



REFORMAS PREVISIONALES ARGENTINAS

Documento N° 30

Buenos Aires, agosto 2008

ÍNDICE

Capítulo 1: COMPARACIÓN CON LAS REFORMAS DE OTROS PAÍSES	3
Países con reformas sustitutivas	6
Países con regímenes paralelos	7
La opción en los sistemas mixtos	7
Capítulo 2: LOS RESULTADOS DE LA REFORMA	13
Capítulo 3: PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS A LA LEY 24.241	25
Capítulo 4: NUEVOS INTENTOS DE RESOLVER VIEJOS PROBLEMAS	5655
Capítulo 5: FINAL DE UNA ETAPA: LA REUNIFICACIÓN DEL RÉGIMEN PREVISIONAL	80

Capítulo 1: SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO, COMPARACIÓN CON LAS REFORMAS DE OTROS PAÍSES

Durante los años ochenta, problemas parecidos a los del sistema previsional argentino podían encontrarse en muchos países latinoamericanos. De esta forma, durante la década siguiente se produjo un amplio movimiento de transformación de la seguridad social en la región.

Chile fue el precursor al llevar a cabo una reforma previsional integral de carácter estructural en 1981. A partir de ese momento comienza el proceso de cambio tomando como base lo acontecido en ese país¹. Como elemento común puede decirse que el método de cuentas de capitalización individual (contribución definida) pasó a jugar un rol importante en todos los casos, aún cuando cada uno de los nuevos regímenes muestra diferencias entre sí, producto de la realidad que caracteriza a cada nación.

Estructura de los modelos

Suele agruparse en tres conjuntos a los países que llevaron a cabo reformas previsionales de carácter estructural²:

En primer término encontramos las reformas que directamente sustituyeron el método antiguo, generalmente de beneficios definidos (reparto), por uno de capitalización con cuentas individuales prácticamente “puro”, administrado por empresas privadas. Este es el camino seguido en Chile, para después repetirse en Bolivia, México, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua.

¹ Más adelante un conjunto de naciones de Europa del Este (ex URSS) siguieron el mismo camino.

² Ver “Las Reformas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Sistemas Públicos, Mixtos y Paralelos”; Carmelo Mesa – Lago.

En estos casos directamente se suprimió el viejo sistema (aunque temporalmente puede seguir existiendo de manera residual) y luego de un tiempo todos los nuevos jubilados reciben sus ingresos básicamente en función de los aportes realizados. Es el modelo de reforma que con mayor frecuencia se aplicó en América Latina³ y también fue éste, en cierta medida, el modelo que se intentó implantar en Argentina, de acuerdo al primer Proyecto de Reforma enviado por el Poder Ejecutivo.

El segundo conjunto de países esta conformado por Perú, Colombia y Costa Rica. En estos casos el sistema mantiene dos regímenes, el público de reparto administrado por el Estado y el privado de cuentas individuales de capitalización, funcionando ambos en forma paralela y completamente separados en la legislación.

Finalmente encontramos los sistemas mixtos donde las prestaciones pueden resultar de la combinación del método de reparto a cargo del Estado y de capitalización de carácter privado. Este es el sistema que adoptó Argentina en 1994 y fue seguido por Uruguay y Ecuador (en la actualidad, esta pendiente de reglamentar), existiendo entre ellos diferencias significativas en el pilar de reparto. Este modelo es el más extendido entre los países fuera de Latinoamérica aplicándose al menos en doce países de Europa Occidental y Oriental.

³ En cuanto a los ex países comunistas, esta solución la introdujo solamente Kazajstán.

Principales elementos diferenciales en las reformas de los sistemas de pensión

	Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Perú	República Dominicana	Uruguay
Coexistencia del nuevo sistema con el anterior	Residual	No	Residual	Si	Si	Residual	Residual	No	Residual	Si	Residual	Residual
Régimen único de capitalización	No, es mixto (reparto y capitalización)	Si	Si	No, es mixto (reparto y capitalización)	No, hay un sistema de capitalización colectiva (obligatorio) y uno de capitalización individual complementario	No, es mixto (reparto y capitalización)	Si	No, es mixto. Vejez es de capitalización. Invalidez y muerte es de beneficios definidos fondeados	Si	No, es mixto (reparto y capitalización)	No, es mixto (reparto y capitalización)	No, es mixto (reparto y capitalización)
Administración	Mixta	Privada	Privada	Mixta	Mixta	Mixta	Privada	Mixta. Vejez es privada. Invalidez y muerte es pública	Privada	Mixta	Mixta	Mixta
Reconocimiento de aportes anteriores	Prestación compensatoria	Compensación de cotizaciones	Bono de reconocimiento	Bono de reconocimiento	El régimen básico continúa	El régimen básico continúa	Certificado de traspaso	Posibilidad de elegir los beneficios de la ley anterior	Certificado de traspaso	Bono de reconocimiento	Bono de reconocimiento	Sueldo básico jubilatorio
Elección entre sistemas para afiliados antes de la reforma	Si	No	Si	Si	No	Si, por segmento de edad	Si, por segmento de edad	No	Si, por segmento de edad	Si	Si, para trabajadores del sector público y mayores de 45 años del sector privado	Si, por segmento de edad
Elección entre sistemas para nuevos afiliados	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No
Opción de pasar de reparto a capitalización	Si	No	-	Una vez cada 5 años	-	No	No	No	No	Si	Si	Si, mayores de 40 años
Opción de pasar de capitalización a reparto	Dos primeros años (*)	No	-	Una vez cada 5 años	-	No	No	No	No	Hasta el 01/06/96	No	No
Recaudación aportes	Estado	AFJP	AFJP	AFJP	Estado	Estado	AFJP	AFJP (**)	AFJP	AFJP	Estado	Estado
Base de las comisiones de las Administradoras	Sobre aportes	Sobre aportes y sobre el fondo	Sobre aportes	Sobre aportes	Sobre aportes y rentabilidad		Sobre aportes	Sobre aportes, el fondo y rentabilidad	Sobre aportes	Sobre aportes	Sobre aportes y rentabilidad	Sobre aportes
Comisión Máxima	No (*)	No	No	3% del salario	Aportes: 4% del salario. Rentabilidad: 8%	No	3% del salario	No	Tope sobre el salario	No	0,5% del salario y 30% del excedente de rentabilidad	No

(*) Puntos modificados por la ley 26.222. (**) La recaudación la realiza centralizadamente una empresa privada propiedad de las Administradoras.

