



EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Documento N° 29

Buenos Aires, abril 2008

ÍNDICE

Capítulo 1: INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL	3
Capítulo 2: ALGUNOS CONCEPTOS TEÓRICOS SOBRE UN RÉGIMEN DE REPARTO	8
Capítulo 3: LA CRISIS DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO	13
Capítulo 4: ESTADO DE LA DISCUSIÓN PREVIO A LA REFORMA DE 1994	35
Capítulo 5: DISCUSIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY 24.241	52
El primer pilar	56
Cambios en el sistema de reparto vigente	59

Capítulo 1: INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

Desde que apareció sobre la tierra, el hombre se vio envuelto en un clima de inseguridad. Lo acosaban todo tipo de fenómenos naturales (viento, lluvia, terremotos, etc.), animales salvajes, enfermedades y eventuales carencias de alimentos. Esto explica por qué el anhelo de seguridad nos acompaña desde los albores de la humanidad.

En tren de hallar esa seguridad, el hombre dejó de vivir al aire libre y se refugió en cavernas. Más adelante, la agricultura fue una forma de asegurarse una fuente de alimentos más permanente en lugar de la incertidumbre que provoca la caza y la recolección de frutas y hortalizas silvestres. Después aprendió a domesticar y criar animales y también a almacenar los alimentos de manera que estuvieran disponibles en épocas de escasez estacional.

El agrupamiento, primero en tribus, después en aldeas y por último en ciudades y estados fue la respuesta para brindarse seguridad frente a los ataques de animales salvajes y de otros grupos enemigos. Sin lugar a dudas puede afirmarse que la búsqueda permanente de mayor seguridad ha sido uno de los grandes motores que ha tenido el progreso del hombre.

La necesidad de defenderse de las enfermedades y de hacer frente a los inconvenientes propios de la vejez son la causa de aparición de lo que conocemos hoy como seguridad social.

En el comienzo los enfermos y ancianos quedaban al cuidado de sus familias y si no la tenían vivían en la indigencia. A medida que los Estados se fueron desarrollando, los gobiernos fueron asumiendo en mayor medida la responsabilidad de asegurar la subsistencia de esas personas.

En el principio fueron formas primitivas de ayuda que aparecieron en pueblos de la antigüedad, vinculadas básicamente a cubrir eventos de enfermedad y muerte. En Egipto existieron instituciones públicas que prestaron auxilio en caso de enfermedad. En Grecia hubo mecanismos de auxilio para los ciudadanos

imposibilitados de conseguir su sustento por problemas físicos y el gobierno aseguró la educación de los hijos de militares que habían fallecido en combate. En Roma se crearon los “colegios” que agruparon a artesanos y atendieron los gastos derivados de los funerales de sus miembros.

En el siglo VII, Carlomagno impuso que cada “parroquia” debía hacerse cargo de sus ancianos, enfermos y huérfanos, si no contaban con ayuda familiar. Esta institución se extendió luego a toda Europa. En 1601 en Inglaterra se aprobó un impuesto especial para atender esta asistencia. Dinamarca y Suecia hicieron lo mismo 200 años después.

Argentina no fue una excepción en el desarrollo de los sistemas de protección social, más específicamente de las jubilaciones. En la época de la Colonia existían jubilaciones y pensiones “graciables”¹ que la Corona española otorgaba a sus servidores. Perduraron luego de 1810 pero después de declarada la independencia fueron dejadas sin efecto, a causa de la estrechez económica derivada de las guerras que tenía que enfrentar la flamante Nación.

A finales del siglo XIX aparece la primera legislación específica sobre esta materia. En 1877 se dicta la Ley Nacional de Jubilaciones que sólo incluía a los ministros de la Corte y jueces de sección. Establecía que los magistrados con 60 años cumplidos y al menos 10 de ejercicio, se podían retirar cobrando la totalidad de su sueldo, sin hacer aporte alguno durante los años de actividad.

En 1884 se incorporó, a través de la Ley 1.420, la jubilación de los maestros. Es el primer antecedente de un régimen contributivo, ya que se previó su financiamiento con un descuento del 2% de los haberes de los docentes en actividad. El beneficio jubilatorio equivalía al 75% del salario en caso de que el retiro se produjera tras 15 años de labor o al 100% si era después de 20 años de trabajo.

¹ Se denominan beneficios “graciables” porque surgen de la voluntad de la autoridad que los otorga, sin que los beneficiarios hayan efectuado un aporte o contraprestación determinada.

En 1904, a través de la Ley 4.394 (Ley de Montepío Civil²), se creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles de la Administración³. El sistema que estableció esta Ley fue de capitalización colectiva, o sea que la Caja recaudaba los aportes, los invertía para conseguir una renta y pagaba los beneficios colectivamente (no por el saldo de cuentas individuales). La administración del sistema estaba en manos del Estado.

Por primera vez se utilizó una fórmula para el cálculo del haber previsional, ya que surgía de multiplicar los años de servicio por 2,7. De esta forma, quién se retiraba habiendo trabajado por ejemplo 30 años, cobraría el 81% del último sueldo en actividad. Los beneficios se financiaban con un descuento del 5% del salario más una retención del 50% del primer sueldo al comenzar a trabajar.

Esta norma influyó fuertemente entre los organismos sindicales que comenzaron a presionar por la formación de Cajas análogas para distintas actividades. Bajo ese influjo se crearon diversas Cajas a partir de 1915, siendo las últimas en constituirse aquellas de carácter mas abarcativo, tales como las de personal de comercio y actividades civiles (1944), de la industria privada (1946) y trabajadores rurales (1955).

Todo este proceso se realizó sin ningún tipo de planificación previa ni cálculo racional que tuviera en cuenta el proceso económico y social por venir. En realidad fue el resultado de las presiones políticas y dio por resultado un conjunto normativo incoherente, con distinto tratamiento de requisitos y beneficios, que derivó incluso en algunos casos en abierta injusticia.

Comenzó entonces un proceso de unificación normativa. La Ley 14.370 (1954), avanzó en la homogeneización del método de cálculo de las prestaciones

² La palabra "montepío" define a las sumas de dinero con que los miembros de un cuerpo (en general militares o funcionarios) contribuyen para formar un fondo para socorrer a sus viudas y huérfanos. Por extensión antiguamente se conocía como "montepíos" a las instituciones encargadas de organizar la previsión social de esos grupos.

³ La Ley 4.394 se aprobó el 20 de septiembre de 1904 y por esa causa se conoce ese día como el "Día Nacional del Jubilado" en Argentina.

y de las condiciones necesarias para acceder a las mismas. De hecho se la considera como la Ley que instauró efectivamente el sistema de reparto, dejando de lado el régimen de capitalización colectiva que legalmente todavía existía, aunque en la práctica había sido abandonado hacía tiempo⁴.

Creación de las primeras Cajas Previsionales

Año	Ley	Caja
1904	4.349	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles (o Caja Civil) (empleados públicos)
1915	9.653	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios
1921	11.110	Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía, constituidas en virtud de autorización del Gobierno Nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (o Caja de Servicios Públicos)
1923	11.232	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Empresas Bancarias (cambiará su nombre a partir de la sanción de la ley orgánica 11.575)
1929	11.575	Caja Nacional de Jubilaciones Bancarias
1939	12.581	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas
1939	12.612	Caja de Jubilaciones y Retiros de la Marina Mercante Nacional

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En 1968 se produjo la reforma administrativa del sistema con la Ley 17.575 que otorgó a la Secretaría de Seguridad Social el manejo y control del Régimen Nacional de Seguridad Social. Todas las cajas de jubilación dispersas se agruparon en tres Cajas Nacionales de Previsión:

- a) la Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles (trabajadores industriales, de comercio, bancarios, seguros, etc.);
- b) la Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos y
- c) Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos.

⁴ En el Capítulo 2 se realiza un análisis más profundo de la transformación del original sistema de capitalización colectiva en sistema de reparto.

Ese mismo año consolidaron los distintos regímenes normativos a través de las Leyes 18.037 y 18.038 que comprenden en el primer caso a los trabajadores en relación de dependencia y en el segundo a los trabajadores autónomos.

Las citadas Leyes conformaron la base rectora del Sistema Nacional de Previsión Social hasta la sanción de la Ley 24.241 en 1994. Los aportes eran obligatorios y se establecieron como prestaciones la Jubilación Ordinaria, la Jubilación por Edad Avanzada, la Jubilación por Invalidez y la Pensión por Fallecimiento. El haber jubilatorio fue fijado entre el 70 y 82% (dependiendo de la edad al momento del retiro) del promedio de ingresos de los tres años de mayor retribución dentro de los últimos diez de aportes⁵.

A finales de los años 80, el nivel de desarrollo alcanzado por la previsión social ubicaba a la Argentina en una posición intermedia dentro del conjunto de las naciones. Una posición menor a la de aquellas economías de mayor progreso pero bastante superior a la de otras economías emergentes y obviamente mas aún de las subdesarrolladas. Esta aseveración puede constatarse a través de dos indicadores básicos: el tamaño relativo del gasto en jubilaciones y la cantidad de aportantes al sistema.

Importancia de la Seguridad Social a finales de los '80

Cifras en % para 1990

Región / País	Gasto público en pensiones / PBI	Aportantes / Fuerza Laboral
OECD	9,2	90,4
Europa Oriental y ex URSS	8,0	63,9
Argentina	4,6	53,0
América Latina	2,0	35,1
Norte de Africa y Medio Oriente	2,8	35,1
Asia Pacífico	1,9	17,5
Africa al sur del Sahara	0,5	9,5

Fuente: Banco Mundial y Centro de Estudios Públicos

⁵ Los ingresos se actualizaban al momento de retiro con un índice de remuneraciones promedio de la economía que elaboraba la Secretaría de Seguridad Social.

*Capítulo 2: ALGUNOS CONCEPTOS TEÓRICOS SOBRE UN RÉGIMEN
DE REPARTO*

La mayoría de los regímenes de pensión se financiaron inicialmente bajo un esquema de reparto simple⁶, en el que las pensiones actuales se pagan con las contribuciones actuales, o sea que los trabajadores en actividad pagan las prestaciones recibidas por sus padres o abuelos ancianos.

Las condiciones que deben cumplirse para que un sistema previsional de reparto mantenga el equilibrio financiero y sea viable a largo plazo pueden entenderse más fácilmente si se expresan los ingresos y egresos en forma algebraica.

De esta manera podemos ver que los ingresos del sistema podrían expresarse de la siguiente forma:

$$I = t * w_i * A \quad (1)$$

Donde

I = Total de ingresos del sistema

t = Tasa de aportes personales y contribuciones patronales

w_i = Salarios medios declarados

A = Total de aportantes

Por otro lado, los egresos o prestaciones totales podrían explicarse con la siguiente ecuación:

$$E = B * h \quad (2)$$

⁶ Conocido en inglés como pay as you go,

Donde

E = Total de egresos del sistema

B = Total de beneficiarios

h = Haber medio jubilatorio

De esta manera se puede concluir que la caja del sistema estará equilibrada cuando (1) y (2) sean iguales, o sea:

$$t * w_i * A = B * h \quad (3)$$

Como elemento adicional, podemos expresar al salario medio efectivo de la economía como una función del salario declarado (w_i):

$$w_i = w_r * (1 - e) \quad (4)$$

Donde

e = tasa de evasión por sub - declaración de ingresos

Si reemplazamos en (3) con (4) y reordenamos los términos de la ecuación tendremos que:

$$(A / B) * (1 / (1 + e)) * t = (h / w_r) \quad (5)$$

Entonces podemos concluir que, dada una tasa de aportes y contribuciones y una relación entre haber jubilatorio y salario, están fijadas por Ley, el equilibrio del sistema dependerá de que la “tasa de sostenimiento”, es decir la relación entre cantidad de beneficiarios y aportantes (A / B) y el grado de evasión, mantengan una determinada combinación.

Pero adicionalmente, la evasión en el sistema previsional no se expresa solo en la sub – declaración de ingresos (e), sino también en el incumplimiento de la obligación de aportar (e_l). De esta manera, la cantidad de aportantes reales al sistema (A), depende de factores demográficos, de la actividad de los

organismos recaudadores que controlan el cumplimiento de las obligaciones y de la normativa que en algunos casos reduce la cantidad de aportantes potenciales.

De esta manera tenemos que:

$$A = AO * (1 / 1 + el) = AP * \alpha * (1 / 1 + el) \quad (6)$$

Donde

AO = Aportante obligados

el = Tasa de incumplimiento en la obligación de aportar

AP = Aportantes potenciales

α = Coeficiente de ajuste por condiciones macroeconómicas y legales propias del sistema

Los aportantes potenciales (AP) son todas las personas en edad de trabajar y los aportantes obligados (AO) son los potenciales, corregido por la tasa de actividad económica, de ocupación y de las condiciones que impone la normativa legal. Los aportantes efectivos (A) serían los obligados (AO) menos la tasa de evasión en la obligación de hacer los aportes (los trabajadores en blanco).

De la misma manera se puede definir a la cantidad de beneficiarios (B) como:

$$B = BP * \beta * (1 / 1 + g) = BP * E \quad (7)$$

Donde

BP = Beneficiarios potenciales

β = requisitos legales

g = tasa de "generosidad" del sistema

$E = (\beta / 1 + g)$

La cantidad de beneficiarios efectivos (B) es igual a la cantidad de beneficiarios potenciales (BP), que son todas las personas en edad de jubilarse y que cumplen con los requerimientos legales (básicamente edad y años de aporte) (β), a lo que hay que agregar todos los beneficios atorgados bajo condiciones más beneficiosas que las generales de la Ley (g).

Sustituyendo con (6) y (7) en (5) resultaría que:

$$(AP / BP) * (\alpha / E) * (1 / 1 + e_l) * (1 + e) * t = (h / w_r) \quad (8)$$

En resumen, el equilibrio del sistema previsional de reparto, dado que la tasa de aportes y la relación entre salarios y haberes está fijado por Ley, dependería fundamentalmente de:

- a) la “tasa de sostenimiento” potencial (AP / BP),
- b) las condiciones del mercado laboral (tasa de actividad, obligatoriedad de aportes, etc.) (α),
- c) las condiciones legales de acceso a los beneficios previsionales (edad y años de aporte) y la cantidad de regímenes con condiciones de otorgamiento más benignas (E) y
- d) la tasa de evasión, tanto la sub – declaración de salarios, como el incumplimiento en la obligación de realizar aportes (trabajo en negro) (e) y (e_l).

En la práctica, cuando el sistema argentino se desequilibró, se intentó recomponer la situación modificando la relación entre el haber previsional y el salario de los activos (h / w_r) y esto, además de constituir una violación a la Ley vigente que habilitó gran cantidad de demandas judiciales, derivó en un creciente descreimiento de la población en el sistema de pensiones.

Dado que es casi imposible evitar el deterioro la tasa de sostenimiento potencial (AP / BP) que se fundamenta en factores demográficos estructurales. Para equilibrar el sistema sería necesario un entorno macroeconómico y legal que favorezca el blanqueo de los trabajadores, una eficiente actividad fiscalizadora de la autoridad de control de los aportes y la eliminación de regímenes jubilatorios con condiciones demasiado benignas para acceder a sus beneficios.

Capítulo 3: LA CRISIS DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Los números de la crisis

A mediados de los años 80 existía, tanto a nivel gubernamental como en la ciudadanía una clara conciencia de la crisis que afectaba al sistema previsional. Los ingresos no alcanzaban para cumplir con las prestaciones y en consecuencia el monto de los haberes se alejaba cada vez más de los valores que fijaba la Ley. En 1986 se dictó el Decreto 2.186, declarando la “emergencia previsional”. Con esta norma se suspendió el pago de las sentencias en firme de los juicios entablados contra el Estado por reajuste de haberes y se prohibió el inicio de nuevas demandas judiciales hasta el 31 de diciembre de 1988.

En realidad los problemas de financiamiento habían comenzado mucho antes. Prácticamente desde los años 60 el sistema previsional enfrentó problemas para lograr su equilibrio financiero. Los primeros síntomas de desestabilización fueron contenidos en forma temporaria a través de cambios en la legislación. Sin embargo, al no atacarse las causas fundamentales de los inconvenientes, los paliativos fueron temporarios y a partir de 1980 reaparecieron, con mayor énfasis, las dificultades.

