta un mensaje alentador. No es poca cosa estar hablando del plan social más importante de América latina.”

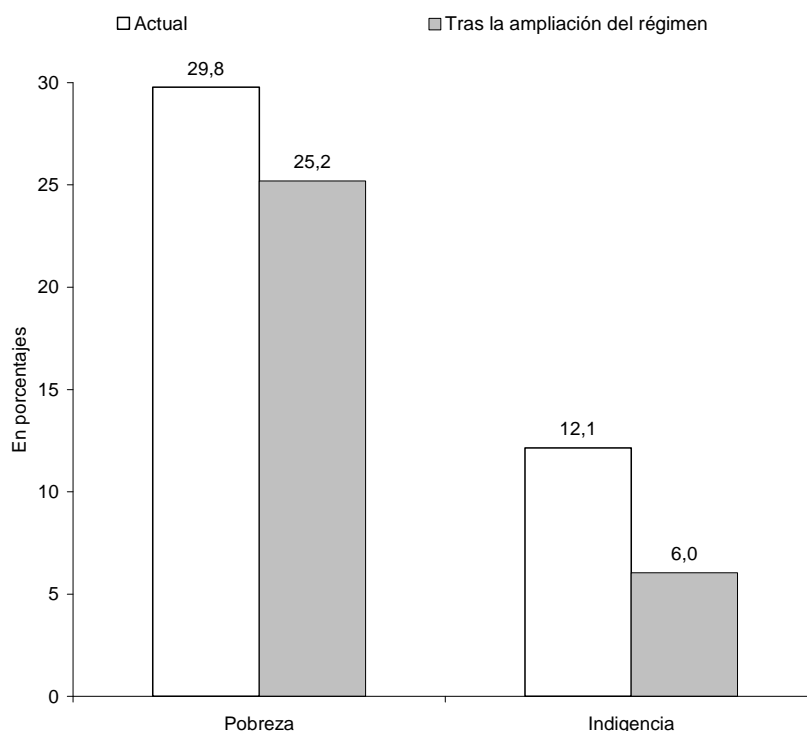
³⁷ El coeficiente de GINI es un índice que se utiliza habitualmente para estimar el grado de concentración en la distribución del ingreso. Dicho coeficiente varía entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta).

de asignaciones familiares. De todas formas, esta reducción de la pobreza en un 15,4% posibilita que abandonen dicha condición cerca de 1,8 millones de personas en el conjunto de nuestro país.³⁸

El impacto es mucho más significativo al evaluar la reducción que experimentaría la indigencia, la cual se reduciría desde un 12,1% de la población en la actualidad hasta un 6,0% tras la ampliación del régimen. La disminución a poco más de la mitad de la incidencia de la indigencia en la población, permitirá que abandonen dicha condición casi 2,4 millones de personas.

Se debe mencionar que el menor impacto relativo sobre los niveles de pobreza obedece centralmente a la amplitud de la brecha existente entre los ingresos promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza. En efecto, en la actualidad la distancia entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza promedia los \$673, por lo cual una asignación de \$180 por hijo resulta en muchos casos insuficiente para revertir esta condición. De todas formas, los ingresos adicionales permiten en los hogares en los que persiste la condición de pobreza, una disminución de un 23,2% en la distancia entre los ingresos del hogar y el valor de la línea de pobreza.

Gráfico N° 14. Impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población. (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a la EPH-INDEC.

En definitiva, la ampliación del régimen de asignaciones familiares posibilita una aguda contracción de la indigencia que se reduciría en aproximadamente 2,4 millones de personas, a la vez que si bien su impacto en términos de la pobreza es menor no deja de ser significativo, ya que implica que cerca de 1,8 millones de personas abandonen dicha condición.

³⁸ Dicha estimación surge de proyectar la información correspondiente al total de aglomerados urbanos de la EPH al conjunto del país.

4.3.2. El origen del financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

El costo de la ampliación del régimen de asignaciones familiares ascendería a aproximadamente \$10.000 millones, aunque parte de esta suma será cubierta con los fondos asignados a los planes JJHD y Familias actualmente en funcionamiento. En la actualidad el Plan Familias y el PJJHD suponen un gasto aproximado de \$3.000 millones anuales, con lo cual el costo fiscal neto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares rondaría los \$7.000 millones.