Fuente: Elaboración propia en base a AIOS

Alcance territorial y obligatoriedad

En todos los casos los regímenes previsionales son de carácter nacional pero en algunos países subsisten regímenes locales y sectoriales, como ocurre en Argentina con las cajas provinciales de previsión social y los regímenes especiales de las fuerzas de seguridad.

De la misma forma, todos los regímenes son obligatorios para los trabajadores en relación de dependencia y optativos para los autónomos, salvo en los casos de Argentina, Uruguay y Ecuador donde es obligatorio para ambas categorías de trabajadores. Costa Rica tiene un sistema de reparto obligatorio para los dependientes y el régimen de capitalización es complementario y voluntario para todos los trabajadores.

Opción entre los sistemas

Los mecanismos y posibilidades de opción entre el régimen anterior y el nuevo difieren según es modelo de reforma adoptado.

Países con reformas sustitutivas

En los casos donde se sustituyó el régimen, adoptando uno de capitalización “puro”, en general los afiliados antes de la reforma tuvieron la posibilidad de optar entre permanecer en el anterior y pasar al nuevo sistema, mientras que los nuevos trabajadores (los que se incorporaron después de la reforma del mercado de trabajo) debieron obligatoriamente adoptar el sistema reformado. Tampoco existe la posibilidad de pasar del sistema de capitalización al de reparto, aunque si a la inversa.

Cada caso tuvo algunas particularidades: en México y Bolivia la adopción del nuevo sistema fue obligatoria para todos los trabajadores. Sin embargo en México al retirarse pueden optar por elegir los beneficios del sistema anterior, aún cuando no coexisten el viejo y el nuevo régimen.

En El Salvador, Nicaragua y Ecuador pudieron optar los trabajadores que al momento de la reforma tenían más de una determinada edad (para los menores el cambio al sistema de capitalización fue obligatorio) y en República Dominicana se adoptó un esquema similar, con la salvedad que todos los empleados públicos pudieron optar, independientemente de la edad.

Países con regímenes paralelos

En Colombia la elección entre ambos regímenes es libre y se puede cambiar de régimen cada cinco años. En el caso costarricense los trabajadores no debieron elegir entre el antiguo y el nuevo sistema ya que ambos son obligatorios, con la particularidad que el sistema de capitalización se financia con la reasignación de las cargas sociales existentes al momento de la reforma. En Perú, la opción inicial se extendió a todos los afiliados al viejo sistema y a los que se incorporan al mercado laboral. La posibilidad de pasarse del régimen de reparto al de capitalización es indefinida, mientras que la opción inversa estuvo abierta hasta junio de 1996 para los trabajadores de una determinada edad o para quienes no tuvieron acceso a bonos de reconocimiento.

La opción en los sistemas mixtos

En el caso de los sistemas mixtos, en Argentina y República Dominicana, los nuevos trabajadores incorporados a partir de la reforma pueden elegir el

régimen al cual pertenecerán⁴. En Uruguay y Ecuador, la opción de incorporarse al régimen de capitalización individual fue habilitada para quienes excedieran cierto nivel de ingreso, por el excedente. En estos casos todos los trabajadores destinan una parte de sus aportes al régimen de reparto.

En cuanto a la posibilidad de cambiar de sistema una vez ejercida una opción, en Argentina la posibilidad de pasarse del régimen de reparto al de capitalización es permanente y a la inversa (de capitalización a reparto), fue limitada a los primeros dos años de vigencia del nuevo régimen⁵. En los casos restantes no existe la posibilidad de retornar al régimen de reparto.

Los tres pilares del sistema de pensiones

El primer pilar existe, de una u otra manera, en todos los países porque todos los sistemas prevén una garantía de pensión mínima con distintas formas de financiamiento. Algunos utilizan fondos del propio sistema previsional, otros fondos fiscales y otras combinaciones de ambos.

Con respecto al segundo pilar, de capitalización obligatoria, los sistemas de Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Perú, funcionan como sistemas de capitalización individual de los aportes personales. En Costa Rica el pilar de capitalización individual es obligatorio y complementa al primero que es de capitalización colectiva.

En todos los países, menos en Nicaragua, existe un tercer pilar de capitalización individual voluntaria.

⁴ En Argentina, hasta la sanción de la Ley 26.222 los que no optaban eran considerados "indecisos" e incorporados a capitalización.

⁵ También este punto fue modificado por la Ley 26.222. Estas modificaciones se analizan en profundidad en el Capítulo XXX.

Reconocimiento de aportes anteriores a la reforma

En Chile, Colombia, Perú y República Dominicana, el reconocimiento de los derechos adquiridos por los trabajadores en razón de los aportes realizados antes de la reforma previsional, se realizó mediante la entrega de un bono. En Argentina y Bolivia ese reconocimiento se hizo a través de una prestación compensatoria abonada por el Estado. En Uruguay se utilizó un sueldo básico jubilatorio.

El bono de reconocimiento chileno se calculó como el capital necesario para que el afiliado al anterior sistema pudiera obtener una pensión vitalicia equivalente al 80% de las remuneraciones percibidas entre junio de 1978 y diciembre de 1980, ponderado por el cociente entre los años aportados al viejo sistema y 35. Ese bono se ajusta por IPC y devenga una tasa del 4% anual, capitalizado hasta hacerse el pago efectivo en el momento del retiro.

En Perú se tomó como base para determinar el monto de los bonos a otorgar, el salario percibido durante 1992 y también es proporcional a los años aportados al viejo sistema. Los bonos peruanos tienen una cláusula de ajuste para mantener el valor real, pero no devengan intereses.