En el ejercicio 1959 – 60, si bien el sistema en conjunto todavía era superavitario, algunas Cajas ya estaban en desequilibrio. El caso más impactante era de la Caja de Ferrovianos, que pagaba casi el 20% del total de las jubilaciones y tenía un déficit equivalente al 75% de sus gastos, o sea que los ingresos financiaban solo el 25% de sus erogaciones. En ese ejercicio también fueron deficitarias las Cajas de Servicios Públicos, Profesionales y Servicios Doméstico.

El desequilibrio financiero comienza a exhibirse en forma permanente y para todo el sistema a partir de 1966. Hacia 1989 el déficit de la previsión social representara una quinta parte del déficit fiscal total del Gobierno Nacional.

Ingresos y gastos de las cajas previsionales en el ejercicio 1959-1960

En millones de pesos corrientes

Caja	Ingresos	Gastos	Superávit (Déficit)	Superávit o déficit / Gastos (%)
Estado	6.025	5.829	196	3,4
Ferroviaria	1.288	5.239	-3.951	-75,4
Servicios Públicos	1.921	2.419	-498	-20,6
Bancarios y Seguros	2.213	815	1.398	171,5
Periodistas y Gráficos	655	216	439	203,2
Navegación	1.103	963	140	14,5
Comercio y Actividades Civiles	11.442	6.803	4.639	68,2
Industria	9.672	6.331	3.341	52,8
Empresarios	405	32	373	1165,6
Independientes	241	125	116	92,8
Profesionales	33	93	-60	-64,5
Rurales	638	244	394	161,5
Servicio Doméstico	51	81	-30	-37,0
TOTAL	35.687	29.190	6.497	22,3

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Techint

El comportamiento de las variables claves en el caso argentino

En el Capítulo anterior se presentaron las variables claves que determinan la sostenibilidad de un sistema previsional de reparto. Seguidamente se analizará el comportamiento de esas variables en el caso argentino y de qué manera influyeron en la crisis que justificó la reforma de 1994.

Elementos demográficos, macroeconómicos y evasión

Una característica demográfica presente, con mayor o menor énfasis, en todos los países del mundo, ha sido el aumento de la edad promedio de sus habitantes y un menor número relativo de nacimientos. Esto produce efectos de relevancia en los regímenes jubilatorios.

La Argentina no es una excepción a tal comportamiento de la población y así mientras en 1950 los habitantes en condiciones de jubilarse por edad (mayores

de 55 años en el caso de las mujeres y 60 años en los hombres), representaban el 8,7% de la población total, treinta años después (1980) esa participación era del 13,7% y en 1990 el 14,7%. Esto claramente indica una mayor demanda de servicios previsionales, agravado por una caída en el número de las personas en edad de trabajar y por ende de aportar al régimen jubilatorio, cuya participación en el total de la población pasó del 61% en 1950 al 53% en 1980 y casi 52% diez años después.

De esta manera, en 1950 había 7 potenciales aportantes al sistema previsional por cada posible jubilado. En 1980 había casi 4 y en 1990 la relación cayó a 3,5, o sea que en 40 años se redujo a la mitad. La evolución de estos indicadores muestra que la fuerza laboral resulta cada vez menor en relación con la población pasiva. Esto claramente evidencia un problema que persistirá, incluso con posibilidades de agravarse en el futuro.

ARGENTINA: Datos demográficos básicos

	Población total			Población en condiciones de aportar al sistema jubilatorio			Población en condiciones de jubilarse			Personas en condiciones de aportar / Población total	Personas en condiciones de jubilarse / Población total	Potenciales aportantes / Potenciales jubilados
	Varones	Mujeres	Total	Varones entre 15 y 60 años	Mujeres entre 15 y 55 años	Total	Varones mayores de 60 años	Mujeres mayores de 55 años	Total			
	(1)	(2)	(3=1+2)	(4)	(5)	(6=4+5)	(7)	(8)	(9=7+8)			
	Miles de personas									En porcentaje		Cant. Personas
1950	8.826	8.323	17.149	5.554	4.865	10.419	613	882	1.495	60,8	8,7	7,0
1955	9.666	9.261	18.927	5.953	5.315	11.268	754	1.082	1.836	59,5	9,7	6,1
1960	10.470	10.146	20.616	6.334	5.701	12.035	912	1.324	2.236	58,4	10,8	5,4
1965	11.244	11.039	22.283	6.759	6.120	12.879	1.069	1.604	2.673	57,8	12,0	4,8
1970	12.019	13.046	25.065	7.225	6.578	13.803	1.224	1.899	3.123	55,1	12,5	4,4
1975	13.004	14.223	27.227	7.773	7.101	14.874	1.369	2.195	3.564	54,6	13,1	4,2
1980	13.860	15.392	29.252	8.009	7.503	15.512	1.500	2.507	4.007	53,0	13,7	3,9
1985	14.913	16.558	31.471	8.487	7.930	16.417	1.660	2.833	4.493	52,2	14,3	3,7
1990	15.968	17.713	33.681	9.089	8.536	17.625	1.827	3.115	4.942	52,3	14,7	3,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

La causa inicial de este proceso es el aumento de la esperanza de vida al nacer. Hacia 1950 los argentinos vivían en promedio hasta los 62 años, cuando la edad legal de retiro era de 55 años para las mujeres y de 60 años para los hombres. Como se ve, el período durante el cual el sistema previsional debía sostener la existencia de esa persona era realmente corto. Para 1990 la esperanza de vida se había estirado 10 años y de la misma manera se alargó la

permanencia de los individuos en el grupo de pasivos, una vez logrado el beneficio de la jubilación.

Indicadores demográficos seleccionados para fechas censales.

Total del país. Años 1869-2001

Años	Porcentaje de		Esperanza de vida al nacer, en años	Tasa global de fecundidad (hijos / mujer)
	Adultos mayores (1)	Jóvenes (2)		
1869	2,2	42,8	32,9	6,8
1895	2,5	40,3	40,0	7,0
1914	2,3	38,4	48,5	5,3
1947	3,9	30,9	61,1	3,2
1960	5,6	30,8	66,4	3,1
1970	7,0	29,3	65,6	3,1
1980	8,2	30,3	68,9	3,3
1991	8,9	30,6	71,9	2,9
2001	9,9	28,3	73,8	2,4

(1) Adultos mayores: población de 65 años y más de edad.

(2) Jóvenes: población de 0 a 14 años de edad.

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población.

Aunque este es un fenómeno externo al sistema previsional, que nada puede hacer para modificarlo, si podrían haberse realizado cambios tendientes a aumentar la cantidad de potenciales aportantes y disminuir la de los potenciales jubilados. Dado el alargamiento de las aptitudes físicas e intelectuales de las personas, el aumento de la edad mínima para acceder al beneficio jubilatorio (muchas veces impulsado pero nunca implementado hasta 1994) era la respuesta lógica. Tal es el camino que siguen todos los países para enfrentar este problema.

En el caso argentino, cuando finalmente se tomó esta medida (con la reforma de 1994) el resultado efectivo no debe haber sido tan contundente, dado que la población ya tendía a extender su permanencia en el mercado de trabajo y posponer la jubilación más allá de la edad requerida legalmente por el bajo nivel de los haberes. Pero hecho a tiempo, podría haber contribuido a morigerar los efectos de los cambios demográficos sobre el sistema.

El otro determinante independiente al régimen jubilatorio es la evolución del mercado laboral. En este caso cabe diferenciar dos efectos: a) los vaivenes coyunturales que se aprecian con frecuencia a través del nivel (tasa) de ocupación y b) la estructura del empleo.

En el primero caso si bien pueden denotarse efectos sobre el número de aportantes al régimen jubilatorio, en general muestra una situación oscilante que no afecta profundamente las bases estimadas del sistema previsional. La proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) sobre el total de la población no ha mostrado cambios significativos a lo largo de los años y, en todo caso, va en aumento.

En cambio, la estructura del empleo sí puede afectar la situación de la previsión, sobre todo cuando esa transformación afecta el nivel de ingresos de los trabajadores y por ende los aportes al sistema jubilatorio. Esto último es lo que ha ocurrido en el caso argentino, donde en el período 1960-1990 se observó una pérdida de significación de las actividades más productivas, de mayor nivel de remuneraciones y formalidad, afectándose negativamente la ecuación de los ingresos previsionales.

El sector de la industria manufacturera pasó de representar 26,1% del total del empleo en 1960 al 15,5% treinta años después. En cambio el sector de servicios personales y sociales, donde los ingresos son relativamente más bajos, hay más informalidad y por ende mayor tendencia a la evasión, pasó de representar 20,5% de la ocupación global en 1960 al 33,2% en 1990.

En el tema previsional, la evasión es un punto que cobra más importancia porque, además de disminuir el flujo de ingresos, forma un círculo vicioso por la dinámica propia del sistema. En una primera etapa ayuda a bajar el monto real de los haberes. Luego, la caída del poder adquisitivo de los haberes de los jubilados se transforma en un fuerte incentivo para la evasión de las obligaciones previsionales. Se rompe el implícito pacto intergeneracional que rige el sistema de reparto y se cierra el círculo.

La evasión tiene dos aspectos, por un lado se encuentra el incumplimiento de la obligación de aportar (es lo que se conoce como trabajo informal o “en negro”) y además está la sub – declaración de salarios con el fin de no ingresar la totalidad de aportes que correspondería. La mayoría de las estimaciones de evasión corresponden solo al primer concepto, por lo que deben considerarse cifras “de mínima”.

Un trabajo realizado en 1993⁷ concluyó en que entre 1980 y 1983 la evasión global en el sistema de seguridad tuvo una tendencia decreciente, atribuible a la eliminación de aportes patronales en ese período. En 1980 equivalía 53% de la recaudación potencial y para 1980 había bajado al 41%. En términos del PBI eso equivalía a bajar del 4,5% al 1,3% de evasión.

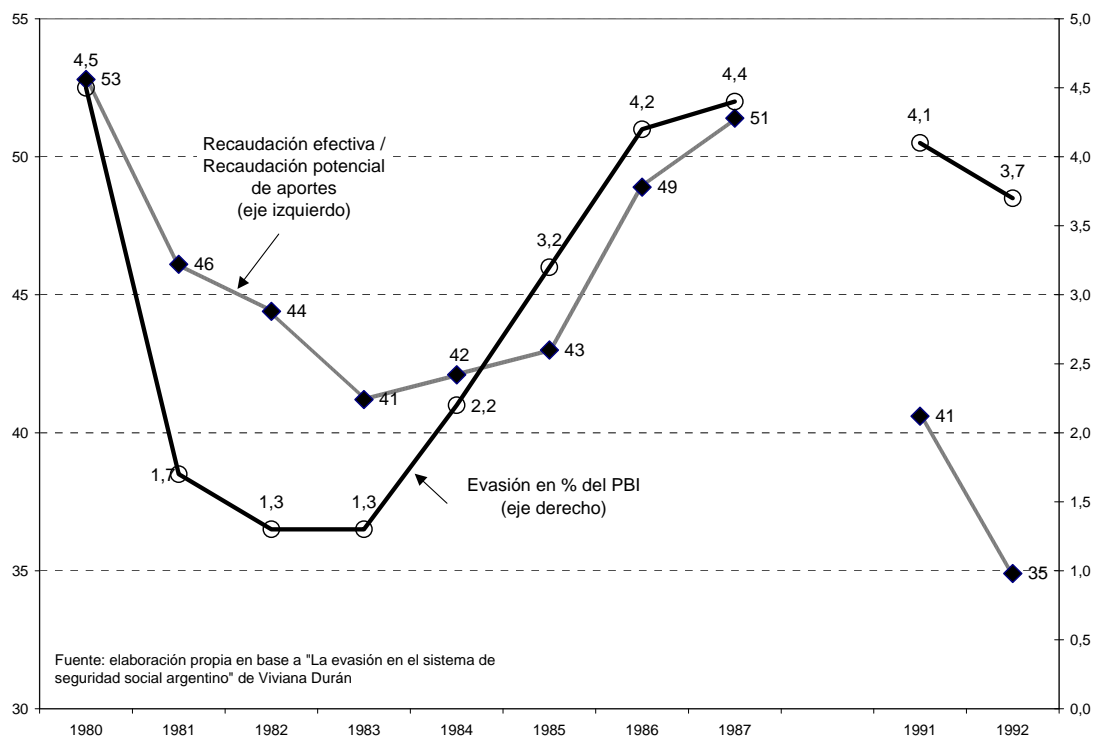
Más tarde, al reponerse los aportes, la evasión volvió a aumentar, retornando en 1987 a los valores de comienzos de esa década: 51% de la recaudación potencial o 4,4% del PBI.

También se realizó una estimación para 1991 y 1992 (aunque no sobre bases estrictamente comparables)⁸, que arrojó por resultado una evasión del 40% de los ingresos potenciales, o sea alrededor del 4% del PBI.

⁷ Ver “La evasión en el sistema de seguridad social argentino” de Viviana Durán.

⁸ Debido a la carencia de datos estadísticos, el autor necesitó adoptar distintos criterios para realizar las estimaciones en este período.

La evasión de aportes a la seguridad social



Demasiada generosidad

Cuando los sistemas de pensión comienzan a funcionar son normalmente superavitarios, dado que los beneficiarios son generalmente una proporción muy baja respecto al total de activos. Estos fondos excedentes estimulan una lógica expansión del sistema, que muchas veces se realiza sin una planificación adecuada que asegure su sostenibilidad en el tiempo. Pero también suelen fomentar la concesión de beneficios bajo condiciones más benignas de las establecidas en el régimen general original. Todo esto afecta la solidez del esquema de previsión.

Puede decirse que las décadas del cuarenta y cincuenta fueron donde se produjo la ampliación del sistema de manera vertiginosa.

En 1944:

- Se incorporaron a la Caja de Servicios Públicos el personal de hospitales y sanatorios, los profesionales de esas actividades y el personal de las entidades de socorro mutuo que prestaban asistencia médica a sus asociados.
- Se dictó la Ley orgánica de jubilaciones para periodistas.
- Los empleados de las empresas de seguros y reaseguros se incorporaron a la Caja Bancaria.
- Se dictó la Ley orgánica de previsión para el personal de comercio, las actividades civiles.

En 1946:

- Se sancionó la Ley orgánica para el personal de la marina y de la aeronáutica civil.
- Se incorporaron los obreros industriales al sistema previsional.

En 1951:

- Se incorporaron a la Caja de servicios públicos los choferes de colectivos, tanto de jurisdicción nacional como provincial y municipal.

En 1954:

- Se creó un régimen para la jubilación de profesionales, empresarios y trabajadores independientes.
- Se sancionó el régimen previsional para los trabajadores rurales.

En 1956:

- Se extendió el beneficio jubilatorio al personal doméstico.