El decreto de ampliación del régimen de asignaciones familiares afirma que la financiación se realizará con las utilidades que genera el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), creado el pasado año en el marco de la re-estatización del sistema previsional de capitalización. Las estimaciones oficiales sostienen que la rentabilidad del FGS durante el 2010 ascendería a \$12.000 con lo cual el financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares estaría asegurado, al menos en el corto plazo.

Sin embargo, se debe remarcar que el financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares con las utilidades generadas por el FGS suponen la descapitalización en términos reales del mismo en el mediano plazo. En efecto, la capitalización del fondo es un requisito ineludible para mantener el valor de los activos en términos reales. A la vez que la descapitalización progresiva del FGS implicaría la imposibilidad de financiar el nuevo régimen en el mediano y largo plazo.

De todas formas, esto no implica que la ampliación del régimen de asignaciones familiares no deba ser financiado por la ANSES (este organismo ya cubre a los trabajadores formales y prevé un gasto por este concepto de \$8.900 millones en 2010), sino que tendría ser realizado con recursos corrientes. Se debe recordar que cerca del 40% de los recursos del sistema de seguridad social no son contributivos, en decir provienen de la recaudación de impuestos nacionales, como por ejemplo el IVA, que abona el conjunto de la sociedad argentina.³⁹ En este sentido, la financiación de la ampliación del régimen con estos recursos es una opción válida, aunque el Estado debe asegurar los recursos necesarios para evitar que la ampliación del régimen de asignaciones familiares vaya en detrimento de los haberes de la población pasiva.

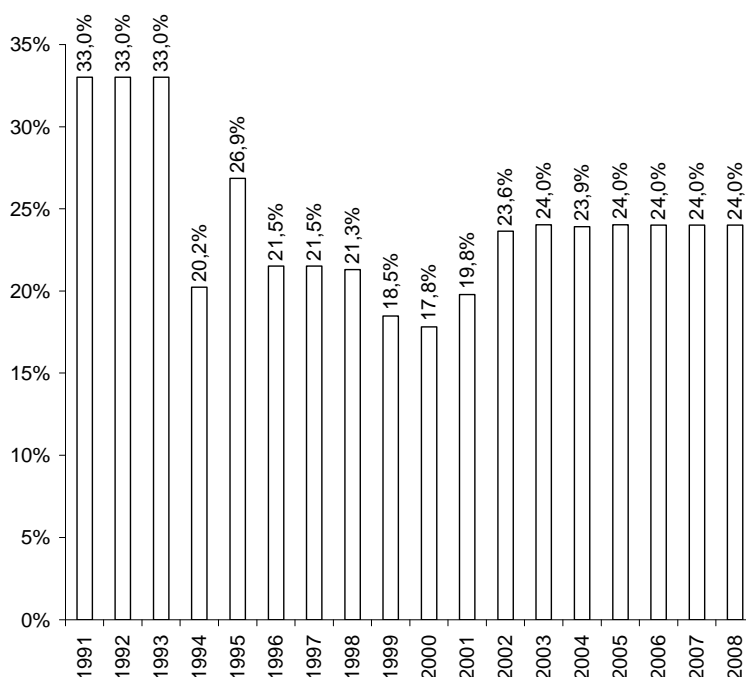
En este contexto, es imperioso avanzar sobre un rasgo que acompañó la reforma previsional del año 1994: la rebaja de las alícuotas a las contribuciones patronales. Esta medida posibilitaría dotar al sistema de nuevos recursos para que pueda garantizar una significativa recomposición de los haberes jubilatorios, a la vez que liberaría recursos no contributivos para garantizar el pago y la ampliación sistemática del régimen de asignaciones familiares.

4.4. La restitución del valor de las alícuotas de las contribuciones patronales.

La reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales a partir de 1994 supuso, como se demostró, una significativa pérdida de recursos para el sistema de la seguridad social, a la vez que implicó una transferencia de recursos de los trabajadores a los empresarios. La reducción de las alícuotas fue muy significativa, ya que pasó de un promedio de 33% de las remuneraciones brutas en 1993 al 24% durante la post-convertibilidad (Gráfico N° 15).