En Argentina, como ya se mencionó, la Prestación Compensatoria (PC) es un suplemento que se adiciona a la prestación básica para reconocer los aportes realizados por el afiliado al sistema anterior a la reforma. Los requisitos para el acceso a la misma son definidos de la misma manera que para la prestación básica. El haber de esta prestación es equivalente al 1,5% por cada año de servicio con aportes al régimen anterior, hasta un máximo de 35 años, calculados sobre el promedio de las remuneraciones recibidas y actualizadas.

Tanto los bonos de reconocimiento como la prestación compensatoria son modalidades de prestaciones transitorias, que desaparecerán con el tiempo.

Los aportes

Todos los sistemas reformados funcionan con un esquema de aportes definidos. En los casos de Argentina, Colombia Uruguay, Ecuador, México y Nicaragua realizan aportes los trabajadores y los empleadores, mientras que en Bolivia, Chile, Colombia y Perú, los aportes corresponden exclusivamente a los trabajadores. En Argentina, Ecuador y México, el Estado se encarga, también, de financiar una parte de las prestaciones.

También los afiliados a los nuevos regímenes previsionales pueden realizar aportes voluntarios a sus cuentas de capitalización individual o recibir en las mismas los depósitos convenidos que realicen terceros a su favor.

En Bolivia, las administradoras manejan los fondos de capitalización individual y los fondos de capitalización colectiva. Estos últimos están integrados por el producto de la transferencia de las acciones que el Estado poseía en las empresas públicas que fueron capitalizadas.

En los casos de Chile, Costa Rica y México, las administradoras manejan, además, fondos de ahorro no previsional y fondos de despido en cuentas independientes o como sub-cuentas dentro de la cuenta individual de cada afiliado. En Colombia, también existen los fondos de despido, administrados dentro del sistema de capitalización. En todos los países de la región, los aportes previsionales son contabilizados en cuentas individuales.

Cobertura de riesgos y prestaciones

Los sistemas previsionales protegen a la población afiliada ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte. En todos los casos, con excepción de Ecuador, los afiliados pueden acceder al beneficio de la jubilación anticipada, en la medida que cumplan con los requisitos previstos en la legislación. En Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua y República Dominicana existe la

modalidad de la jubilación postergada. En Chile, si bien no existe esta modalidad, las personas no están obligadas a jubilarse a la edad legal. En todos los casos, con la excepción de Colombia, Nicaragua y Perú, los afiliados que alcancen una edad determinada y no cumplan con los requisitos para acceder a la jubilación ordinaria pueden, beneficiarse con una prestación por edad avanzada. En el caso Colombiano, el afiliado tiene derecho a la devolución del saldo de su cuenta individual.

El haber jubilatorio mantiene características muy similares en todos los países. En Argentina, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y República Dominicana, es la suma de la prestación correspondiente al saldo de la cuenta individual más una prestación definida que proviene del primer pilar de reparto (de capitalización colectiva en el caso de Costa Rica). En todos los casos existe una garantía de jubilación mínima.

Las modalidades para el pago de las prestaciones previsionales son relativamente similares en todos los casos. En particular, los afiliados pueden optar por cobrar los beneficios bajo la forma de un retiro programado o por medio de la contratación de una renta vitalicia previsional, con la excepción de Uruguay y Ecuador, que tienen previsto solamente la renta vitalicia previsional.

En Argentina existe, además, el retiro fraccionario. En Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Perú, los beneficiarios pueden realizar una combinación de las dos modalidades mencionadas, a través de la contratación de un retiro programado con una renta vitalicia diferida.

En Bolivia existen las modalidades de mensualidad vitalicia variable y seguro vitalicio y, además, la posibilidad de realizar retiros mínimos, equivalentes al 70% del salario base, para los afiliados de 65 años que tengan un saldo acumulado en su cuenta que no les permita acceder a una pensión de jubilación superior al 70% del salario mínimo vigente.

En todos los casos, con la excepción de Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay, los afiliados que obtienen una pensión superior a un límite fijado pueden retirar una parte del saldo acumulado bajo la forma de “excedente de libre disponibilidad”.

El evento de invalidez parcial o total es cubierto en Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. En Argentina, Bolivia, Colombia y Costa Rica se reconoce sólo la invalidez total. En Bolivia además tiene cobertura la invalidez parcial en caso de riesgo profesional. Los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral necesarios para acceder al beneficio varían entre países. En la mayoría de los casos, las pensiones por invalidez son, en un primer momento, transitorias y posteriormente pueden convertirse en definitivas. De esta forma, se prevé en las legislaciones la posibilidad de la rehabilitación de los afiliados inválidos para que puedan retornar al mercado laboral. Sólo en Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Perú se contempla la denominada preexistencia previa a las respectivas reformas.

Para el financiamiento de las pensiones por incapacidad total se utiliza el capital acumulado en la cuenta individual del afiliado y el capital complementario integrado por la compañía de seguro de vida. En República Dominicana, el financiamiento está a cargo de la compañía de seguro de vida hasta la edad jubilatoria, a partir de la cual el afiliado pasa a recibir una pensión por vejez (los aportes son realizados con cotizaciones sobre la pensión por incapacidad total). En Costa Rica, la pensión por invalidez es otorgada por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, sin embargo, los afiliados al pilar complementario de capitalización que alcancen la condición de invalidez pueden realizar el retiro total de haberes de su cuenta de capitalización. En el caso de México, el capital complementario lo aporta el Instituto Mexicano del Seguro Social con la reserva que tiene constituida con las aportaciones que se hacen al seguro de invalidez y vida.

Comisiones de administración

En todos los países, las comisiones se basan en los aportes mensuales realizados por los trabajadores y se expresan como porcentaje de su salario. En Bolivia y México existe la posibilidad de cobrar comisiones sobre el saldo de las cuentas individuales. Asimismo, en Costa Rica, México y República Dominicana puede cobrarse sobre la rentabilidad obtenida.

En Argentina, Bolivia, Colombia, Nicaragua y Perú sólo existen comisiones variables; mientras que en Chile, México, República Dominicana y Uruguay se pueden cobrar comisiones fijas y/o variables.

En Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana existen comisiones máximas determinadas por la normativa⁶. En Colombia, es 3% del salario, en Costa Rica, 8% sobre la rentabilidad bruta y 4% sobre el salario, en El Salvador es 3% del salario; en República Dominicana, 0,5% del salario y 30% del excedente de rentabilidad anual. En Nicaragua, el tope también está constituido sobre el ingreso base cotizante.

⁶ En Argentina la Ley 26.222 introdujo un límite máximo para las comisiones de administración del 1% del salario.

Capítulo 2: LOS EFECTOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

Por la propia naturaleza del tema previsional, resulta difícil determinar fehacientemente cuales han sido los efectos totales en un período prefijado de tiempo. En la vida de una persona la influencia de un sistema de esta índole abarca desde la integración del trabajador a la fuerza laboral, hasta su fallecimiento, pasando por la obtención de una prestación jubilatoria. Otro tanto ocurre con las derivaciones que un régimen de seguridad social puede generar sobre variables macroeconómicas tales como consumo, ahorro, inversión, cuentas gubernamentales, sector financiero, etc.

Por esta razón, las consecuencias derivadas de la reforma previsional introducida por la Ley 24.241, solo podrán identificarse para ciertos aspectos que por sus características tienen una mayor y rápida exteriorización.

Durante el tiempo transcurrido desde la puesta en vigencia del SIJP hasta el presente se han introducido un conjunto de modificaciones que afectaron también a las diferentes variables que nos proponemos examinar. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que en algunos casos, los efectos no responden simplemente a la propuesta original, si no que resultan de otras normas implementadas con posterioridad a la Ley 24.241.

Efectos inmediatos

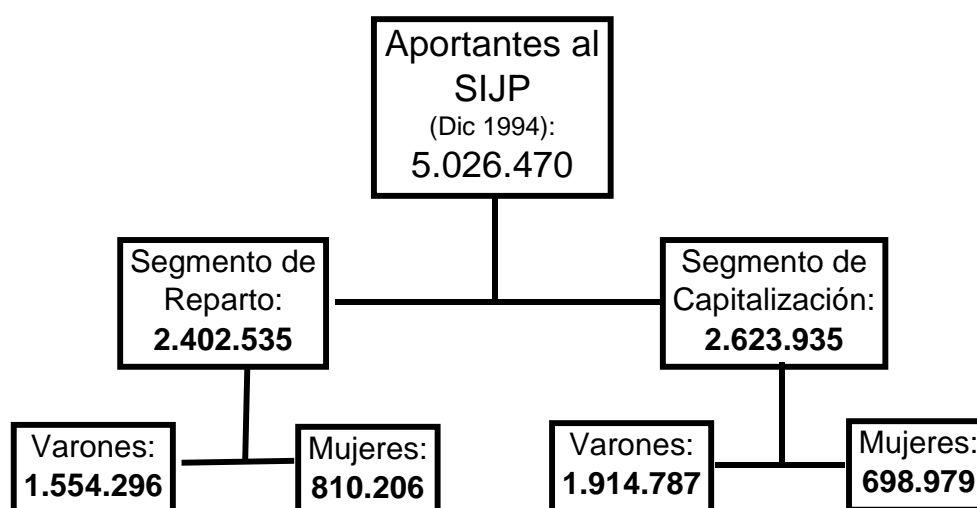
La Ley que reformuló el sistema de pensiones fue definitivamente aprobada y promulgada por el Poder Ejecutivo en octubre de 1993. Sin embargo, la vigencia efectiva de la reforma se estableció para el primero de julio de 1994, ya que en esa fecha se pusieron en marcha todas las instituciones que hacen al SIJP (opción, AFJPs, cuentas individuales, seguro de invalidez y muerte, etc.).

Pueden seleccionarse, por su significación inmediata, tres consecuencias de la Reforma Previsional de 1994: a) cantidad de trabajadores que decidió quedarse en el sistema de reparto y que pasaron al de capitalización; b) cómo ese

traspaso afectó inmediatamente a las cuentas fiscales y c) como se conformó el naciente mercado de las AFJP.

Trabajadores que optaron por Capitalización

Tomando como promedio lo ocurrido en 1994 de los 5,0 millones de trabajadores aportantes en diciembre de aquel año, un poco menos de la mitad (2,4 millones de personas) permanecían en el sistema de reparto y la otra mitad (2,6 millones) dirigían sus aportes a las AFJP. O sea que al principio de la reforma, prácticamente la distribución de trabajadores aportantes entre los dos sistemas fue similar. Luego se observará que a través del tiempo, la proporción de afiliados al régimen de capitalización fue cada vez mayor.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo

Nota: Los totales pueden diferir debido a faltantes en la información

En cuanto a las características de los aportantes se puede indicar que un porcentaje levemente mayor de la mitad de los hombres se inclinaron por el sistema privado (el 55% del total), mientras que entre las mujeres resultó a la inversa: el 53% optó por permanecer en el segmento de reparto.

Tal como era de esperar, los trabajadores más jóvenes prevalecieron entre los que optaron por las AFJP, siendo esta característica levemente mas acentuada

en las mujeres. En diciembre de 1994 casi tres cuartas partes de los afiliados al sistema de capitalización tenían menos de 40 años y el promedio general de edad era de 33 años.

Composición por edad y sexo de los afiliados a las AFJP

Diciembre de 1994

Edad	Hombres	Mujeres	Total
Menores de 20 años	3,8%	4,5%	4,0%
20 a 29 años	36,3%	39,3%	37,1%
30 a 39 años	32,9%	30,4%	32,3%
40 a 49 años	20,5%	19,6%	20,3%
50 a 59 años	5,8%	5,6%	5,8%
60 o más años	0,7%	0,5%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Edad promedio	33	32	33

Fuente: Elaboración propia en base a SAFJP

Según el tipo de actividad que desempeñan los trabajadores afiliados originalmente a una AFJP, prácticamente cuatro de cada cinco afiliados se encontraban en relación de dependencia (79,0%), mientras que los trabajadores autónomos representaban algo menos que la quinta parte restante (19,7%), existiendo un mínimo de casos (1,3%) de personas afiliadas a ambas categorías.