En 1958:

- Se incorporaron los empleados gráficos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas

Años de edad y de servicios requeridos por los distintos regímenes previsionales a principios de los '60

Cifras en años

Regímenes	Jubilaciones											
	Ordinaria				Reducida				Retiro Voluntario			
	Edad		Servicios		Edad		Servicios		Edad		Servicios	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Estado												
Servicios comunes	55	55	30	30	-	-	30	30	-	-	20	20
Servicios privilegiados	50	50	25	25	-	-	25	25	-	-	20	20
Correo y telecomunicaciones	50	50	25	25	-	-	25	25	-	-	17	17
Servicio exterior	55	55	30	30	55	55	20	20	50	50	15	15
Ferroviaria	50	47	30	27	-	-	-	-	-	-	20	20
Servicios Públicos												
Servicios comunes	50	47	30	27	-	-	-	-	-	-	20	20
Servicios privilegiados	45	45	25	25	-	-	-	-	-	-	17	17
Bancarios y Seguros	50	50	30	30	-	-	-	-	-	-	20	20
Periodistas y Gráficos												
Periodistas	50	47	30	27	-	-	-	-	-	-	20	20
Gráficos	55	50	30	27	50	45	30	27	55	50	10	10
Navegación												
Servicios comunes	50	47	30	27	-	-	-	-	-	-	20	20
Servicios privilegiados	45	45	25	25	-	-	-	-	-	-	15	15
Aeronavegantes	45	45	30	30	-	-	-	-	45	45	15	15
Comercio												
Servicios comunes	55	50	30	27	50	45	30	27	55	50	10	10
Tareas insalubres	50	50	25	25	-	-	-	-	-	-	-	-
Industria												
Servicios comunes	55	50	30	27	50	45	30	27	55	50	10	10
Tareas insalubres	50	50	25	25	-	-	-	-	-	-	-	-
Rurales	60	55	30	30	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabajadores independientes	60	55	30	30	-	-	-	-	-	-	-	-
Empresarios	60	55	30	30	-	-	-	-	-	-	-	-
Profesionales	60	55	30	30	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicio Doméstico	60	55	30	30	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Boletín Techint

A medida que el sistema se extendía en alcance, cada vez más ramas de actividades obtenían un trato diferencial, ya sea para obtener la jubilación (menor edad o número de años aportados) o para incrementar el importe del beneficio (aumentando las tasas de sustitución ó con procedimientos más favorables en la actualización de los haberes). Más de cincuenta actividades económicas se incluían dentro de las preferenciales, bajo el justificativo que producían acortamiento en la vida de los trabajadores, por lo cual se facilitaba la jubilación a una edad inferior a la normal.

Además, muchas cajas permitían compensar años de servicio por años de edad (en general 2 años de servicio equivalían a 1 de edad), con lo que permitían

el retiro a edad más temprana de las personas con muchos años de trabajo. También existía la “jubilación reducida”, que se podía otorgar a un afiliado sin tener la edad requerida, cuando había cumplido una determinada cantidad de años de servicios.

En 1969 culminó el proceso de extensión del sistema con la incorporación que a la postre significó una nueva fuente de desequilibrio financiero, dado que durante su período de actividad, los autónomos tienen un aporte menor que la suma de los aportes personales y las contribuciones patronales de los empleados en relación de dependencia.

A los factores mencionados, habría que agregar cierta propensión a la “generosidad” para brindar las prestaciones (Leyes moratorias, adelantos de jubilaciones, etc.). Ello se constata al observar que el 30% de todos los beneficiarios de prestaciones otorgadas en esa época tenían una edad inferior a la legalmente exigida.

También se pudo observar que las pensiones por invalidez tenían un tratamiento de extrema flexibilidad para su concesión y no se controlaba adecuadamente el cumplimiento de los requisitos legales. Ello produjo un crecimiento en el número de estas prestaciones hasta triplicar su número, alcanzando a representar sobre el total de pasivos el 17% en 1990, cuando en 1980 representaban el 8%.

También contribuyó, aunque proporcionalmente era menos importante, la existencia de los llamados “régimenes de privilegio” que contenían disposiciones más generosas que las otorgadas por el ordenamiento legal general del sistema en cuanto a los requisitos de acceso a los beneficios y la forma de determinarlos.

A principios de 1992 la cantidad de personas que recibían estos beneficios equivalía a menos del 0,5% del total de pasivos y el gasto asociado era el 2,5% del costo total del sistema. El haber promedio de estos casos era de \$ 1.503, que era más de siete veces el promedio del total del sistema previsional en conjunto.

Regímenes de privilegio

(a febrero de 1992)

Ley	Caso (*)	Número de casos	Monto (miles de \$)	Haber promedio (en \$)
16.989	Presidente o Vice de la Nación	18	63	3.477
18.464	Poder Judicial	2.840	4.621	1.627
20.024	Tribunal Fiscal	10	32	3.163
20.572	Poder Legislativo	1.418	3.610	2.548
20.954	Ministros, Secretarios y Subsecretarios	959	1.714	1.787
21.121	Congreso Nacional y Tribunal de Cuentas	3.059	4.729	1.546
21.124	Poder Legislativo (ampliación ley 20.572)	209	237	1.136
21.540	Obispos y Arzobispos de las FFAA	10	9	859
22.420	Sacerdotes culto católico	131	20	151
22.731	Servicio Exterior	420	1.068	2.542
22.929	Ciencia y Técnica	995	1.065	1.071
23.895	Docentes	1.784	647	363
TOTAL		11.853	17.815	1.503

(*) Excluye a los beneficiario de la Administración Pública

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Techint

Otros factores que también influyeron en la crisis

Falta de proporcionalidad

Simplificadamente, existen dos tipos de financiación de los regímenes previsionales. En uno se capitalizan todos los aportes, con el objetivo de obtener la renta necesaria para cubrir el pago de las obligaciones contraídas. En el segundo sistema, que se conoce como “de reparto”, no existe ahorro alguno y los gastos deben equilibrarse con los recursos disponibles.

En Argentina el sistema de seguridad social comenzó a desarrollarse desde principios del siglo pasado bajo el primero de los modelos, es decir de

capitalización o ahorro. Ese fue el caso de las cajas de empleados públicos, los ferroviarios y los bancarios.

La Ley 4.349 de 1904, que creó la primera Caja Nacional, disponía que sus fondos se integrarían con los aportes de sus afiliados y además con “los intereses de los fondos públicos y rentas de otros bienes que la Caja adquiera”. Más adelante decía que los fondos “serán invertidos por ésta en títulos de deuda nacional, de manera que le produzcan el mayor interés y la más frecuente capitalización posible”.

El sistema de capitalización supone la formación de un capital con los aportes que el individuo hace en sus años de trabajo, que se invierten para generar una renta y que recupera cuando se jubila. El haber se determina en base a un cálculo actuarial en va a tener relación con las contribuciones realizadas (es decir con el salario y los años de aportes) y la rentabilidad obtenida por el fondo.

Si bien formalmente el régimen de capitalización siguió vigente hasta bien entrada la década del cincuenta⁹, dado que los fondos acumulados se fueron desvalorizando¹⁰, las Cajas debieron adaptarse disminuyendo el valor real de las prestaciones. En la práctica se fue pasando paulatinamente a un implícito sistema de reparto con la idea de que la población activa debe sostener a la pasiva. La seguridad social comienza a ser entendida como un mecanismo de redistribución de la riqueza¹¹.

Simultáneamente, los distintos regímenes seguían sosteniendo que los haberes jubilatorios deberían guardar cierta proporción con los salarios de la

⁹ Con la Ley 14.370 de 1954, el sistema deja de ser definitivamente de capitalización y pasa a ser de reparto. En esta Ley se estableció que el haber jubilatorio se debería calcular en base a una escala con absoluta independencia de la suma de aportes acumulada durante la etapa en actividad.

¹⁰ Más adelante se realiza un análisis de las causas de este proceso.

¹¹ En realidad lo que el sistema de reparto realiza no es una transferencia de riqueza de ricos a pobres, sino de la población más joven hacia la generación que pasa a retiro. Este criterio de discriminación por edad de la población es por lo menos discutible, dado que es obvio que puede suceder que trabajadores jóvenes con pocos ingresos transfieran recursos a jubilados que pueden tener una posición económica más cómoda.

persona en su etapa activa. Este criterio de proporcionalidad, que tiene por objeto mantener las condiciones de vida después de la jubilación en el mismo nivel anterior, está más emparentada con el concepto del sistema de capitalización que con el de reparto.

Al no existir ahorros ni rentas, las cajas debían hacer frente a los haberes calculados como indicaba la legislación (proporcionales a los salarios de los activos), con los aportes y contribuciones que se iban recaudando. Como esos aportes crecieron insuficientemente (debido a cuestiones externas e internas al sistema ya comentadas), el sistema se fue paulatinamente desequilibrando.

La Ley 14.499 de 1958 precipitó la caída del sistema en el colapso financiero al establecer que la jubilación debería ser equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo al momento de serle otorgada la prestación, o bien del cargo de mayor jerarquía que hubiese desempeñado. Simultáneamente se creó un Fondo Compensador, que redistribuía fondos de las cajas con superávit a las cajas deficitarias.

Liquidación de los excedentes

Desde el punto de vista teórico financiero, los sistemas previsionales tienen dos etapas. En la primera se generan superávits, dado que existen gran cantidad de aportantes y pocos beneficiarios. Más tarde los aportantes crecen vegetativamente (junto con la población activa) y el número de pasivos se expande rápidamente. En esta segunda etapa¹² el sistema se vuelve deficitario y normalmente se consumen los excedentes de la primera.

En el caso argentino, el excedente acumulado en los primeros años del régimen se consumió más rápidamente de lo que podría esperarse. Algunas de las causas fueron comentadas con anterioridad (cambios en la estructura del

¹² A esta etapa se la conoce como etapa de “maduración” del sistema.

empleo, evasión, extrema generosidad en el otorgamiento de las prestaciones, falta de correspondencia entre haberes previsionales y aportes), que hacían que los recursos crecieran menos de lo esperado y los gastos más de lo aconsejable, pero también resultó fundamental la utilización de esos superávits para financiar al Tesoro.

Entre 1950 y 1954 el superávit generado por el conjunto de las cajas promedió el equivalente a casi 4 puntos del PBI por año. En el quinquenio siguiente (1955-1959) se redujo a un promedio de 1,7% y luego se siguió reduciendo hasta que en 1966 el sistema se vuelve permanentemente deficitario.

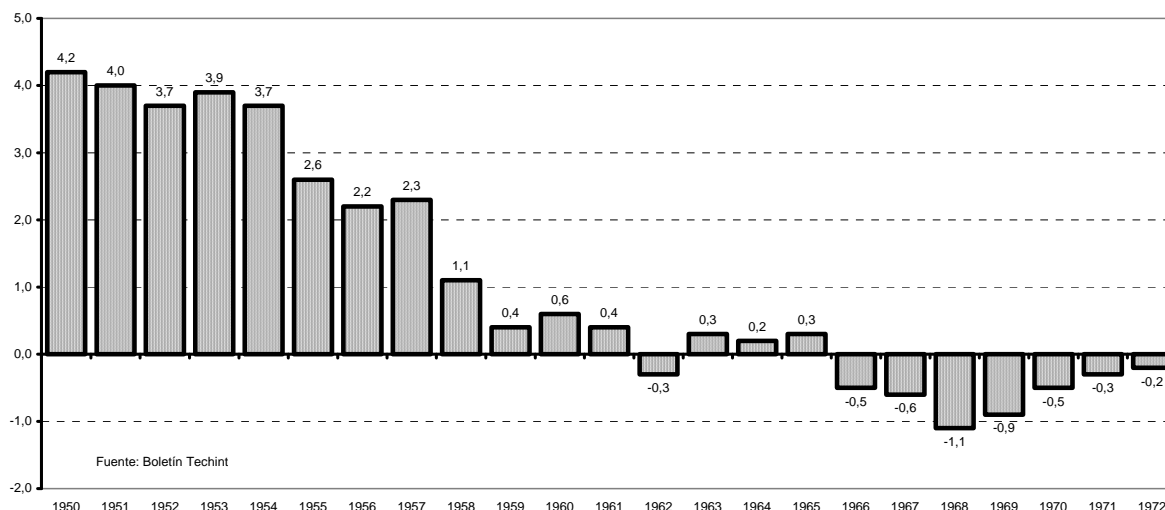
Esto quiere decir, que en los 10 años que van de 1950 a 1959 el sistema previsional tuvo superávits por el equivalente a 28% del PBI, que a precios de hoy serían unos \$ 220.000 M o US\$ 70.000 M. Lamentablemente esta gran masa de dinero no pudo usarse para financiar los déficits posteriores.

El origen del problema hay que buscarlo en la Ley 4.349 de 1904 que, como ya mencionamos, preveía que las reservas de la Caja¹³ “serán invertidas en títulos de la deuda nacional, de manera que le produzcan el mayor interés y la más frecuente capitalización posible”.

¹³ Se refiere a la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles de la Administración, creada por esa Ley.

Resultado financiero de las cajas de jubilaciones de asalariados

(en % del PBI)



En el año 1946, el Decreto 4.055 dispuso el rescate de los distintos títulos públicos en tenencia de las cajas y en su lugar autorizó la emisión de las “Obligaciones de Previsión Social”, a cuya adquisición fueron luego destinándose casi todos los excedentes de las cajas. Entre 1950 y 1957 se colocaron bonos a las cajas por el equivalente al 63% del total que recaudaban y en los tres años siguientes (1958 – 1960), por el 21%. De esta manera, el Presupuesto Nacional no actuaba directamente como un factor inflacionario, ya que se financiaba con la colocación de títulos a las cajas de jubilaciones.

Dicho de otra forma, el Tesoro se apropió de los superávits que tenían las cajas y a cambio entregó títulos públicos con un rendimiento del 4%¹⁴ anual cuando la inflación en esos años promediaba el 25% anual¹⁵. Además los intereses que se devengaban se pagaban con más bonos y el Estado pagaba los aportes y contribuciones de los empleados públicos también en títulos de deuda.

¹⁴ A partir de 1954 estos papeles comenzaron a devengar una tasa de interés del 5% anual y desde 1958 el 8%, pasando a denominarse títulos del “Plan de Inversión y Capitalización”. En todos los casos el plazo de vencimiento era de 54 años.

¹⁵ En los 15 años que van de 1945 a 1959 la tasa de inflación promedio fue del 24,6% por año, con un pico en 1959 del 129,5%.

Recaudación y colocación de "Obligaciones de Previsión Social" en las Cajas de Jubilación

En millones de pesos corrientes

Año	Recaudación de las Cajas	Colocación de bonos	Bonos / Recaudación (en %)
1950	3.992	3.177	79,6
1951	4.495	3.075	68,4
1952	6.609	4.816	72,9
1953	7.985	5.354	67,1
1954	9.336	5.682	60,9
1955	11.296	5.672	50,2
1956	13.803	6.773	49,1
1957	13.608	7.399	54,4
1958	17.547	5.263	30,0
1959	27.492	4.066	14,8
1960	35.688	7.073	19,8

Fuente: Boletín Techint

El proceso de liquidación de los activos del sistema previsional se completo en 1970 con la Ley 18.744 que dispuso el rescate de las obligaciones del Estado en poder de las cajas de previsión social. La deuda reconocida fue de solo US\$ 273 M, que se amortizó en 10 cuotas anuales de valor nominal sin actualización.

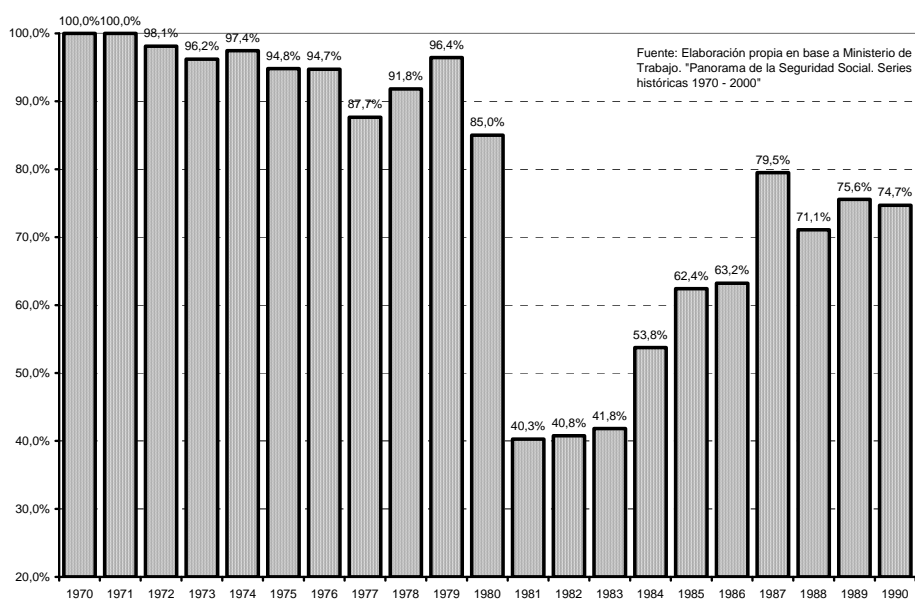
La situación a finales de los ochenta

Hay dos síntomas que muestran claramente que a finales de los años ochenta la seguridad social se encontraba inmersa en una grave crisis. Por un lado, el sistema ya no lograba financiarse por si mismo y necesitaba cada vez mayores transferencias de recursos. Al mismo tiempo, las prestaciones se iban deteriorando a medida que perdían valor en términos reales y la jubilación promedio se iba alejando cada vez más de los salarios en actividad. Dado que la

Ley indicaba que debía mantenerse esa proporcionalidad constante, las presentaciones judiciales se acumularon junto con los fallos de los jueces en contra de la Administración Nacional.