³⁹ En el año 2008 los recursos no contributivos de la seguridad social ascendieron a \$25.189 millones, representando el 36,1% de los recursos totales captados por el sistema en dicho período.

Gráfico N° 15. Evolución de las alícuotas promedio de las contribuciones patronales del sector privado, 1991-2008. (en porcentajes sobre remuneraciones brutas)



Nota: Las alícuotas incluyen las siguientes contribuciones: previsional, asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo, INSSJyP y obras sociales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo.

Si bien las alícuotas de las contribuciones patronales fueron elevadas a comienzos de la post-convertibilidad dicho incremento fue muy inferior a la reducción que se había aplicado a mediados de la década pasada. En efecto, las alícuotas en la actualidad son nueve puntos porcentuales más reducidas que las existentes a comienzos de la década del noventa. De esta forma, la transferencia de ingresos hacia el sector privado implicó una pérdida de recursos para el sector público cercana a los \$ 85.000 millones en el período comprendido entre los años 1997 y 2008. Es más, sólo en el pasado año supuso una pérdida de recursos superior a los \$ 16.500 millones (Gráfico N° 16).⁴⁰

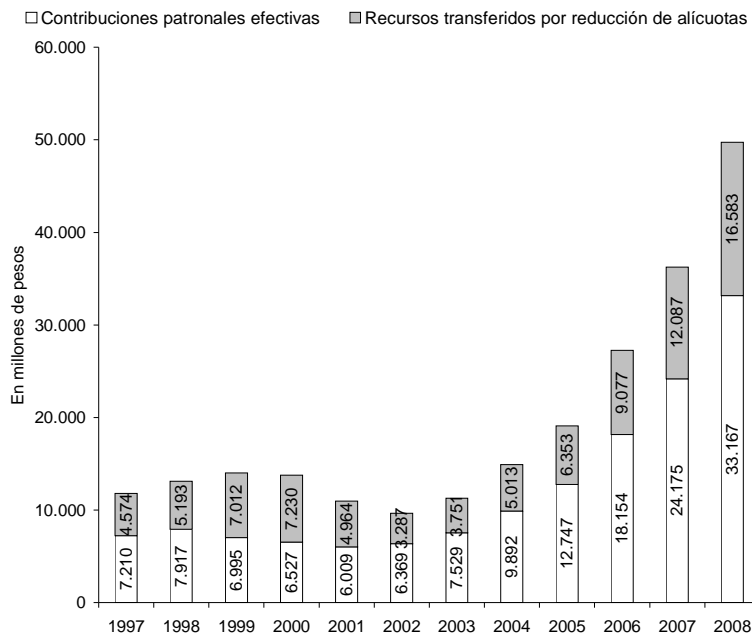
En la actualidad, por cada punto porcentual que se incrementase la alícuota de las contribuciones patronales los fondos de la seguridad social aumentarían en aproximadamente \$ 1.843 millones. En este contexto, la elevación de las alícuotas de las contribuciones patronales permitiría dotar de recursos al sistema para alcanzar un significativo y sustentable incremento en los haberes jubilatorios, a la vez que garantizaría el financiamiento requerido por la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

Es más, un incremento en sólo dos puntos porcentuales de la alícuota de las contribuciones patronales permitiría prácticamente duplicar el superavit proyectado para el sistema en el presente año. En efecto, el superavit del sistema previsional superaría los \$ 8.000 millones como consecuencia de una modificación en el valor de la alícuota en esta magnitud. En tanto, que un

⁴⁰ Para la estimación de los recursos no aportados a la seguridad social se consideró el promedio de las contribuciones patronales (previsional, asignaciones familiares, fondo nacional de empleo y INSSJyP) del sector privado registrado en 1993. Es decir, no se incluyó la alícuota de contribuciones patronales destinadas a las obras sociales, valor que si fue considerado en el Gráfico N° 15.

incremento de seis puntos porcentuales en el valor de la misma posibilitaría alcanzar un superavit superior a los \$ 15.000 millones.