Pérdida de la Recaudación

Como se preveía antes de la reforma previsional, en el primer año de su aplicación práctica (ago 94 – jul 95), la opción de los aportantes al régimen de capitalización implicó una reducción en la recaudación fiscal de \$ 2.251 M, equivalente a la recaudación del conjunto de AFJP en ese periodo. Es una suma importante si se tiene en cuenta que en el mismo lapso el superávit fiscal del sector público nacional fue de \$ 879 M y que el déficit financiero (después del

pago de intereses) llegó a los \$ 2.978 M, o sea que los ingresos perdidos podrían haber cubierto una buena parte de esos compromisos.

Los operadores: Las AFJP

Previo al comienzo del SIJP se aprobó la constitución de 25 AFJP, de las cuales sólo una (AUGE AFJP) finalmente desistió de iniciar las actividades. Ese número original de 24 administradoras fue a través del tiempo disminuyendo por procesos de fusión y absorción. Hacia finales de 2007 se encontraban funcionando solo 11 AFJP.

En la propiedad de las administradoras originales había una gran preponderancia del sector financiero. Dentro del mismo, los Bancos Privados Nacionales poseían más de un tercio del paquete accionario del conjunto de todas las AFJP.

Composición de la propiedad del paquete accionario de las AFJP

En %

Sector	Participación
Bancos	72,3
<i>Bancos privados nacionales</i>	36,0
<i>Bancos privados extranjeros</i>	24,8
<i>Bancos oficiales</i>	11,5
Compañías de seguro	13,2
Asociaciones gremiales	5,3
Compañías no financieras	4,0
Compañías extranjeras	2,3
Fondos de pensión extranjeros	0,2
Otros	2,7

Fuente: elaboración propia en base a SAFJP

Otro aspecto importante es la participación que inicialmente tuvieron los organismos sindicales (5,3% del total de acciones), quienes fueron los principales promotores para ampliar el espectro institucional de posibles administradores privados de fondos, durante el tratamiento de la Ley en el Congreso Nacional.

Finalmente resulta de interés analizar la composición de la cartera de inversiones del conjunto de AFJP. Al 31 de octubre de 2004, una considerable porción de las inversiones se encontraba en los títulos públicos nacionales (43%). Si a ese rubro se le adicionan los títulos emitidos por los entes estatales (8%), se observa que más de la mitad de la cartera de inversiones (51%) ya estaba cubierta por el sector público. Como mas adelante se podrá apreciar esa no fue una situación excepcional debido a la reciente conformación de los fondos, si no que se transformará en permanente a lo largo del tiempo.

Cartera de inversiones de las AFJP

Al 31 de octubre de 1994

	Stock en mill de \$	Participación en %	Límite legal en %
Disponibilidades	7,2	2,7	
Títulos públicos nacionales	116,6	43,0	50,0
Títulos emitidos por entes estatales	22,6	8,3	15,0
Obligaciones negociables de largo plazo	9,9	3,6	28,0
Obligaciones negociables de corto plazo	9,8	3,6	14,0
Depósitos a plazo fijo	72,3	26,6	28,0
Acciones de sociedades anónimas	3,8	1,4	35,0
Acciones de empresas privatizadas	4,0	1,5	14,0
Fondos comunes de inversión	14,9	5,5	14,0
Títulos públicos extranjeros	0,0	0,0	10,0
Títulos privados extranjeros	0,4	0,1	7,0
Contratos de futuros y opciones	0,0	0,0	2,0
Cédulas, letras y otros títulos con gía. Inmobiliaria	0,0	0,0	28,0
Fondos de inversión en economías regionales	9,9	3,6	10,0
TOTAL DEL FONDO	271,4	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a SAFJP

Excepto en el caso de los títulos públicos nacionales y de los depósitos a plazo fijo, en el resto de los instrumentos financieros existía un amplio margen entre las posibilidades de inversión permitidas por la Ley y las inversiones efectuadas. Esto denota una deficiencia del sistema que también se mantuvo en el tiempo.

Efectos en el Largo Plazo

Los mismos efectos: composición de las afiliaciones, efectos sobre las cuentas fiscales y funcionamiento de las AFJP pueden analizarse a la luz de lo sucedido en los 13 años de vigencia de la reforma.

Aportantes al SIJP según Régimen Previsional

La proporción inicialmente cercana a 50%/50% entre ambos sistemas, producto del traspaso de los afiliados al sistema de capitalización, luego se fue inclinando lentamente por este último para llegar a ser casi 85%/15% (capitalización / reparto) en 2004. Era la evolución lógica si se tiene en cuenta cómo había sido estructurada la reforma que preveía que todos los nuevos trabajadores se incorporaban al sistema de capitalización (salvo que optaran expresamente por afiliarse al de reparto), con el objetivo de migrar progresivamente hacia un sistema primordialmente privado.

A partir de 2005 se observa un cambio en la tendencia, posiblemente debido a la modificación en la posición oficial sobre el tema que influyó decisivamente sobre la opinión pública respecto al sistema de capitalización. En los primeros meses de 2007 esta tendencia se profundizó como consecuencia de la sanción de la Ley 26.222⁷. En junio la proporción de afiliados al sistema de reparto había caído al 78% del total.

⁷ Ver Capítulo 9

Aportantes al SIJP según régimen previsional

Período	Reparto	Capitalización	Total	Reparto	Capitalización
	En miles de personas			En %	
dic-94	2.402	2.624	5.026	47,8	52,2
dic-95	1.866	2.869	4.735	39,4	60,6
dic-96	1.553	3.513	5.066	30,7	69,3
dic-97	1.321	4.062	5.383	24,5	75,5
dic-98	1.230	4.425	5.655	21,8	78,2
dic-99	1.103	4.452	5.555	19,9	80,1
dic-00	1.018	4.492	5.510	18,5	81,5
dic-01	890	4.177	5.067	17,6	82,4
dic-02	811	3.992	4.803	16,9	83,1
dic-03	863	4.456	5.319	16,2	83,8
dic-04	969	5.094	6.063	16,0	84,0
dic-05	1.231	5.452	6.683	18,4	81,6
dic-06	1.388	5.902	7.290	19,0	81,0
jun-07	1.622	5.849	7.471	21,7	78,3

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo

Impacto fiscal

Una primera aproximación al impacto fiscal de la reforma previsional es analizar la pérdida de recursos públicos por los aportes personales de los trabajadores que optaron por el sistema de capitalización.