Hasta finales de la década del setenta, el sistema se financiaba casi exclusivamente con sus propios recursos. Luego, al comenzar los ochenta, se suprimieron los aportes patronales y se los reemplazó por impuestos coparticipables. De esta forma el autofinanciamiento de la seguridad social (medido como la proporción de ingresos por aportes y contribuciones sobre los ingresos totales), cayó al 40%.

Autofinanciamiento del sistema previsional (Ingresos por contribuciones / Ingresos totales)



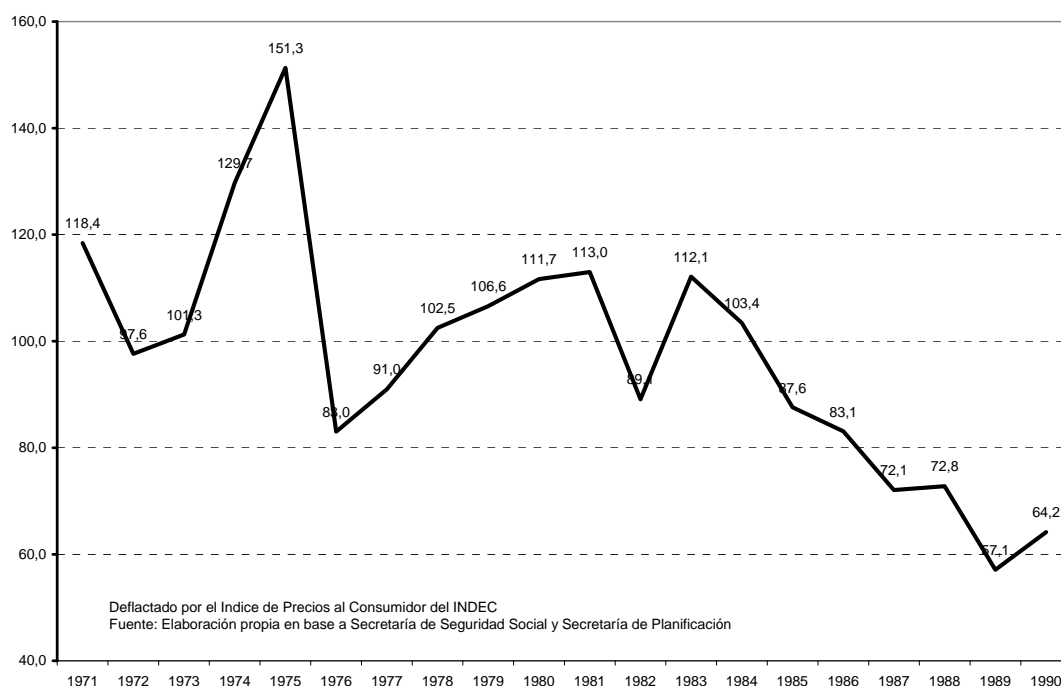
Hacia mediados de los ochenta los aportes patronales fueron repuestos, pero éstos más las contribuciones de los empleados nunca volvieron a alcanzar para financiar el sistema. En 1985 y 1986 el financiamiento proveniente de impuestos y de los giros del Tesoro fue equivalente al 40% de los ingresos totales y entre 1987 y 1990 osciló entre el 20 y el 30%.

Frente a este deterioro de su principal fuente financiera, la respuesta del sistema se expresó a través de una creciente pérdida de calidad de las prestaciones.

A partir de comienzos de los ochenta, la jubilación promedio tuvo una pérdida de valor en términos reales casi constantes. En 1990 se ubicó 26 puntos por debajo del promedio de los ochenta y casi 45 puntos por debajo del promedio de los años setenta, o sea que perdió casi la mitad de su valor en menos de 20 años.

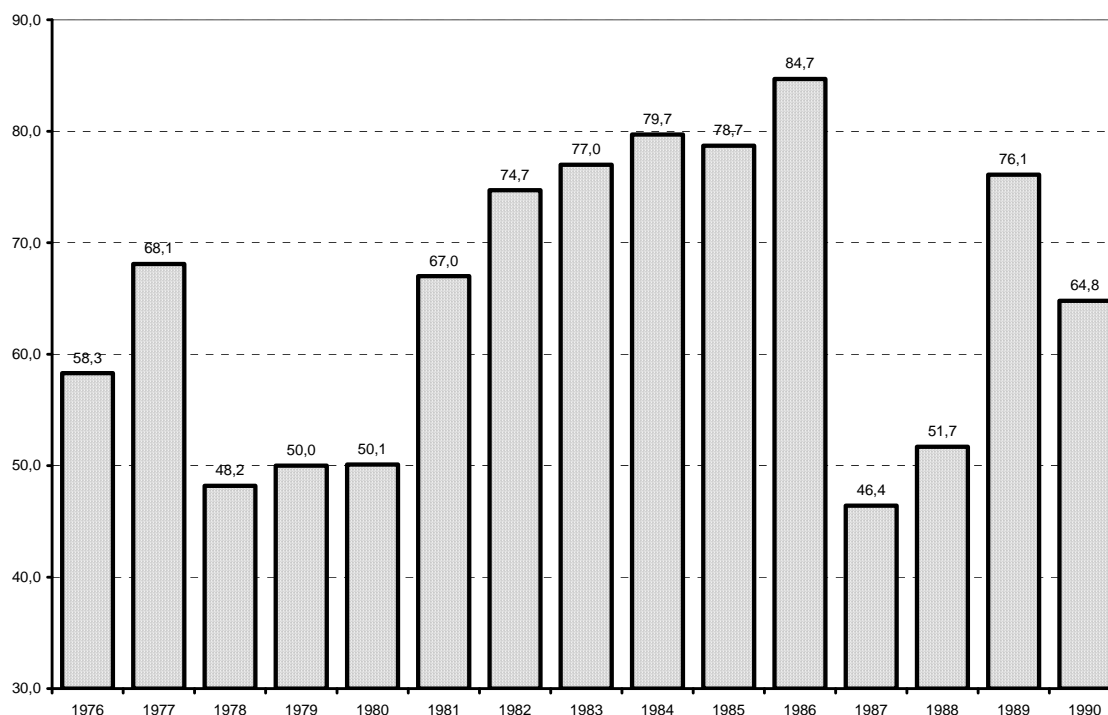
Haber medio real del sistema jubilatorio

(A diciembre de cada año. Índice base prom. 1976-85=100)



Esto no se debió tanto al achatamiento de la pirámide de remuneraciones, ya que es casi una constante que la mayoría de los pasivos cobren la jubilación mínima. Salvo algunos años de excepción (por ejemplo 1978 y 1987) desde la mitad de los años setenta hasta 1990 la proporción de pasivos que solo cobraban el haber mínimo, fue siempre bastante superior al 50% y en muchos años fue cercana al 80% (por ejemplo en la primera mitad de los ochenta). Sin embargo en 1990 fue del 65%, en línea con el promedio de la serie.

Porcentaje de los beneficios en el haber mínimo (a fin de cada año)



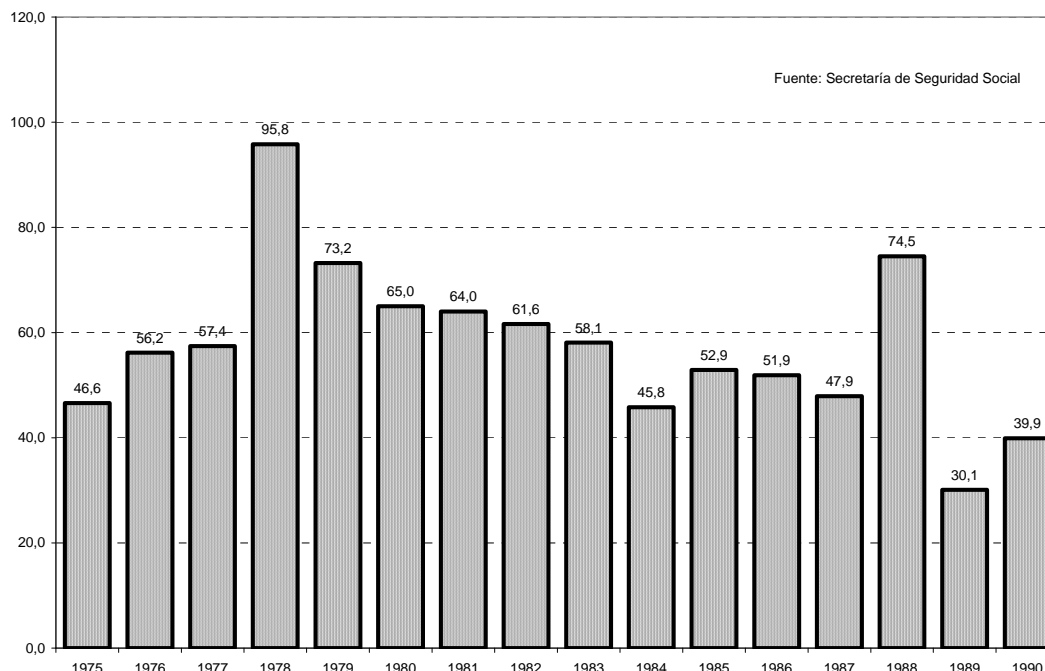
La causa más importante de la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones fue la paulatina pérdida de proporcionalidad respecto a los salarios de los activos.

La relación entre el haber medio jubilatorio y los salarios depende, en primer lugar, de la determinación del haber inicial de los beneficiarios que entran en el sistema y después, de la forma en que se aplicaron los mecanismos de actualización previstos en por la Ley.

Legalmente, los haberes debían ser actualizados en función del incremento de los salarios con dos meses de retraso y siempre que el aumento hubiera superado el 10%. Dada esta mecánica, en períodos de alta inflación, tanto el haber inicial determinado como la movilidad posterior sufren un marcado deterioro que afectan la proporcionalidad con el salario de los trabajadores en actividad.

Relación haber medio / salario medio

(a diciembre de cada año)



Entre 1975 y hasta mediados de 1976, la relación haber / salario cayó¹⁶ y tuvo como correlato una mejora en la situación financiera del sistema. Luego y hasta 1980 aumentó la relación y como consecuencia volvió a deteriorarse el sistema económicamente. Desde mediados de comenzó a producirse un deterioro constante de la relación haber / salario (salvo una recuperación momentánea en 1988), que llevó la serie a un mínimo en 1989 (30%) y 1990 (40%).

Como corolario de los problemas financieros que se manifestaron en disminuciones en el nivel de las prestaciones, comenzó a partir de los años setenta y con mayor énfasis en la década siguiente, un proceso de demandas judiciales contra el Estado, básicamente solicitando cumplimiento de la Ley en cuanto a los porcentajes que legalmente les correspondían respecto al salario y

¹⁶ Esto sucedió a pesar que los haberes jubilatorios estaban en un alto nivel, medidos en términos reales.

también pidiendo la declaración de inconstitucionalidad de la norma que fijaba topes a los haberes máximos de jubilación¹⁷.

La mayoría de estos juicios fueron resueltos condenando al Estado a cumplir con lo fijado en la legislación. La acumulación de estas sentencias hizo que en octubre de 1986 se declarara la emergencia del sistema previsional. De esta manera se suspendió la ejecución de las sentencias firmes y se impidió el inicio de nuevos juicios hasta fin de 1988. Además se estableció que el haber jubilatorio sería igual al haber mínimo más el 27% del promedio de remuneraciones actualizadas¹⁸.

En abril del año siguiente se dictó el Decreto 648/87 que reconoció la deuda del sistema con los jubilados por la diferencia entre lo que indicaba la Ley y lo efectivamente pagado, ofreciendo pagarla en cuotas anuales, dando prioridad a los jubilados de mayor edad, a condición de que renunciaran a realizar acciones judiciales. En este Decreto volvió a modificarse la fórmula para el cálculo de los haberes que desde ese momento deberían ser equivalentes a un salario mínimo más el 32,3% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas.

Para reforzar la oferta del Decreto 648/87, en enero de 1988 el Congreso sancionó la Ley 23.549¹⁹ que estableció gravámenes sobre el consumo de nafta, gas y pulsos telefónicos, con afectación directa al sistema previsional. Sin embargo la mayoría de los jubilados que habían iniciado demandas no aceptaron el programa de pagos y solo tuvo éxito entre aquellos que hasta entonces no habían realizado reclamos.

Vencida el plazo de la “emergencia previsional” (diciembre de 1988), volvieron a arrear las demandas judiciales. Por esta causa en enero de 1989 se renovó la posibilidad de adherir al plan de pagos pero con un nuevo calendario. En

¹⁷ La Ley 18.037 limitaba la jubilación a un máximo de 30 haberes mínimos.

¹⁸ Decreto de Necesidad y Urgencia 2.196/1988.

¹⁹ Con esta misma norma se creó el “Ahorro Obligatorio” y un impuesto sobre los débitos bancarios, con afectación a rentas generales.

septiembre de 1990 el Congreso aprobó la Ley 23.827 que ofreció a los titulares de sentencias anteriores a junio de 1988, el pago del 60% de la deuda (o sea con una quita del 40%) en 15 cuotas mensuales y consecutivas ajustadas por un índice de remuneraciones.

El 85% de los jubilados que estaban en condiciones de entrar en el plan lo aceptaron y sus acreencias fueron liquidadas a partir de junio de 1990. Los que no aceptaron u obtuvieron sentencia después de junio de 1988, no sufrieron quita, pero tampoco cobraron.

Todos estos casos tuvieron principio de solución recién en 1991 cuando con la Ley 23.982 se dispuso la consolidación de la deuda del Sistema Nacional de Previsión Social al 1º de abril de ese año, con la entrega de títulos públicos denominados Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales²⁰. Posteriormente, mediante el Decreto 684/1993, se dispuso la emisión de Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales Serie 2, con los cuales se cancelaron deudas devengadas entre abril de 1991 y agosto de 1992²¹.

²⁰ La entrega de estos bonos comenzó en 1992 y a fines de 1995, el Estado llevaba entregados el equivalente a \$ 5.724 M de valor facial, de los cuales el 70% correspondía a bonos en dólares y el 30% a bonos en moneda nacional.

²¹ A diciembre de 1995, se llevaban emitidos bonos por \$ 4.952 M, de los cuales \$ 1.882 M eran en pesos y el resto (US\$ 3.070) eran bonos en dólares.

Capítulo 4: ESTADO DE LA DISCUSIÓN PREVIO A LA REFORMA DE 1994

Como se describió en el Capítulo anterior, a fines de los años ochenta el sistema previsional se encontraba inmerso en una grave crisis, caracterizada por un importante y crónico desequilibrio financiero, solo cubierto por la asignación específica de una creciente porción de la recaudación de impuestos, por la caída en el valor de los haberes y consecuentemente por una gran cantidad de reclamos judiciales que en su mayoría terminaban en fallos condenatorios contra el Estado.

En este clima el debate sobre las reformas necesarias comenzó a ser cada vez más extendido. Así surgieron una variedad de propuestas de nuevos esquemas de previsionales desde distintas vertientes de opinión: organismos oficiales, organizaciones gremiales y empresarias y entidades académicas aportaron lo suyo. También algunos organismos internacionales tomaron una posición al respecto, dado que discusiones semejantes se estaban dando en muchos países. Todas estas opiniones fueron el marco en que se gestó la reforma de 1994.

Entre la multitud de propuestas presentadas en el ámbito local pueden destacarse las dos realizadas por la Secretaría de Seguridad Social en 1986 y 1990, la de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL) en 1987, el proyecto del entonces diputado Eduardo Del Río (UCR – Neuquen) de 1989, la propuestas de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) de 1990 y de la Unión Industrial Argentina (UIA) del mismo año.