Gráfico N° 16. Evolución del monto recaudado por contribuciones patronales y la pérdida de recaudación como consecuencia de la reducción de las alícuotas, 1997-2008.
 (en millones de pesos)



Nota: Para la estimación de los recursos no aportados a la seguridad social se consideró el promedio de las contribuciones patronales (previsional, asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo y INSSJyP) del sector privado registrado en 1993.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía.

Se debe resaltar, que la elevación del valor de las alícuotas de las contribuciones patronales posibilitaría realizar una significativa recomposición de los haberes jubilatorios, a la vez que garantizaría el financiamiento sustentable de la ampliación del régimen de asignaciones familiares en el mediano y largo plazo.

5. Reflexiones finales.

El sistema previsional argentino, tal como se analizó, registró significativas modificaciones a lo largo de su historia, tendientes –por lo general- a reducir la equidad y la cobertura del sistema. El punto culmine de este proceso fue, sin lugar a dudas, la reforma previsional del año 1994 que marcó un antes y un después al institucionalizar la capitalización individual como núcleo central del sistema.

En este sentido, la reforma del régimen previsional en los años noventa no fue ajena a lo que aconteció en el conjunto de la economía argentina, en donde las políticas de corte neoliberal terminaron de consolidar las políticas aplicadas por la dictadura militar a mediados de los años setenta. Los principales argumentos en favor de la reforma planteaban que el régimen de capitalización permitiría la reducción del déficit crónico del sistema previsional, el incremento de su cobertura y un aumento del ahorro interno en el país, además de garantizar mayores ingresos para los jubilados y pensionados al momento del retiro. Se sostenía al mismo tiempo que la reforma del sistema, al dinamizar el mercado doméstico de capitales, impulsaría el crecimiento económico, impactando positivamente en las condiciones de vida de la población en su conjunto.

Sin embargo, como se mostró, sucedió todo lo contrario: se observó una reducción en el nivel de cobertura, una alta concentración del mercado de las AFJP que minó los tan aclamados “beneficios de la competencia”, un incremento en los costos del sistema por el alto peso de las comisiones de las administradoras sobre los aportes realizados por sus afiliados, una profundización del déficit del sistema estatal por el enorme giro de fondos hacia las AFJP, un inexistente fomento del mercado de capitales. Asimismo, la eliminación de la movilidad jubilatoria del sistema previsional en general determinó que el riesgo inflacionario terminase corriendo por cuenta del afiliado. En lo que respecta a los afiliados al régimen de capitalización los resultados tampoco fueron prósperos: por un lado, sus jubilaciones no resultaron necesariamente mayores que las de quienes permanecieron en el sistema de reparto; por otro lado, sus haberes - directamente vinculados a la historia laboral y salarial personal- terminaron dependiendo del resultado financiero de la inversión de sus contribuciones personales, lo que significó de hecho un traspaso del riesgo previsional a cada trabajador en particular.

Asimismo, la combinación de la reforma previsional con la regresiva reconfiguración económica y social impulsada en los noventa determinó la exclusión de amplias franjas de población de la cobertura previsional, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de beneficios. En síntesis, la instauración del sistema previsional mixto en 1994 ha implicado, sin dudas, un excelente negocio para el sector financiero local; no así para el Estado ni para el conjunto de la clase trabajadora.

Sumado a esto, con el colapso del régimen de convertibilidad se puso en escena la debilidad del sistema privado para enfrentar un escenario de crisis y, a la vez, resultó patente la importancia de la intervención del Estado para mitigar los efectos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización sobre sus afiliados. Durante los últimos años, se puso en evidencia la importancia de la solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios y la necesidad de contar con mecanismos capaces de paliar los elementos regresivos latentes en el elemento contribucionista del sistema cuyos efectos implicaron, en el marco de la crisis del mercado formal de trabajo, para amplias capas de la población caer en un estado de desprotección total.

Luego de este racconto no es necesario aclarar por qué la creación del SIPA ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. De hecho, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado. En esta línea, no se puede dejar de resaltar a la re-estatización del sistema previsional como una de las medidas más significativas tendientes a revertir las denominadas “reformas estructurales” llevadas adelante en la década pasada por el gobierno neoliberal.