Si se observa la serie histórica, las AFJP recaudaron en promedio un poco más de 1 punto del PBI por año. Sin embargo, la alícuota para los aportes de los trabajadores no fue constante, lo que distorsiona el resultado. Antes de la reforma era del 10% del salario, luego se llevó a 11%, en 2002 se redujo al 5% y se elevó al 7% en los primeros meses de 2003.

Si se elimina este factor, estandarizándose la alícuota en el 10% que existía antes de la reforma, se obtiene que la recaudación normal de las AFJP sería de aproximadamente 1,3% del PBI al año.

Recaudación de las AFJP

Año	Recaudación efectiva		Recaudación "estandarizada" (1)	
	Millones de \$	En % del PBI	Millones de \$	En % del PBI
1994	879	0,3	799	0,3%
1995	2.328	0,9	2.117	0,8%
1996	2.918	1,1	2.652	1,0%
1997	3.753	1,3	3.412	1,2%
1998	4.231	1,4	3.847	1,3%
1999	4.408	1,6	4.007	1,4%
2000	4.213	1,5	3.830	1,3%
2001	4.060	1,5	3.691	1,4%
2002	1.972	0,6	3.944	1,3%
2003	2.884	0,8	4.120	1,1%
2004	3.982	0,9	5.688	1,3%
2005	5.127	1,0	7.324	1,4%
2006	6.431	1,0	9.187	1,4%
2007	7.528	0,9	10.755	1,3%

(1) Recaudación suponiendo una alícuota de aporte constante del 10%
Fuente: elaboración propia en base a AFIP

Pero adicionalmente se debe tener en cuenta que la reforma implicó también una disminución de los egresos de sistema previsional, como consecuencia de los cambios en las edades de jubilación, en la forma de determinación de los haberes y por la eliminación de algunos regímenes de jubilación con menores requisitos que los exigidos por el sistema en general.

Para estimar este "ahorro" se realizó un ejercicio consistente en estimar cuál hubiera sido el gasto público previsional si la reforma previsional no existiera y la cantidad de beneficiarios hubiera continuado creciendo⁸ a la tasa histórica o a la tasa de crecimiento de la población con edad de jubilarse. El resultado es un ahorro creciente, ya que la diferencia de beneficiarios es acumulativa, que entre 2000 y 2005 promedió entre 1 y 1,6% del PBI, según la alternativa de crecimiento teórico de los beneficiarios que se adopte.

⁸ Luego de la reforma el número de beneficiarios del sistema previsional público cayó sistemáticamente a una tasa cercana al 1,5% por año.

Ahorro en el gasto previsional atribuible a la reforma de 1994

Año	Beneficiarios reales		Beneficiarios sin reforma		Gasto previsional			Menor gasto	
	Miles de personas (1)	Variación	Miles de personas		En % del PBI (2)			En % del PBI	
			Creciendo al 1,5% anual	Creciendo a la tasa histórica (2,8% anual)	Real	Con los beneficiarios creciendo al 1,5% anual	Con los beneficiarios creciendo a la tasa histórica	Alternativa 1	Alternativa 2
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h=f-e)	(i=g-e)	
1993	3.225	-0,4%	3.225	3.225	3,6	3,6	3,6	0,0	0,0
1994	3.215	-0,3%	3.337	3.425	3,5	3,7	3,8	0,1	0,2
1995	3.196	-0,6%	3.387	3.522	3,7	3,9	4,1	0,2	0,4
1996	3.198	0,1%	3.438	3.621	3,6	3,8	4,0	0,3	0,5
1997	3.167	-1,0%	3.490	3.723	3,5	3,9	4,1	0,4	0,6
1998	3.117	-1,6%	3.542	3.829	3,5	3,9	4,3	0,5	0,8
1999	3.060	-1,8%	3.595	3.937	3,7	4,3	4,7	0,6	1,0
2000	3.013	-1,5%	3.649	4.048	3,6	4,4	4,9	0,8	1,3
2001	2.984	-0,9%	3.704	4.162	4,0	4,9	5,6	1,0	1,6
2002	2.940	-1,5%	3.759	4.280	3,5	4,4	5,1	1,0	1,6
2003	2.898	-1,4%	3.816	4.401	3,0	3,9	4,5	0,9	1,5
2004	2.847	-1,8%	3.873	4.525	2,9	4,0	4,7	1,1	1,7
2005	2.846	0,0%	3.931	4.653	2,8	3,9	4,6	1,1	1,8

(1) Excluye beneficiarios de cajas provinciales

(2) Es el resultado de multiplicar la cantidad de beneficiarios por el haber promedio de cada año.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo

De esta manera, se llega a la conclusión que entre 1993 y 2005 se transfirieron a las AFJP recursos por un promedio del 1,1% por año, mientras que el ahorro en el gasto previsional fue del 0,9% anual. En los últimos años, a medida que el ahorro fiscal fue mayor, el efecto neto de la reforma sobre las cuentas públicas tendió a cero y es posible suponer que si las condiciones se mantuvieran, pasaría a ser superavitaria de 2006 en adelante.

Hay que tener presente que parte este resultado, basado en la menor cantidad de beneficiarios, tiene como contrapartida la caída en el grado de cobertura del sistema previsional, lo que representa un desafío adicionales para el sector público a futuro.