En el ámbito del Congreso Nacional funcionó durante 1990 y parte de 1991 una Comisión Especial de Reforma del Sistema Nacional de Previsión, compuesta por representantes de todos los bloques políticos, de la que surgieron varias propuestas de distinta orientación.

Desde el punto de vista conceptual, el proyecto de la Secretaría de Seguridad Social de 1986 estuvo fundado en el esquema de reparto. En el otro extremo, los proyectos de ADEBA y la UIA adscribían en mayor medida al sistema

de capitalización individual con administración privada (aunque conservaban algunos elementos de reparto, por lo menos de manera transitoria) y los proyectos de FIEL, del diputado Del Río y de la Secretaría de Seguridad Social de 1990²², adoptaban una estructura mixta, con diferente ponderación de los componentes de capitalización y reparto.

La propuesta de la Secretaría de Seguridad Social de 1986²³

En el marco de la “emergencia previsional”, la Secretaría de Seguridad Social elaboró un proyecto de reforma del sistema que, a pesar de no abandonar el esquema de reparto, introducía importantes modificaciones en las condiciones vigentes a ese momento. La iniciativa no llegó a enviarse al Congreso y tampoco tomó mucha difusión, posiblemente debido a que se supuso que iba a generar mucho rechazo en la opinión pública. Estaba integrada por cuatro proyectos: el primero instituía la prestación básica, el segundo derogaba los regímenes jubilatorios privilegiados, el tercero modificaba el régimen jubilatorio para los trabajadores en relación de dependencia y el último hacía lo mismo con el régimen para autónomos.

Respecto a la prestación básica, el proyecto las proponía en casos de vejez e invalidez, siendo incompatibles con la percepción de algún otro beneficio previsional. La prestación básica por vejez le correspondería a las personas con 70 años cumplidos²⁴ y por invalidez a los mayores de 15 años, incapacitados permanentemente para el trabajo. El financiamiento de estos beneficios correspondería al Tesoro Nacional.

²² En realidad este proyecto solo incluía la posibilidad de derivar una pequeña parte de los aportes personales hacia un seguro de retiro. Por lo demás, el sistema continuaba siendo de reparto.

²³ En ese entonces esta Secretaría era dirigida por Emilio Capuccio.

²⁴ El proyecto preveía que la edad de acceso a la prestación básica por vejez se iría reduciendo un año por cada año de vigencia del régimen hasta llegar a los 65 años.

Luego proponía la derogación de los regímenes jubilatorios de privilegio (todas las que no tenían las mismas condiciones de otorgamiento que el régimen general), salvo que estuvieran fundados en que el trabajo fuera considerado insalubre, penoso o riesgoso.

Para los trabajadores en relación de dependencia se elevaba la edad mínima de jubilación a 65 años para los varones y 60 para las mujeres. En ambos casos deberían realizar 10 años de aporte como mínimo.

También modificaba la forma de cálculo del haber inicial, abandonando el principio del 82% móvil impuesto por la Ley 18.037. En primer lugar se establecía una jubilación máxima para cada caso, equivalente a una prestación básica más el 50% de la diferencia entre la remuneración al cese y la prestación básica.

Por ejemplo, si la prestación básica fuera de \$ 100 y la remuneración al momento de retiro era de \$ 500, el monto de la jubilación sería:

$$100 + ((500 - 100)/2) = 300$$

O sea que el haber inicial del jubilado sería de \$ 300, equivalente al 60% del salario al momento de retiro. Pero esto sería así solo si el trabajador tenía por lo menos 40 años de servicio. En caso que hubiera aportado menos años, le correspondería solo la parte proporcional. Por ejemplo si hubiera aportado 30 años, la jubilación sería:

$$(300 / 40) * 30 = 225$$

En este caso, con 30 años de aporte, el jubilado tendría un haber de \$ 225 que equivaldría al 45% del último sueldo de su etapa activa.

Era una fórmula progresiva, en el sentido que determinaba haberes proporcionalmente mayores para los trabajadores de menores salarios y premiaba el cumplimiento de la obligación de realizar aportes. El beneficio de pensión sería equivalente al 75% del haber de jubilación.

Este segmento del sistema se iba a financiar con un aumento de 7,5 puntos en la contribución patronal y por aportes del Tesoro, que deberían garantizar que los recursos del sistema no fueran inferiores a un porcentaje del PBI equivalente a la participación de los pasivos en el total de la población²⁵.

Para los autónomos, el proyecto establecía los mismos requisitos de edad y años de aportes que para los trabajadores en relación de dependencia. Se establecían distintas categorías y el aporte era equivalente al 20% del ingreso definido en cada una. El haber se calculaba de la misma manera que para los dependientes.

Propuesta de FIEL de 1987

Para FIEL el sistema debería estar basado en tres pilares. El primero era un régimen de reparto, administrado por el Estado, que sería el encargado de brindar las prestaciones básicas. El segundo era un sistema de capitalización obligatorio con administración privada, que complementaba el sistema de reparto y establecía un nexo concreto entre el haber jubilatorio y el esfuerzo de ahorro en la etapa activa. El tercero era un sistema de capitalización pero en este caso optativo, básicamente para los trabajadores autónomos. Todo el proyecto estaba fuertemente influenciado por la reforma chilena de 1980.

El primer pilar otorgaría un haber mínimo y uniforme a todos los trabajadores en relación de dependencia que cumplieran con la edad de retiro y los años de aportes exigidos (65 años de edad y 20 de aporte). También recibiría este beneficio cualquier persona mayor de 70 años (hubiera realizado aportes o no), los incapacitados total y permanentemente y las viudas que acreditaran una falta total de recursos. Sería financiado por los empleadores con un aporte fijo por cada trabajador.

²⁵ En el momento del proyecto (1986) se estimó que los ingresos del sistema deberían ser equivalentes al 8% del PBI.

El segundo pilar de la propuesta era un régimen de capitalización obligatorio con administración privada, que otorgaría un haber complementario a los trabajadores en relación de dependencia que hubieran cumplido 65 años, sin importar los años de aportes. También se incluía cobertura para los eventos de enfermedad, incapacidad o muerte.

El financiamiento se efectuaría con un aporte personal equivalente al 10% del salario o del 12,5% si se deseaba extender el amparo a los deudos en caso de muerte con una pensión. En este esquema no había contribuciones patronales, más allá de la suma fija prevista para financiar el primer pilar.

El tercer pilar estaba básicamente dirigido a los autónomos, aunque también podía funcionar como un complemento para los trabajadores dependientes que quisieran realizar mayores ahorros para incrementar su futura jubilación.

El funcionamiento era similar al sistema de capitalización del segundo pilar, con la diferencia que los aportes eran completamente voluntarios. Al ser un sistema con libre opción, también se admitía la posibilidad de rescatar anticipadamente los aportes y había más flexibilidad en cuanto a las exigencias de edad de retiro. También se contemplaba la posibilidad de que las empresas hicieran aportes voluntarios para sus empleados.

En este proyecto se incluye un mecanismo de transición para reconocer los aportes realizados al viejo sistema por las personas que cuando se pusiera en funcionamiento el nuevo régimen tuvieran más de 40 años de edad y por lo menos 12 meses de aportes en los 5 años previos. El reconocimiento consistía en un haber preferencial que permitiera a todos los trabajadores, alcanzar un ingreso mensual igual a dos veces el haber mínimo uniforme o el 75% del sueldo, de los dos el menor.

Propuesta del diputado Eduardo Del Río de 1989

Del Río elaboró una propuesta de un sistema mixto, con un importante componente público de reparto, complementado por un sistema optativo de capitalización. Cada uno de estos esquemas tuvo un proyecto de Ley específico.

Básicamente proponía derogar el compromiso de pagar prestaciones proporcionales al salario del beneficiario, reemplazándolas por un haber uniforme equivalente al salario mínimo vital y móvil. Esta prestación se otorgaría a todos los aportantes con más de 65 años de edad y a todas las personas, sin necesidad de haber realizado aportes, a partir de los 70 años.

Por otro lado, se establecía que los beneficiarios que tuvieran rentas imponibles o ingresos mensuales superiores a 10 salarios mínimos, no tendrían derecho a percibir el haber uniforme.

Complementariamente al este sistema público, se incluía un proyecto sobre la creación de fondos de pensiones. La afiliación y aportes serían de carácter voluntario para aquellos trabajadores en relación de dependencia o autónomos que desearan aumentar su haber jubilatorio realizando ahorros durante su etapa activa. La administración de los fondos estaría en manos de empresas privadas creadas al efecto denominadas Administradoras de Fondos de Pensión.

Propuestas de reforma del sistema previsional a fines de los años 80

	Secretaría de Seguridad Social	FIEL	Diputado Del Río	Secretaría de Seguridad Social	ADEBA	UIA
Año de presentación	1986	1987	1989	1990	1990	1990
Característica principal del sistema propuesto	Reparto	Mixto (con preponderancia de capitalización)	Mixto (con preponderancia de reparto)	Mixto (con preponderancia de reparto)	Capitalización	Capitalización
Aportes de los trabajadores en actividad	Reparto	Capitalización	Reparto	Reparto	Capitalización	Optativo
Aportes de los nuevos trabajadores	Reparto	Capitalización	Reparto	Reparto	Capitalización	Capitalización
Prestación otorgada por el sistema de reparo	Prestación básica + adicional por años de aporte	Haber mínimo uniforme	Haber mínimo uniforme	65% del salario al cese de la actividad	-	Garantía de jubilación mínima
Prestación del sistema de capitalización obligatorio	-	Haber complementario	-	-	Prestación previsional mínima	Haber jubilatorio total
Posibilidad de aportes voluntarios a capitalización	No	Si	Si	Si	Si	Si
Régimen para autónomos	Régimen general	Aportes voluntarios a capitalización	Régimen general	Régimen general pero con edades de retiro más altas	Régimen general	Aportes voluntarios a capitalización
Reconocimientos de aportes anteriores	Continuidad del régimen anterior	Para mayores de 40 años garantía de haber igual a 2 haberes mínimos o 75% del salario al cese (de los 2 el menor) a cargo del Estado	Continuidad del régimen anterior	Continuidad del régimen anterior	Prestación de entre el 30% y 3 veces el salario medio, a cargo del Estado	Entrega de títulos públicos
Edad de retiro	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta

Fuente: elaboración propia

La propuesta de la Secretaría de Seguridad Social de 1990²⁶

Luego de realizar un diagnóstico de la crisis por la que estaba atravesando el sistema previsional, el documento de la Secretaría de Seguridad Social concluye en la existencia de tres alternativas de reforma:

- a) mantener el sistema de reparto, intentando alcanzar el nivel de beneficios exigidos por la Ley que estaba vigente,
- b) mantener el sistema de reparto pero reformulando los beneficios para hacerlos viables y simultáneamente encarar un progresivo cambio hacia un esquema de capitalización individual o
- c) eliminar el sistema de reparto y pasar definitivamente a un sistema de capitalización.

Termina inclinándose por la segunda opción, reconociendo prestaciones más modestas, aunque financiables, y estableciendo requisitos más rígidos para el acceso a las mismas. Al mismo tiempo abría de manera optativa, la posibilidad de derivar parte de los aportes a un fondo de capitalización.

Para los trabajadores en relación de dependencia, se mantenía el esquema de financiamiento vigente en ese momento (aportes, contribuciones e impuestos específicos sobre el consumo de nafta, gas y teléfono) pero se incrementaban en un punto los aportes personales. También se autorizaba al Poder Ejecutivo a modificar anualmente la tasa de los aportes para mantener financiado el sistema.

Se elevaba la edad mínima requerida para la jubilación a 65 años para los varones y 62 para las mujeres, con 35 años de servicios acreditados y se establecía en 70 años la edad para obtener la prestación por edad avanzada con 15 años de servicio como mínimo. Otra novedad era que la pensión por viudez se

²⁶ En esa época, la Secretaría de Seguridad Social estaba a cargo de Santiago de Estrada.

otorgaba de manera definitiva solo si el beneficiario tenía más de 50 años de edad. En caso contrario se otorgaba por cinco años y luego se suspendía.

El monto inicial del haber se fijaba en el 65% del promedio actualizado de las remuneraciones de los cinco mejores años dentro de los últimos diez de trabajo.

Para los trabajadores autónomos, las prestaciones eran las mismas pero la edad de retiro se llevaba a 68 años para los varones y 65 para las mujeres y se fijaba en 72 años la edad para acceder al beneficio por edad avanzada.

El proyecto contemplaba que opcionalmente los trabajadores en relación de dependencia podrían derivar hasta 2 puntos de su aporte personal a un fondo de retiro que podría tener administración pública o privada.

Iniciativa de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) de 1990

El proyecto planteado por ADEBA mantenía el régimen de reparto solo en el período de transición, mientras se pasaba gradualmente a un sistema de capitalización individual que sería el único vigente en última instancia.

El sistema de reparto atendería las prestaciones de los jubilados al momento de la reforma y la parte proporcional correspondiente a los aportes ya realizados hasta la fecha de la reforma. De esta manera el sistema de reparto adquiriría un carácter transitorio y se extinguiría cuando desapareciera el último beneficiario, ya que después del cambio de régimen todos los aportes personales se dirigirían hacia el sistema de capitalización.

El sistema estatal de reparto se financiaría con un “impuesto previsional” creado al efecto que alcanzaría a todas las personas que trabajen, tanto en relación de dependencia como por cuenta propia. En el primer caso la base imponible sería el salario pagado, mientras que para los autónomos sería

equivalente a la ganancia declarada impositivamente (mensualizada) si estaba inscripto en el Impuesto a las Ganancias o el 30% del salario medio de la economía si no estaba inscripto en ese impuesto. En el caso de los trabajadores dependientes, el pago del "impuesto previsional" quedaría a cargo del empleador, reemplazando los aportes patronales y se iría reduciendo en la medida que el sistema de reparto se fuera extinguiendo.

Para disminuir el peso del sistema de reparto, se elevaba la edad de jubilación a los 65 años para ambos sexos, se eliminaban los regímenes de privilegio y la posibilidad de acumular beneficios.

Los aportes ya realizados serían reconocidos a través de una prestación que abonaría el Estado, calculado en base al promedio de los salarios de los últimos tres años aportados, con un mínimo del 30% de un salario medio y un máximo de 3 salarios medios.

Una vez concretada la reforma, todos los aportes personales irían al sistema de capitalización. Este tendría dos vertientes: por un lado un segmento obligatorio que sería responsable de brindar una prestación previsional mínima y otro segmento optativo para los que deseen ahorrar más en la etapa activa a fin de obtener una renta de retiro mayor.

Para el segmento obligatorio, el aporte sería calculado para cada caso, de manera que la renta resultante sumada a la prestación del Estado (si correspondía), fuera igual a la jubilación mínima. Como estos ahorros están orientados a otorgar una cobertura básica, la supervisión pública sobre el manejo de los fondos sería muy alta y no podrían ser retirados antes del momento de la jubilación.

El sistema de capitalización optativo sería complementario del anterior y de carácter voluntario. La diferencia sería que, dado que la jubilación mínima ya estaba asegurada a través del sistema obligatorio, estos fondos tendrían más

posibilidades de inversión e incluso podrían ser retirados por los titulares antes de la fecha de retiro.

Proyecto de la Unión Industrial Argentina (UIA) de 1990

Planteaba un esquema formalmente mixto, porque incluía la garantía de una jubilación mínima solventada por el Estado, para las personas que teniendo la edad requerida para el retiro y 20 años de aporte como mínimo, no alcanzaran a completar el ahorro previsional necesario. Además de esta garantía, se incluía un sistema de pensiones graciables para las personas de edad avanzada que no tenían aportes suficientes para obtener la jubilación.

Los nuevos trabajadores (los que se incorporan al mercado de trabajo) a partir de la reforma aportarían únicamente a un nuevo sistema obligatorio de capitalización. Los que ya estaban aportando tendrían la posibilidad de optar entre permanecer en el sistema de reparto o pasar al nuevo sistema. Al igual que en el proyecto de ADEBA, en esta propuesta el sistema público tiende a desaparecer, aunque queda la garantía de jubilación mínima.