La re-estatización del sistema ha dado lugar a nuevos debates. Estos han girado, en especial, en torno al modo en deben ser utilizados los fondos que administraban las ex AFJP y a la forma de aplicación de la movilidad jubilatoria para garantizar un incremento persistente y sustentable en el valor actual y futuro de los haberes jubilatorios. En este sentido, a lo largo de este trabajo se remarca que los fondos que actualmente componen el FGS no podrían ser utilizados para realizar un aumento significativo y sustentable en los haberes jubilatorios, ya que esto determinaría la descapitalización del mismo y la imposibilidad de sostener dichos aumentos en el largo plazo. Esto significa que es necesario implementar otros mecanismos para garantizar dicho incremento sin volver al sistema deficitario.

En primer lugar, es preciso advertir que, si bien a lo largo de los últimos años se amplió significativamente la cobertura del sistema a través de la inclusión de casi 2 millones de nuevos beneficiarios, este proceso no se tradujo en un incremento del déficit del sistema previsional. Por el contrario, en los últimos años éste ha mostrado superávits positivos y crecientes, lo que se explica por el incremento en el número de aportantes, producto del crecimiento del empleo registrado, pero también del sostenimiento de niveles reducidos en las remuneraciones de la población pasiva. En efecto, si bien, como se analizó, los haberes jubilatorios se elevaron significativamente a lo largo de la post-convertibilidad, mantienen aún una brecha importante con respecto a las remuneraciones de la población activa.

En este sentido, se debe resaltar que el superavit actual del sistema se sustenta, también, en un nivel de haberes jubilatorios muy lejano al 82% móvil pregonado por la reforma previsional del año 1958. Si bien, la Ley de Movilidad Jubilatoria ha implicado un avance, ya que la actualización de los haberes jubilatorios no depende ya de la voluntad discrecional del poder ejecutivo como aconteció a lo largo de las últimas décadas, no implica necesariamente, como se analizó, un acortamiento de la brecha entre las remuneraciones de la población activa y pasiva.

En este contexto, es de suma importancia revertir el otro aspecto central que acompañó la reforma previsional del año 1994: la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales. No sólo porque esta medida implicó una cuantiosa pérdida de recursos por parte del Estado nacional a lo largo de los últimos 15 años, sino porque impide alcanzar en la actualidad un nivel de ingresos previsionales que posibilite un incremento sustantivo y sustentable de los haberes de la población pasiva.

Se debe resaltar, que el incremento de los recursos del sistema de seguridad social es determinante no sólo para garantizar una elevación de los haberes jubilatorios sino también para garantizar la sustentabilidad, en el mediano y largo plazo, de la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

REFERENCIAS

- Alonso, G. (1997) "Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina", Tesis Doctoral, FLACSO, México.
- Arza, Camila (2009) "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", mimeo.
- Bertranou, F. (editor) (2001) *Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, OIT, Santiago de Chile.
- Bertranou, F., C. Grushka y R. Rofman (2004) "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina", *Cuestión Social - Revista Mejicana de Seguridad Social* N° 55.
- CENDA (2008) "La re-estatización del sistema previsional en la Argentina.", *Notas de la Economía Argentina. Dossier N° 1*.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004) "Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma.", Documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Grushka, C. (2001) "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX", en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4, UBA, UNR, FLACSO, Rosario, abril.
- Mesa Lago, Carmelo (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 84.
- Isuani, A. (2008) "La política social argentina en perspectiva", en Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- OIT (2008) "La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT", OIT, Santiago de Chile, <http://www.oitchile.cl/pdf/pro026.pdf>
- Roca, Emilia E. (2001) "La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral", en Seminario *Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica*, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario par el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires, www.seguridadsocial.gov.ar/.../la_ss_contextoprecariedadlaboral.doc
- Rulli, Mariana (2008) "Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercado y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay". (Directora) Cortés, Rosalía - Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-SEDE ARGENTINA. *II Anual Workshop Repla* "The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development." Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.