Efecto de la reforma previsional sobre las cuentas públicas

En % del PBI

Año	Pérdida por recursos transferidos a las AFJP "estandarizada"	Ahorro por menor gasto previsional (promedio de las 2 alternativas)	Efecto total neto de la reforma
1994	0,3	0,2	-0,1
1995	0,8	0,3	-0,5
1996	1,0	0,4	-0,6
1997	1,2	0,5	-0,7
1998	1,3	0,6	-0,7
1999	1,4	0,8	-0,6
2000	1,3	1,0	-0,3
2001	1,4	1,3	-0,1
2002	1,3	1,3	0,0
2003	1,1	1,2	0,2
2004	1,3	1,4	0,1
2005	1,4	1,4	0,0

Fuente: elaboración propia

Las AFJP

Desde la puesta en marcha de la reforma en 1994, el número de operadores fue disminuyendo como producto de fusiones y absorciones. De las 24 administradoras originales en la actualidad solo quedan 11, pudiéndose observar una menor participación relativa de los bancos privados (nacionales y extranjeros) y una mayor participación de los bancos públicos, las compañías de seguro y las agrupaciones gremiales (incluyendo mutuales y agrupaciones profesionales)⁹.

Como correlato de esto se observó una paulatina concentración del mercado. En 1994 las cuatro administradoras más grandes¹⁰ (Consolidar, Máxima, Siembra y Nación) reunían alrededor del 50% de los afiliados, aportantes y fondos acumulados. En diciembre de 2001, cuando la cantidad de AFJP ya se había

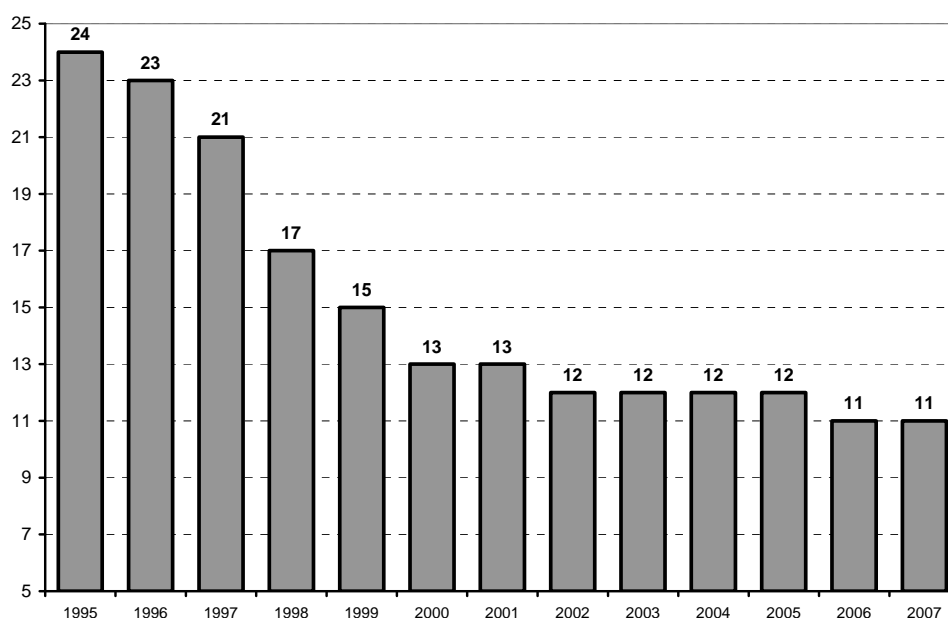
⁹ En 1998 un estudio de la Fundación de Investigaciones Latinoamericana (FIEL) llegó a la conclusión que el número de administradoras "óptimo", dado las condiciones del mercado argentino, oscilaba entre 10 y 12 empresas.

¹⁰ Medido por el número de afiliados.

reducido a 12, las cuatro mayores (Orígenes, Consolidar, Máxima y Siembra) acumulaban cerca del 75% de esos mismos conceptos.

Luego de ese pico el proceso se suavizó pero igual continúa siendo superior al comienzo del sistema. En septiembre de 2007 las cuatro empresas más grandes (Orígenes, Met, Consolidar y Arauca) tenían casi el 60% de los afiliados y aportantes y cerca del 70% de la cartera de inversiones.

Cantidad de AFJP



Durante estos años los fondos que manejan las AFJP han ido creciendo, en términos nominales, de manera sostenida. Sin embargo, si se mide el tamaño de los fondos en términos del PBI se pueden distinguir dos períodos. Hasta 2001 el crecimiento era sistemático. Hasta ese año se habían acumulado \$ 20.800 M, equivalentes al 7,7% del PBI.

Luego sobrevinieron la reducción de aportes personales al sistema y la crisis económica. El resultado fue que luego de un salto inicial que llevó los fondos al 12% del PBI en 2002 (producto de la caída del PBI en aquel año), el tamaño de la cartera se ha mantenido constante alrededor de ese nivel, a pesar de que el

rendimiento de las inversiones fue importante. Esta situación pone en evidencia lo inadecuada que es la tasa de aportes del 7% sobre el salario.

Capítulo 3: PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS A LA LEY 24.241¹¹

Desde su sanción, el texto de la Ley 24.241 fue modificado directamente por no menos de nueve Leyes y 17 Decretos. Algunos de esos cambios afectaron aspectos significativos del régimen previsional, incluso en algunos casos de manera contraria a lo que decía la ley original. También se llevaron adelante iniciativas que, si bien no modificaron el régimen previsional propiamente dicho y actuaron de manera independiente, tuvieron un impacto importante sobre el resultado final de la reforma. Seguidamente se realizará un detalle de las principales modificaciones realizadas y políticas asociadas, agrupándolas según los temas involucrados.

Ley de solidaridad previsional. Financiamiento y movilidad de las prestaciones

Según el proyecto del Poder Ejecutivo enviado al Congreso, que dio origen a la Ley 24.241, resultaba necesario fijar las pautas de movilidad de las futuras jubilaciones. En este sentido se indicaba: “Se estima necesario que el indicador que se aplique para efectuar las actualizaciones de haberes previsionales guarde estrecha relación con las posibilidades financieras del sistema. En este sentido se propone una medida que permita actualizar los valores de las prestaciones de acuerdo al nivel de la recaudación media por beneficiario que obtenga el propio sistema”.