Para los trabajadores que ya contaban con aportes y decidieran pasarse al sistema de capitalización, el proyecto preveía su reconocimiento mediante la entrega de bonos. Este es un esquema similar al aplicado en la reforma del sistema previsional chileno.

Los trabajadores dependientes aportarían obligatoriamente al sistema el 10% de su salario para acumular en su cuenta individual. A este aporte se le podría adicionar el aporte voluntario que se desee. Los autónomos podrían incorporarse voluntariamente al sistema, aportando el 15% de la renta presunta.

El proyecto eliminaba las contribuciones patronales pero aumentaba los salarios en igual proporción, de manera tal que para los empleadores no representaba un beneficio inmediato y para los trabajadores un aumento del

salario de bolsillo. Las prestaciones remanentes del sistema de reparto deberían solventarse con fondos del Tesoro provenientes de la recaudación de impuestos.

La postura del Congreso Nacional en 1991

Durante 1990 y la primera parte de 1991 trabajo en la Cámara de Diputados una Comisión Especial que tenía por objeto elaborar una propuesta de reforma del sistema de previsión social. Esa tarea quedó plasmada en tres dictámenes principales, de los bloques Justicialista (PJ), de la Unión del Centro Democrático (UCeDe) y de la Unión Cívica Radical (UCR).

Dictamen del Bloque Justicialista

Proponía mantener el sistema de reparto sin cambios mayores, respetando los principios de universalidad, solidaridad y obligatoriedad, admitiendo la participación del sector privado pero solo como opción para el trabajador.

Los haberes deberían mejorarse gradualmente en términos reales para llegar a los porcentajes exigidos por la Ley vigente “a fin de llegar al año 2000 con haberes dignos”. El sistema se financiaría con impuestos específicos que graven “a los que más poseen”.

La edad de retiro se mantenía sin cambios y se creaba un haber mínimo, financiado por el Tesoro, que alcanzaría a todos los habitantes mayores que no tuvieran otra cobertura previsional.

Dictamen del Bloque de la UCeDe

El sistema de reparto vigente se transformaba en uno mixto donde el sector público garantizaba una jubilación mínima y básica y opcionalmente los trabajadores podrían acceder a un sistema privado de capitalización.

El sistema estatal sería obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y optativo para los autónomos. Sería financiado con los aportes patronales (11% de los haberes) y el haber sería uniforme, resultando de dividir el total de ingresos por la cantidad de beneficiarios, aunque nunca podría ser menor al sueldo mínimo. La edad de retiro se eleva a los 65 años en todos los casos.

Dictamen del Bloque de la UCR

Mantén el sistema público de reparto financiado por aportes y contribuciones. La novedad era que proponía dos alternativas de cálculo del haber: el primero sería un porcentaje sobre los salarios de toda la vida activa del trabajador y el segundo consistía en un sistema por puntaje que se iba acumulando en la etapa activa.

Se creaba una prestación básica que universalizaba la cobertura, alcanzando a aquellos mayores que no tuvieran otro ingreso. Se financiaba con fondos de la Tesorería.

Finalmente, admitía la creación de un sistema de capitalización voluntario, que podría tener carácter individual o colectivo y que sería complementario que esquema público de reparto.

La posición de los Organismos Internacionales

Hasta principios de los años noventa, los organismos financieros y técnicos internacionales no habían desarrollado una estrategia propia para enfrentar los problemas que atravesaban los sistemas de pensión. Dos de ellos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1993 y el Banco Mundial en 1994 son los que dieron los mayores pasos, desarrollando pautas para encarar la problemática. Otros como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), también analizaron el tema pero no elaboraron una propuesta concreta. Asimismo, entre 1991 y 1994 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) auspició una serie de trabajos de diagnóstico y análisis de las propuestas y reformas realizadas en 16 países de la región y en 1995 publicó una síntesis de los mismos, pero para ese momento ya muchas de los países latinoamericanos ya habían modificados sus sistemas de pensión.

Seguidamente realizaremos un repaso de las posiciones de la OIT y del Banco Mundial que fueron las que más influyeron en el debate previsional de principios de los noventa. Si bien los modelos propuestos por cada uno de estos organismos son diferentes, ambas propuestas coinciden en que las estrategias rígidas y generales son difícilmente aplicables pero que también es necesario evitar diseños “innovadores” que ignoren la experiencia acumulada sobre el tema.

Con algunas idas y vueltas, también coinciden en plantear un sistema basado en tres pilares: un primer pilar de reparto y obligatorio, destinado a brindar una cobertura mínima, un segundo pilar obligatorio de capitalización encargado de ofrecer una prestación complementaria de la cobertura mínima y un tercer pilar, también de capitalización pero voluntario. Las diferencias importantes ente las dos propuestas se encuentran en el segundo pilar, mientras que son similares en el primero y tercero.

La posición de la OIT

En 1992 se publicó en la Revista Internacional del Trabajo un artículo²⁷ donde sucintamente se presentaba un modelo previsional apoyado en tres pilares:

- a) un programa público que garantizaría una pensión mínima para los contribuyentes al sistema y una pensión asistencial para todas las personas carentes de recursos,
- b) un programa de capitalización parcial colectiva, donde se derivarían los aportes de empleados y empleadores, que pagaría una pensión definida y relacionada con el salario (por ejemplo el equis por ciento del último salario en actividad) y
- c) un programa voluntario, sostenido por los empleadores y que pagaría una pensión complementaria.

Al año siguiente la OIT avanzó en la definición del modelo. El primer pilar debería brindar una pensión de subsistencia con carácter universal. Sería administrado por el Estado y financiado por impuestos bajo un modelo de reparto.

El segundo pilar (complementario del primero) sería un sistema de capitalización colectiva con administración del Seguro Social, donde se derivarían los aportes de empleados y empleadores. De ser necesario el Estado también debería realizar aportes a este segmento para asegurar el nivel de las prestaciones dado que las mismas son definidas en relación con el nivel de salarios del trabajador.

El tercer pilar sería voluntario y ofrecería pensiones complementarias. Sería un sistema de capitalización individual con administración privada donde

²⁷ Ver "La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno"; Revista Internacional del Trabajo, volumen 3, N° 2, OIT.

se derivarían los aportes de empleados, empleadores o ambos. No otorgaría beneficios definidos.

La propuesta deja abierta la posibilidad de variar el peso relativo entre el segundo y tercer pilar, en la medida que la opinión pública se incline a favor de uno u otro sistema.

La posición del Banco Mundial

En 1994 el Banco Mundial publicó un estudio que llevó varios años de preparación, donde se establecen los criterios básicos que guiarían la política del Banco en este tema.

Al igual que la propuesta de la OIT, el sistema se basaría en tres pilares:

- a) un pilar obligatorio, con objetivos de redistribución y seguro, que aseguraría un beneficio mínimo y uniforme y financiado por impuestos bajo un régimen de reparto, administrado por el sector público;
- b) un segundo pilar, también obligatorio, cuyos objetivos son el ahorro y seguro, basado en la capitalización individual y con administración privada. Los aportes podrían ser del empleado, del empleador o de ambos y los beneficios no estarían definidos;
- c) un tercer pilar voluntario y de capitalización individual, complementario del resto.

El Banco Mundial recomienda que no haya solo un primer pilar, pues éste puede no ser financiable a largo plazo, en la medida que la población envejece y además, estimula la evasión y obstaculiza el desarrollo del mercado de capitales.

La opinión de los sindicatos, ONGs y partidos políticos

A finales de 1991 se realizaron una serie de entrevistas entre a miembros de diversas organización que podrían considerarse parte del debate por la reforma del Sistema de Seguridad Social, como sindicatos, asociaciones de jubilados, etc²⁸.

Como resumen de esas posiciones, podría decirse que en general fueron partidarios de una reforma que se circunscribiera a aspectos parciales y solo algunos de ellos aceptaban la posibilidad de elevar la edad de retiro.

La mayoría de los entrevistados desconocían la lógica de financiamiento del sistema de reparto, ya que creían que sus jubilaciones se financiaban con los aportes realizados durante la etapa activa (una especie de capitalización). Entre las causas de la crisis señalaban en primer lugar a la evasión y luego a los problemas demográficos y a la incapacidad del Estado para administrar el sistema.

Los que aceptaban la idea de una modificación más profunda del sistema, en general proponían la existencia de un régimen mixto. Solo los que estaban más relacionados con bancos y financieras estaban a favor de un régimen de capitalización administrado íntegramente por el sector privado.

²⁸ Ver “La reforma previsional argentina, opciones y riesgos”. Ernesto Isuani y Jorge San Martino

Capítulo 5: DISCUSIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY 24.241

La previa al proyecto

A mediados de 1991 se produjo un cambio en la conducción de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación. Se abandonó la idea de una reforma parcial del sistema y se pasó a impulsar un cambio más radical.

La mejora del contexto macroeconómico, también colaboró brindando un marco más favorable para pensar alternativas de reforma que en otro momento se hubieran descartado por carecer de las condiciones para desarrollar los canales de ahorro.

A mediados de los ochenta se habían creado en el país los primeros seguros de retiro para ofrecer una cobertura complementaria del sistema jubilatorio público. Sin embargo ese instrumento no se desarrolló satisfactoriamente. En parte debido a las dificultades económicas que se atravesaron en esa época, pero también debido al desconocimiento (y desconfianza) sobre el tema en buena parte de la sociedad.

De cualquier manera, los seguros de retiro eran el antecedente más cercano de un sistema de capitalización en Argentina. Además, ya se contaba con algunos resultados de la experiencia chilena en materia de reforma del sistema jubilatorio, al cumplirse 10 años desde su implementación.

Entre fines de 1991 y comienzos de 1992 el Gobierno Nacional convocó a los partidos políticos a una Mesa de Diálogo para tratar una variedad de temas entre los que se encontraba la reforma del sistema previsional. Se discutieron 9

puntos, sobre los que cada uno aportó ideas y comentarios. Lo que sigue son las principales conclusiones de esa Mesa sobre cada uno de los puntos²⁹.

1. El papel del Estado

Se acordó que existen diferentes formas de organizar el sistema con distintas combinaciones de componentes públicos y privados pero las funciones que delegue el sector público no pueden dejar libradas a la decisión individual cuestiones esenciales, tales como la existencia misma de los beneficios previsionales. O sea, el Estado podría delegar funciones pero conservando el poder regulador para garantizar los mejores resultados al menor costo.

2. Ámbito de aplicación

El sistema debe ser “universal”, es decir que toda la población debe acceder a él, pero debe diferenciarse esto de la asistencialidad, entendida como las prestaciones que deben brindarse a las personas que por una u otra causa quedaron al margen del sistema. Hubo acuerdo que el financiamiento de esta asistencia debe estar desligado del sistema, pudiendo provenir del Tesoro o de un impuesto específico, a fin de no desnaturalizar el objetivo del régimen.

3. Financiamiento

Se recomendó la utilización de una combinación de aportes, contribuciones e impuestos. Los gravámenes deberían ser específicos y se debería preservar esas fuentes de ingresos de medidas que puedan reducirlos, a fin de garantizar el nivel de recaudación necesario para cumplir con los objetivos del sistema.

²⁹ Documento de la Mesa de Diálogo Político; 1992.

4. Movilidad de las prestaciones

Las prestaciones deben ser móviles porque así lo establece la Constitución Nacional pero los participantes de la Mesa acordaron que esa movilidad debe también estar relacionada con las fuentes de fondos que proveen el financiamiento del sistema. Por eso recomendaron que en el sistema de financiamiento fueran integradas de manera tal que permitieran adecuar los beneficios lo más rápidamente posible sin pérdidas de valor en términos reales.

5. Edad mínima de jubilación

Fue mayoritaria la idea de que resultaba necesario elevarla a los 65 años para ambos sexos en forma gradual. Esta posición fue rechazada por los representantes del MODIN y del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) que entendieron conveniente mantener las edades vigentes.

6. Naturaleza jurídica de los entes administradores del sistema

Fue el punto más conflictivo dado que no estaba definido de antemano qué tipo de sistema se adoptaría. Los que estaban a favor de un sistema de capitalización entendían que los entes administradores deberían tener por objetivo único la gestión de los fondos. También debían establecerse garantías respecto a la rentabilidad, el nivel de riesgo a asumir en las inversiones y la supervisión y control de los administradores.

Los que estaban a favor de un sistema de reparto, querían que los organismos administradores fueran entes públicos exclusivamente. El Partido Socialista Popular estaba en contra que un sistema de prestaciones básicas obligatorio fuera administrado por privados, aunque admitía los admitía para de un régimen complementario optativo.

7. Tratamiento de actividades riesgosas

Había acuerdo en que debían tener un tratamiento particular, pero también en que la definición de qué actividades debían incluirse en esta categoría, debería estar precedida de un estudio específico que avale esa decisión.

8. Organismos de control

Los participantes estimaron que estos organismos deberían tener un gran poder de decisión basado en apreciaciones eminentemente técnicas. También que debería estar bajo control parlamentario e incluso se señaló la posibilidad que el nombramiento de sus autoridades necesitara acuerdo del Congreso Nacional.

Los recursos necesarios para su funcionamiento deberían provenir del propio Estado ya sea de rentas generales o de un tributo específico proveniente del mismo sistema.

9. Rentabilidad de los entes administradores

No se llegó a acuerdo en este punto dado que las posiciones iban desde asegurar una rentabilidad mínima hasta la total libertad para la fijación de comisiones. Lo que si se acordó fue la necesidad que exista una perfecta transparencia en los balances de los mismos.

Como se ve, si bien no se discutió específicamente el cambio del sistema de reparto por un régimen alternativo de capitalización o mixto, la conclusión alcanzada en cada punto permite afirmar que había cierto acuerdo en que no era conveniente seguir descansando solamente en un sistema de reparto y que debía abrirse la puerta a alguna alternativa de capitalización.

Más o menos en la misma época la Unión Cívica Radical (UCR) emitió un documento titulado “Declaración sobre la Reforma Previsional”, donde luego de repasar las causas de la crisis, concluyó que no es una cuestión atribuible a la ineficiencia relativa del sistema de reparto, “tal como pretenden hacer aparecer los sectores interesados en la adopción de los sistemas de capitalización”³⁰.

Pero al mismo tiempo indicó que el sistema en si no pierde su naturaleza pública “por el hecho de que alguna instancia administrativa la desarrollen entidades privadas o mixtas”. También entendió como conveniente promover “la implementación de sistemas complementarios de jubilación, administrados por entidades intermedias que no persigan fines de lucro”.

El primer proyecto del Poder Ejecutivo

El Proyecto original del Gobierno fue presentado ante el Congreso de la Nación en los primeros días del mes de junio de 1992. Constaba de cuatro libros. En el primero se proponía la constitución de un sistema previsional de tres pilares en contraposición al modelo vigente conformado por un solo pilar.

El primer pilar

El primer pilar era un beneficio consistente en una suma prácticamente uniforme para todos los futuros jubilados³¹ con solo acceder a la edad jubilatoria y tener un número de años mínimos de aporte. El mismo se denominó Prestación

³⁰ Ver Declaración sobre la Reforma Previsional, Comisión de Previsión Social, Comité Nacional de la UCR, abril de 1992.

³¹ Para los afiliados que acreditaran 30 años de aporte sería equivalente a una vez y media al Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). Si se superaba esa cantidad de años de aportes, la prestación aumentaba 2% por año de aporte hasta llegar a los 45 años.

El AMPO se obtenía dividiendo la recaudación mensual de aportes previsionales por el promedio mensual de afiliados que aportaban regularmente.

Básica Universal (PBU), rigiéndose por la técnica del reparto y correspondiendo su financiamiento al Gobierno. La definición de esta prestación perduró prácticamente sin cambios durante todo el proceso de discusión del proyecto que se promovió dentro y fuera del ámbito del Congreso.

El financiamiento de estas prestaciones se obtendría de:

- a) una contribución patronal equivalente al 16% de la remuneración bruta del trabajador,
- b) el 16% de la renta presunta de los trabajadores autónomos,
- c) la recaudación del impuesto a los activos reales no incorporados al proceso productivo y otros impuestos de afectación específica y
- d) recursos provenientes de rentas generales.

El proyecto incorporaba también un tope máximo de imposición a los fines de determinar el monto de aportes. De esta forma se intentó limitar los derechos que se generaban cuando el haber determinado según la Ley, superaba los valores de las jubilaciones máximas, debido a que se habían realizado aportes sobre salarios altos en la etapa activa. Esta situación había sido fuente de una importantes cantidad de juicios por inconstitucionalidad.

Otro aspecto importante del proyecto era que se incrementaba la edad de jubilación en 5 años de forma escalonada, de manera tal que en 2001 el requisito sería de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres.

El segundo pilar

Se implementaba a través de los aportes obligatorios de los trabajadores que se acreditarían en cuentas individuales, cuya administración estaría a cargo de empresas privadas constituidas a ese fin. Del volumen del citado fondo más la

PBU dependería el monto de la futura prestación jubilatoria. Este pilar era de carácter obligatorio para toda persona menor de 45 años de edad y optativo para los mayores de esa edad, pudiendo en estos casos optar por permanecer en el viejo sistema de reparto.

El financiamiento de este pilar se realizaba mediante los aportes personales de los afiliados al régimen, que se aumentaban del 10 al 11% tanto para los trabajadores dependientes como para los autónomos y con el rendimiento de esos fondos.

La administración estaría solo a cargo de empresas de índole privada, constituidas exclusivamente para tales fines denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Estas cobrarían por sus servicios comisiones fijadas libremente, que estarían a cargo de los afiliados. En el importe de la comisión se debería incluir, obligatoriamente, el costo de un seguro colectivo frente a los riesgos de invalidez y muerte en la etapa laboral.

La recaudación de los aportes y contribuciones sería realizada por el Gobierno Nacional, quien luego los debería derivar a cada administradora. La inversión del fondo se efectuaría en un menú de instrumentos de inversión con límites máximos por tipo de instrumento y dentro de él por tipo de emisor.

El sistema sería controlado por una Superintendencia de AFJP, que dependería del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aunque contaría con individualidad jurídica e independencia financiera. El Superintendente sería designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El tercer pilar

Era optativo y su implementación se regía por los aportes voluntarios que podría hacer el trabajador, los cuales también se acreditarían en una cuenta

individual y por los aportes convenidos entre el trabajador y su empleador. A igual que la PBU, esta propuesta se mantuvo invariable en el Proyecto final.

Cambios en el sistema de reparto vigente

El libro segundo del Proyecto modificaba el antiguo sistema de reparto, donde quedarían afiliados los aportantes mayores de 45 años y que no optasen por pasar al régimen de capitalización. Los principales cambios propuestos eran los siguientes:

- a) como ya se mencionó, se elevaba la edad de jubilación progresivamente, llevándola a 65 años para los varones y 60 para las mujeres,
- b) se reconocía la deuda existente con los beneficiarios por mal liquidación de haberes desde abril de 1991,
- c) se proponía una recomposición de haberes progresiva hasta alcanzar los porcentajes legalmente establecidos. El financiamiento provendría de la privatización de YPF y del 20% del producido del impuesto a las ganancias,
- d) el haber sería igual al 70% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas percibidas en los 10 últimos años anteriores al cese de la actividad y
- e) se autorizaba al Poder Ejecutivo a aumentar la alícuota del IVA hasta el 25% y a modificar otros impuestos para asegurar el financiamiento del sistema.

El Proyecto inicial fue severamente censurado por los diferentes sectores involucrados, entre los que cabe citar a políticos, organizaciones de jubilados, sindicalistas y empleados del sector público (específicamente los empleados de la seguridad social). Ello resulta más evidente si se toma el espectro político con representación legislativa, donde no solo la oposición dentro de la Cámara de

Diputados criticó fuertemente el proyecto, si no que incluso muchos de los representantes del partido oficial (sobre todo aquellos provenientes del ala sindical) asumían una posición totalmente contraria al pensamiento del Ejecutivo.

Las críticas se centraron en los siguientes puntos:

- a) La inconveniencia de incorporar un esquema de capitalización al sistema. Básicamente por desconocimiento y falta de antecedentes de reformas de este tipo (salvo el caso chileno).
- b) Alto costo de las comisiones de administración. Dado que las comisiones de las AFJP serían libres, se temía que el costo fuera demasiado elevado debido a la competencia entre las mismas (demasiados gastos en publicidad y promoción). A esto habría que agregar el costo del seguro de invalidez y muerte.
- c) Desconocimiento de los aportes realizados por los menores de 45 años. El proyecto no reconocía los aportes previos de los trabajadores más jóvenes. Es uno de los puntos que generó mayores resistencias.
- d) Escasa capacidad de Estado para controlar a las AFJP. Esto se reflejaba en tres puntos de preocupación básicos: la capacidad de control y supervisión que tendría la Superintendencia de AFJP, su autonomía y el modo de elección del funcionario que estaría a cargo del organismo.
- e) Dudas sobre el manejo de las inversiones. Preocupaba la seguridad y destino de los fondos aportados al sistema y por la forma de registro de las compras y ventas de los activos.

El tratamiento del proyecto en el Congreso

Ante la manifiesta resistencia que el Proyecto original produjo, el Gobierno decidió retirarlo de la Cámara de Diputados de la Nación donde había sido

ingresado y lo sustituyó por otra versión meses mas tarde. En esta nueva versión subsistían básicamente los lineamientos del Proyecto anterior.

Por un lado tanto la UCR, la Democracia Progresista y algunos partidos provinciales seguían teniendo discrepancias de fondo con el proyecto y por otro, había diputados del oficialismo, de origen sindical, que trataban de introducir modificaciones, aunque mantenían una posición negociadora.

Este marco opositor hizo que conseguir un dictamen favorable de las comisiones que trataban el proyecto (Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social), dependiera de los acuerdos con fuerzas menores y de la utilización de todas las posibilidades que otorgaban los reglamentos y la tradición de la Cámara.

Finalmente, en la sesión plenaria de las comisiones del 24 de febrero de 1993, consiguió la mayoría un dictamen conteniendo el proyecto del Ejecutivo pero con un procedimiento que luego sería cuestionado durante el debate en el recinto de sesiones de Diputados: además de los legisladores presentes firmaron el proyecto legisladores que se encontraban fuera del recinto del plenario³².

Superar la traba de las comisiones supuso un avance para el proyecto de reforma pero menor, ya que los inconvenientes volvieron a surgir a la hora de conseguir el tratamiento en el recinto de sesiones. El Justicialismo (PJ) no tenía la cantidad de legisladores para lograr quórum propio y la UCR se negaba a colaborar para iniciar la sesión³³.

Hubo cuatro intentos frustrados de sesionar y se acercaba el 30 de abril que era la fecha límite para el tratamiento de la reforma antes que el proyecto fuera

³² La tradición parlamentaria indica que al inicio de la sesión de la Comisión se debe hacer la lista de los legisladores presentes y ausentes, solo pudiendo firmar los dictámenes los Diputados presentes en la reunión. Esto fue obviado en esa oportunidad y directamente se presentó el dictamen con el proyecto oficial ya con las 28 firmas que le otorgaban la mayoría.

³³ El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que para poder iniciar una sesión es necesario contar con el quórum de la mitad más uno de sus miembros (130 Diputados). El PJ era la primera minoría con 128 legisladores, seguido por el Bloque de la UCR (83 Diputados) y el MODIN con 7 representantes.

archivado³⁴. Finalmente el 28 de abril se consiguió, en la quinta convocatoria, el quórum necesario para iniciar su tratamiento en una sesión que duró dos días y donde fue aprobado en general.

Una semana después se continuó con el tratamiento artículo por artículo (tratamiento en particular) para terminar por aprobarse definitivamente en la Cámara de Diputados la nueva versión el 6 de mayo de 1993. Luego se giró el proyecto a la Cámara de Senadores, la cual no introdujo observación alguna y por tal motivo la Ley fue sancionada el 23 de septiembre de 1993, como Ley N° 24.241.

Tanto el quórum necesario para sesionar, como el número de votos mínimos para aprobar cada artículo de la Ley siempre estuvo en el límite necesario. De esta manera, cualquier pequeño número de Diputados (principalmente dentro del oficialismo) tenía un considerable peso para imponer su parecer o por los menos un desmedido poder de negociación, dado que el objetivo final del Gobierno Nacional era lograr la concreción de la reforma. Para intentar contrarrestar esa situación el Poder Ejecutivo amenazó continuamente con implementar estas transformaciones por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU).

A consecuencia de esta situación el proyecto fue sufriendo continuas modificaciones, en algunos casos importantes, incluso durante su tratamiento y votación, la mayoría de las veces sin análisis o estudios que atestiguaran la viabilidad de esos cambios y los efectos económicos que producirían

A continuación se enumeran y comentan los principales cambios introducidos al Proyecto original, habiéndose seleccionado los puntos a tratar, en

³⁴ El Reglamento de la Cámara de Diputados y la Ley Olmedo que legisla sobre la vigencia de los proyectos presentados y los despachos de las comisiones, determina que todo proyecto dictaminado que no sea tratado dentro del mismo período legislativo sea destinado a archivo, con lo que debía iniciarse nuevamente el trámite de discusión en las comisiones como si nunca hubiese sido tratado.

función de la repercusión que los mismos tuvieron en la organización final del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Pérdida de los derechos adquiridos

La más significativa y casi unánime crítica al proyecto original se fundaba en la pérdida de los derechos adquiridos para los trabajadores, por los aportes realizados con anterioridad a la reforma proyectada.

Para soslayar tal dificultad debió introducirse un cambio esencial, dando nacimiento a un nuevo elemento a tener presente en el cálculo del beneficio de todos los futuros jubilados. Ese instrumento se denominó “Prestación Compensatoria” (PC) y esencialmente corresponde al reconocimiento y financiamiento por parte del Estado de las obligaciones asumidas ante los aportantes con anterioridad a la Reforma. Los requisitos para acceder a la PC eran idénticos a los requeridos para la PBU.

Libre elección del trabajador en cuanto al sistema a aportar

Conjuntamente con la preocupación anterior, éstos aspectos fueron los que marcaron definitivamente al modelo previsional que se implementaría. El sistema se redefinió transformándolo de obligatorio en voluntario. Finalmente, el trabajador contaría con la opción de pasar al régimen de capitalización (administrado por el sector privado), o bien perdurar en el de reparto (a cargo del Gobierno). En esa mutación se manifiesta la principal diferenciación con la propuesta original, que implicaba la creación de un sistema que a mediano plazo sustituiría al ya existente.

A tales fines fue necesario incorporar un nuevo elemento en la definición de los beneficios a brindar. Ese nuevo instrumento se denominó “Prestación por Permanencia” (PAP) y se aplicaría solamente a los trabajadores que optaran por

ser incluidos en el régimen de reparto. Los trabajadores que optaran por el sistema de capitalización, recibirían los montos generados por las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC)

De esta manera los beneficios por vejez que brinda el modelo se establecen de la siguiente manera:

- Sistema de capitalización = PBU + PC + CIC
- Sistema de reparto = PBU + PC + PAP

O sea, ambos sistemas incluyen dos componentes idénticos, PBU y PC, a cargo del sector público. La diferencia entre los dos métodos corresponde a los componentes CIC o PAP, que resultan de la contraprestación por los aportes que se realizarían una vez sancionada la reforma.

Requisitos para constituir una AFJP

Si bien la normativa que obligaba a las AFJP a constituirse como sociedades anónimas bajo el único objeto de la capitalización de los aportes de los trabajadores se mantuvo intacta durante el trámite legislativo, en la enunciación final se amplió la aceptación de las instituciones que podrían involucrarse para constituir o participar en una AFJP. Expresamente se incluyeron las asociaciones de trabajadores (sindicatos) y de empleadores, mutuales, cooperativas, colegios públicos de profesionales, etc.. Estos cambios fueron ideados e incorporados ante los reclamos de los representantes sindicales y fueron claves para obtener la aprobación de la propuesta.

Edad mínima para obtener la jubilación

Inicialmente el Poder Ejecutivo propuso unificar la edad mínima de los hombres y mujeres para alcanzar la jubilación en los 65 años. Prácticamente todas

las legisladoras (mujeres) de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria, acompañadas por un considerable número de diputados, se opusieron a dicho ajuste (desconociendo que la esperanza media de vida de las mujeres es superior a la del hombre). Se aducía que las mujeres requieren dicha diferenciación considerando que ellas además del trabajo fuera del hogar realizan un cúmulo de otras tareas domésticas (limpieza, preparación de la comida, educación de los hijos, etc.).

A los efectos de salvar la fuerte oposición en este punto se llegó a una fórmula de transición, fijándose la edad mínima en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, pudiendo éstas continuar con su trabajo hasta los 65 años

Riesgo del sistema

También fue motivo de una dura controversia, el potencial riesgo emergente en el sistema de capitalización por depender exclusivamente del sector privado, como así también los posibles altos costos que ello podría implicar para las futuras jubilaciones.

Una de los puntos de crítica más divulgados en la sociedad era la necesidad de contar con un aval que asegurase a los trabajadores determinado monto mínimo de rentabilidad de sus fondos, como así también alguna norma que limitara el precio (comisión) que podrían cobrar las AFJP por sus servicios. A esa posición adhería casi todo el espectro del área política.

Para salvar tal situación, se aceptó incorporar imperativamente que el Estado dispusiese por lo menos de una AFJP, imponiéndose al Banco de la Nación Argentina cumplir con tal misión. Esta AFJP (o empresa testigo) contaría con algunas diferencias con el común de las AFJP. Principalmente se la nutria de una doble garantía, en pesos y en dólares estadounidenses³⁵, para proteger la

³⁵ Posteriormente con el Decreto 660/94 el Poder Ejecutivo anuló la garantía en dólares del Banco Nación. Esta anulación fue convalidada por el Congreso con la promulgación de la Ley 24.347.

rentabilidad de los fondos depositados. A su vez se suponía que la condición “estatal” de dicha AFJP implicaría la no existencia de un excesivo espíritu de lucro por parte de la misma, introduciendo un freno a los precios del mercado. Además se le exigía al Banco Nación AFJP invertir determinado porcentaje de sus inversiones en actividades que involucren el desarrollo regional de la economía.

Complementariamente se facultó al conjunto de las AFJP a implementar sistemas de garantías, pero a su total costo y riesgo, lo que desalentó toda medida de esta naturaleza.

En cambio, en materia de política de precios el Ejecutivo se mantuvo firme en su convicción que la propia competencia entre las AFJP llevarían a una comisión adecuada, no aceptando ninguna norma que implicasen restricciones a la libertad de fijar las mismas.

En resumen, hubo un proyecto original del Poder Ejecutivo que proponía un régimen mixto con una prestación básica uniforme (la PBU) que se complementarían con el ahorro en cuentas individuales de capitalización para los afiliados menores de 45 años. Los mayores de esa edad seguirían en un régimen de reparto, con beneficios más acotados, retiro a los 65 años y sin reconocimiento de los aportes efectuados al viejo sistema.

Luego se pasó a otro esquema donde todos los afiliados aportarían a las AFJP, el Estado otorgaría la PBU y se reconocerían los aportes al viejo sistema mediante una Prestación Compensatoria (PC).

Después, por iniciativa de un grupo de legisladores de origen sindical, se permitió que los gremios pudieran constituir administradoras de fondos y se creó una en la órbita del Banco Nación con el objeto que sirviera de “precio testigo” para el cobro de las comisiones y que otorgara garantías para los depósitos de los afiliados.

Luego se transformó el sistema de obligatorio a opcional. Cada trabajador podría elegir entre permanecer en el sistema de reparto estatal o pasarse al nuevo

sistema. Al mismo tiempo se cambió las edades previstas de jubilación, estableciéndose una diferenciación entre hombres y mujeres.

Lamentablemente todo el tratamiento estuvo siempre signado por una fuerte puja de intereses y cierto grado de improvisación que derivó en algunos problemas de funcionamiento posteriores.

La Ley 24.241

El nuevo sistema previsional reformado por la Ley 24.241 quedó compuesto por dos regímenes paralelos, uno de reparto y otro de capitalización, que administran los aportes y contribuciones de todos los empleados y empleadores. Cuando se puso en vigencia la reforma, cada trabajador tuvo que optar por uno de esos dos regímenes.

El régimen de reparto lo debe administrar el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). A este se derivan las contribuciones de todos los empleadores y el aporte personal de los trabajadores que optaron por quedarse en el régimen de reparto. Es un régimen de reparto asistido (no puro) dado que también recibe fondos del Tesoro Nacional, de impuestos de asignación específica y de la venta de empresas públicas (privatizaciones).

Tal como está escrita la Ley, el sistema de reparto debería ir reduciéndose en la medida que vayan desapareciendo los afiliados que quedaron en ese régimen luego de puesta en vigencia la reforma, para quedar en algún momento como responsable de la Prestación Básica Universal (PBU) solamente. Esto es así dado que no se permitía el retorno del sistema de capitalización al de reparto³⁶ y los nuevos trabajadores se deberían escribir obligatoriamente en el esquema de capitalización.

³⁶ Salvo durante los dos primeros años de vigencia de la nueva Ley.

El régimen de capitalización es administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y regulado por la Superintendencia de AFJP. Se financia mediante un mecanismo de capitalización en cuentas individuales, donde se acumulan los aportes personales de los afiliados y el producido de la renta obtenida por el Fondo.

Las AFJP son sociedades cuyo objetivo social es administrar el fondo que se forme con los aportes de los afiliados y otorgar las prestaciones que fija la Ley. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones es un patrimonio independiente del de la Administradora y pertenece a los afiliados. Los bienes y derechos que lo componen son inembargables y están destinados exclusivamente a generar las prestaciones del sistema. Estos fondos deben generar una rentabilidad mínima equivalente al 70% de la rentabilidad promedio del sistema o la rentabilidad promedio menos dos puntos porcentuales (de ambas, la menor).

La Ley estableció también la obligatoriedad de la existencia de una AFJP “pública”, cuya conformación encomendó al Banco de la Nación Argentina. Esta Administradora tiene los mismos requisitos que las compañías privadas, pero la diferencia es que el Estado garantiza a los afiliados de la AFJP del Banco Nación los aportes depositados y una rentabilidad mínima bajo dos esquemas: la tasa de interés que devengue la caja de ahorros en pesos del banco o la tasa LIBO a 90 días para los importes depositados convertidos a dólares³⁷. El resto de las AFJP puede otorgar garantías a su costo y riesgo.

Las AFJP descuentan de los aportes una comisión que es libre pero igual para todos los afiliados a una misma Administradora. Esa comisión tiene dos componentes: por un lado la comisión “pura”, que es la retribución de la AFJP por su servicio y por otro lado el costo de una póliza colectiva de seguro de vida e invalidez para atender el riesgo de esas contingencias entre los afiliados.

³⁷ La garantía “en dólares” fue eliminada poco tiempo después por la Ley 24.347.

Cualquiera sea el régimen por el que opte el afiliado (reparto o capitalización), su haber al momento de jubilarse tendrá dos componentes iguales pagados por el Estado mediante el régimen de reparto: los que cumplan con los requisitos de edad y años de aporte³⁸ recibirán la Prestación Básica Universal (PBU), cuyo monto será independiente de los aportes ingresados y de las remuneraciones percibidas³⁹. Además, el Estado reconocerá los años de aportes efectuados al viejo sistema mediante una Prestación Compensatoria (PC) que será equivalente al 1,5% del promedio de las remuneraciones percibidas durante los últimos 10 años de aportes, por cada año de servicio con un tope de 35 años.

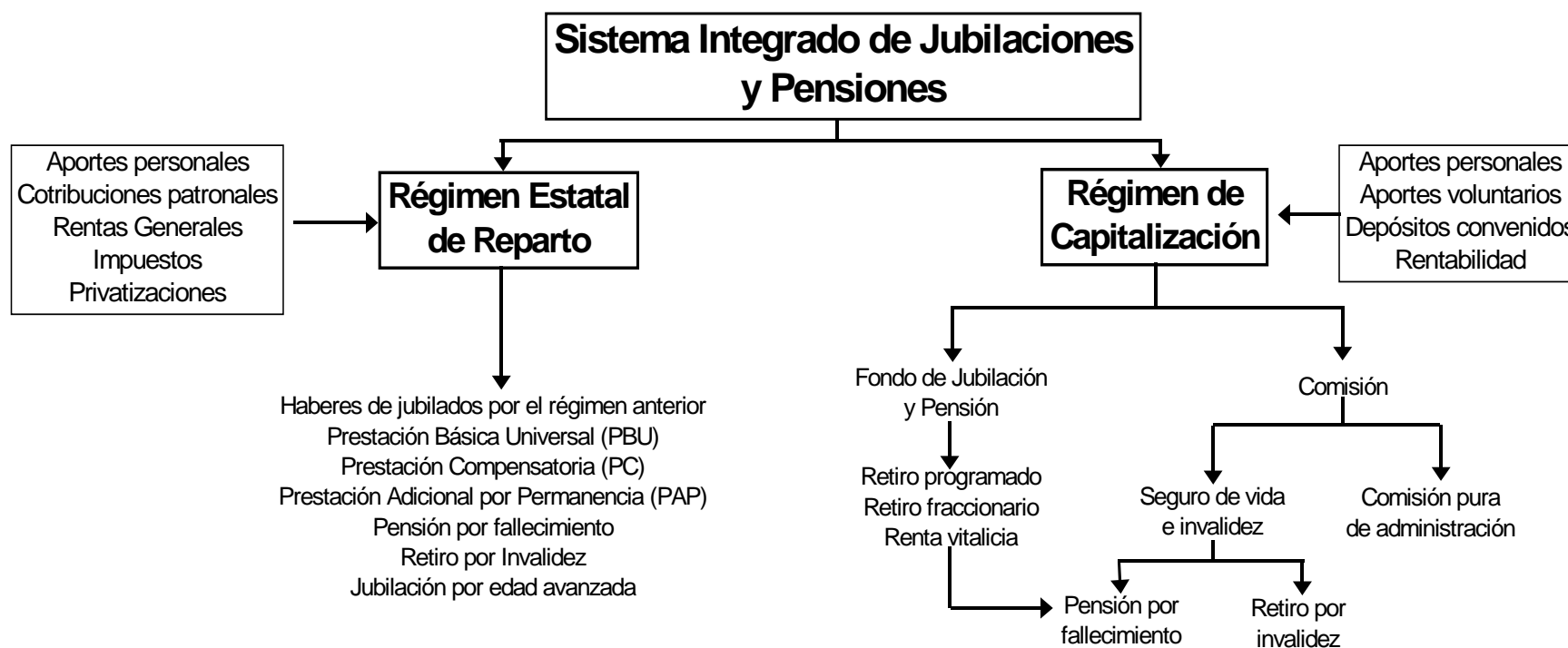
Luego, si el afiliado optó por permanecer en el sistema de reparto, recibirá la del Estado la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), cuyo monto será equivalente al 0,85% de la remuneración promedio percibida durante los últimos 10 años de aportes, por cada año de servicio posterior a la entrada en vigencia de la nueva Ley.

Si el afiliado pasa al sistema de capitalización sus aportes se depositan en una única cuenta individual. La jubilación se va a financiar con el saldo de esta cuenta (incluidas las rentas obtenidas) y para complementar el financiamiento de las prestaciones por invalidez y fallecimiento la AFJP suscribe una póliza colectiva de seguro.

³⁸ Con la reforma se aumentaron progresivamente las edades de retiro a 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Además, se deben acreditar 30 años de servicios con aportes.

³⁹ Según la Ley 24.241 la PBU quedó fijada en 2,5 veces el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) cuyo valor se obtiene relacionando los aportes recaudados con el total de beneficiarios del sistema. Si el trabajador tiene más de 30 años de aportes, la PBU se incrementa a razón de un 1% por cada año adicional.

Organigrama del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)



El afiliado que cumpla con los requisitos que fija la Ley puede disponer del saldo acumulado en su cuenta para financiar su jubilación. Puede hacerlo de tres maneras:

- a) Contratar una renta vitalicia con una Compañía de Seguros de Retiro. En este caso el asegurador se compromete, a cambio del capital acumulado en la cuenta del afiliado, a abonarle una determinada cantidad de dinero mensualmente mientras viva y una pensión por fallecimiento a sus deudos si correspondiera. El haber mensual no puede disminuir en términos nominales.
- b) Efectuar un Plan de Retiro Programado. El afiliado podrá retirar mensualmente de su cuenta una cantidad de dinero que se determina anualmente y que surge de un cálculo actuarial que prorratea el capital acumulado en la cuenta del afiliado entre los años de vida que le restan en teoría. El haber puede subir si la rentabilidad del fondo aumenta pero también bajar si la rentabilidad baja o se agota el dinero acumulado.
- c) Efectuar un Plan de Retiro Fraccionario. También consiste en un retiro mensual acordado entre el afiliado y la AFJP, solo que se aplicará cuando el monto del haber mensual resultante del cálculo actuarial sea inferior al 50% de una PBU. En ese caso, el afiliado tiene derecho a la percepción de un haber equivalente a ese porcentaje, hasta agotar el saldo de la cuenta individual de capitalización.

También la Ley prevé un beneficio de jubilación anticipada, al que podrían acceder los afiliados que, aun cuando no tengan la edad para la jubilación ordinaria, tengan acumulado en su cuenta el dinero suficiente para acceder a una prestación equivalente a dos PBU. El que opte por esta modalidad no tendrá derecho a la PBU ni a la PC hasta no alcanzar la edad y los años de aportes necesarios para obtener la jubilación.

Al ponerse en marcha el nuevo régimen, todos los afiliados tuvieron entre el 2 de mayo y el 29 de septiembre de 1994 para elegir si sus aportes de allí en más iban a depositarse en el sistema de reparto o de capitalización. En caso de no ejercer la opción en ese período, la reglamentación establecía que pasarían al régimen de capitalización, pudiendo retornar al régimen de reparto solo una vez hasta el 15 de julio de 1996. Una vez elegida la opción, los afiliados que permanecieran en el sistema de reparto podrían pasar al de capitalización en cualquier momento. Por el contrario, la acción inversa (pasar de capitalización a reparto) no era posible⁴⁰.

Las personas que se incorporaran al mercado de trabajo después de puesta en marcha la reforma (o sea sin historia previsional previa), tenían 30 días para comunicar a su empleador el régimen previsional elegido. Si no lo hacían eran incluidos en el de capitalización y se le asignaba una AFJP por sorteo.

Los determinantes de las nuevas jubilaciones

El sistema público de reparto vigente hasta la sanción de la Ley 24.241 era legalmente un esquema que se denomina de “beneficios definidos”. Esto significa que al jubilarse el afiliado recibiría un haber equivalente a un determinado porcentaje del salario que venía recibiendo en la etapa activa. Este porcentaje se denomina “tasa de sustitución” y estaba fijado en el 70% del salario promedio de los últimos años de actividad, elevándose al 82% si se continuaba trabajando por lo menos cinco años más de la edad mínima requerida para el retiro.

Como ya hemos analizado, problemas demográficos y económicos se combinaron para que poco a poco esa proporcionalidad se fuera perdiendo en la

⁴⁰ Hay que recordar que en los primeros proyectos del Ejecutivo la idea era que el sistema de reparto se fuera reduciendo hasta brindar solo una cobertura mínima universal. Luego el proceso de negociación en el Congreso para obtener la sanción de la Ley llevó al establecimiento de dos sistemas paralelos (reparto y capitalización) que convivirían de allí en adelante. En este marco tiene lógica que se restringiera el pasaje del sistema de capitalización al de reparto e incluso que desde el ámbito oficial se intentara inducir la elección del sistema de capitalización.

práctica, por lo que al iniciarse el debate por la reforma del sistema, la relación entre haber jubilatorio medio y salario medio no pasaba del 40%⁴¹.

El nuevo sistema no mantuvo el esquema de beneficio definido y en consecuencia ya no es posible conocer de antemano la tasa de sustitución que se recibirá en el momento de la jubilación. Desde la reforma, suponiendo que el afiliado optó por el sistema de capitalización⁴², el beneficio a percibir depende de una serie de variables, como son la tasa de interés de largo plazo de la economía, el nivel del salario y características personales como su edad, sexo y estado civil.

Una “renta vitalicia” es un conjunto de pagos que se realiza bajo la condición que el beneficiario esté con vida. Si estos pagos comienzan a realizarse después de transcurrido un cierto tiempo, se dice que la renta vitalicia es “diferida”.

La “prima pura y única” es la suma que debe abonarse para tener derecho a una renta vitalicia y debe ser igual a la esperanza matemática de los importes actualizados que deberá pagar la compañía de seguros. Se dice que la prima es “pura” porque no incluye recargos (los gastos administrativos y las utilidades) y es “única” porque se paga una sola vez al contratar el seguro⁴³.

⁴¹ Ver Capítulo 2.

⁴² Si optó por permanecer en el sistema de reparto, su haber dependerá de las mismas variables analizadas en el Capítulo 2. Lo mismo se aplica al componente de reparto de los que optaron por el sistema de capitalización (la PBU y eventualmente la PC).

⁴³ A fin de simplificar el análisis, utilizamos como unidad de tiempo el año. De esta manera los pagos de la renta vitalicia se realizan al final de cada año y los de la prima al comienzo de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

Derecho de la Previsión Social; José María Goñi Moreno; EDIAR; 1956.

La previsión social en Argentina; Boletín Informativo Techint N° 132; enero 1963.

Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950 – 1972; Héctor Dieguez y Alberto Petrecolla; Instituto Torcuato Di Tella (ITDT), Centro de Investigaciones Económicas; 1974.

Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social; Roque B. Fernández; Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Documento de Trabajo N° 1; 1979.

Maduración y crisis del sistema previsional argentino; Jorge Feldman, Laura Golbert y Ernesto Isuani; Boletín Informativo Techint N° 240; Enero – Febrero 1986.

El Fracaso del Estatismo. Propuestas para la Reforma del Sector Público Argentino; Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL); Sudamericana – Planeta, 1987.

Reforma Previsional: La Visión de ADEBA; Documento presentado en la Convención de ADEBA; 1990.

El sistema previsional argentino: crisis, reforma y transición; Oscar Cetrángolo y José L. Machinea; Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI), Documento de Trabajo N° 6; 1993.

La reforma previsional argentina: opciones y riesgos; Ernesto Isuani y Jorge San Martino; Miño y Dávila Editores / CIEPP; 1993.

La evasión en el sistema de seguridad social argentino; Viviana Durán; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Política Fiscal N° 50; 1993.

Crisis y reformulación del régimen previsional argentino; Marcela Jáuregui; Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP), Cuaderno 15; 1994.

- **Memoria Trimestral**; Superintendencia de AFJP; Varios Números.
- **El nuevo sistema previsional argentino**; Ernesto Isuani y Jorge San Martino; Boletín Informativo Techint N° 281 y 282; Enero – Marzo y Abril – Junio 1995.
- **Argentina en la urnas 1916 – 1994**; Rosendo Fraga; Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección análisis político N° 12; 1995.
- **Las jubilaciones del Siglo XXI**; Ernesto Isuani, Rafael Rofman y Jorge San Martino; Boletín Informativo Techint N° 286; Abril – Junio 1996.
- **Proyecciones de población por sexo y grupos de edad: urbana y rural económicamente activa (1990 – 2025) y por provincia (1990 – 2010), versión revisada 1996**; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); 1996.
- **Las reformas de pensiones de seguridad social en América Latina: Sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos**; Carmelo Mesa – Lago; Estudios de la Seguridad Social N° 80, Asociación Internacional de la Seguridad Social; 1996.
- **El endeudamiento del sector público argentino en el período 1989-1995**; Carlos Melconian, Rodolfo Santangelo y Claudio Mauro; United Nations Development Programme, Proyecto ARG/91/R03; 1996.
- **Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales**; Carmelo Mesa – Lago; Revista de la CEPAL N° 60; Diciembre 1996.
- **Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay**; Hugo Bertín y Andrea Perrotto; Serie Estudios Especiales N° 9, SAFJP; 1997.
- **La reforma Previsional en Argentina**; FIEL – ASAP; 1998.
- **Panorama de la Seguridad Social**; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 2000.