Con este objetivo, la Ley crea en su artículo 21 un valor de referencia denominado AMPO (Aporte medio previsional obligatorio). El mismo se

¹¹ Se excluyen del análisis de este Capítulo las reformas introducidas por la Ley 26.222 que se consideran por separado.

determinaba como el cociente entre el promedio mensual de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia y autónomos ingresados en cada semestre y el número total promedio mensual de afiliados que se encuentren aportando.¹²

Este AMPO tenía el doble objetivo de:

- a) Establecer una pauta de movilidad, una vez otorgada las prestaciones, ya que en el artículo 32 de la Ley se indicaba: “Los haberes de las prestaciones correspondientes al régimen de reparto serán móviles, en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO, no pudiendo ello importar por ningún concepto la disminución en términos nominales del haber respectivo”.
- b) Establecer una pauta de actualización de distintas variables dentro de la Ley:
 - De la “base Imponible” que es el importe sobre el cual se calculan los aportes y contribuciones al sistema. Dicha base imponible es la remuneración con un mínimo equivalente a 3 AMPO y un máximo de 60 AMPO (artículo 9). A efectos del cálculo de los beneficios, cuando se calculan los promedios de remuneraciones, también resultaban de aplicación estos límites.
 - Del cálculo de las prestaciones: La Prestación Básica Universal (PBU) es un importe uniforme independiente del nivel salarial. La misma se determinaba como 2.5 AMPO más un 1% adicional por cada año adicional a los 30 exigidos para la jubilación. Este porcentaje adicional no puede superar el 15% (artículo 20).

¹² La Ley 24.241 determinaba el AMPO como el promedio mensual de aporte de los afiliados a capitalización. La Ley 24.347 de Junio de 1994 corrige tal definición ampliando el promedio a todos los afiliados, independientemente del régimen al cual adherían.

- De topes: Para el cálculo de la Prestación Compensatoria (PC) se incluyó un máximo por cada año de aporte computable (anterior a Julio de 1994) equivalente a un AMPO (artículo 26).

Como vemos, el AMPO resultaba una variable explícita y objetiva que determinaba un conjunto de valores, tanto en materia de beneficios como en materia de aportes y contribuciones, eliminando posibles discrecionalidades en su determinación.

El valor original del AMPO se estableció en \$ 61 (Resolución S.S.S N° 9/94). Se adjunta en Anexo los valores posteriores. Luego se produjeron ajustes con una frecuencia aproximadamente semestral que lo llevaron a un valor de \$ 80 a principios de 1997.

Valor del AMPO / MOPRE

Desde	Hasta	Norma legal	Valor (en \$)	Base imponible para aportes (en \$)	
				Mínimo	Máximo
1-feb-94	31-mar-94	Res. (SSS) 9/94	61	-	3.660
1-abr-94	30-sep-94	Res. (SSS) 26/94	63	189 (desde 01-jul-94)	3.780
1-oct-94	31-mar-95	Res. (SSS) 171/94	63	189	3.780
1-abr-95	30-sep-95	Res. (SSS) 126/95	72	216	4.320
1-oct-95	31-mar-96	Res. (SSS) 41/95	75	225	4.500
1-abr-96	30-sep-96	Res. (SSS) 28/96	76	228	4.560
1-oct-96	31-mar-97	Res. (SSS) 85/96	76	228	4.560
1-abr-97	30-sep-97	Res. (SSS) 27/97	80	240	4.800
1-sep-97	31-dic-97	Res. (MTSS) 661/97	80	240	4.800
1-ene-98	31-dic-98	Res. Conj. 54/98 (MTSS) y 124/98 (Min. Eco.)	80	240	4.800
1-ene-99	31-dic-99	Res. Conj. 99/99 (MTSS) y 330/99 (Min. Eco.)	80	240	4.800
1-ene-01	30-jun-01	Res. Conj. 292/00 (MTSS) y 531/00 (Min. Eco.)	80	240	4.800
1-jul-01	31-mar-07	Dec. 814/2001	80	240	4.800

Fuente: Elaboración propia

El 8 de Marzo de 2005, nueve meses después de la vigencia efectiva de la Ley 24.241, se modificó el criterio de movilidad de las prestaciones a través de la “Ley de Solidaridad Previsional”¹³ (Ley 24.463).

Esta Ley incluyó por primera vez un nuevo concepto del régimen de reparto cuando se establece que “El Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones de dichos sistemas (refiriéndose a los sistemas públicos de previsión de carácter nacional) hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de presupuesto”.

Si se compara esta definición con el texto original del artículo 16 de la Ley 24.241 puede observarse un retroceso en la valoración del régimen de reparto. Originalmente se hablaba de un régimen de reparto “puro” financiado por aportes y contribuciones y luego por un sistema de reparto “asistido”, o sea financiado también con aportes del Tesoro. Antes la garantía de las prestaciones era ilimitada y luego solo hasta el límite fijado en la Ley de presupuesto. Implícitamente estos cambios implicaron una preferencia por el sistema de capitalización.

Cambio en la naturaleza del régimen de reparto

Texto original art. 16 ley 24.241	Modificación ley 24.463
El Estado Nacional garantiza el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este título, las que se financiarán a través de un régimen de reparto.	El régimen previsional público es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad. El Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones establecidas en este capítulo, hasta el monto de los créditos presupuestario expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva ley de presupuesto.

Fuente: elaboración propia

¹³ Entre otros aspectos, la Ley 24.463 introdujo importantes modificaciones en cuestiones procesales referidas a la impugnación judicial de actos de la ANSES, considerando la importante litigiosidad que existía por la liquidación y movilidad de las jubilaciones anteriores a la reforma del sistema previsional. También introdujo modificaciones a los haberes mínimos y máximos existentes. Estos últimos no eran de aplicación para las jubilaciones posteriores a la puesta en marcha de la reforma, considerando que desde entonces las jubilaciones resultaban mayores al haber mínimo y menores al haber máximo establecidos.

La Ley 24.463 también modificó el criterio de movilidad de las prestaciones. Originalmente la reforma previsional preveía que las prestaciones del régimen de reparto serían móviles “en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO” y esto se transformó en “la movilidad que anualmente determine la Ley de presupuesto”. En otras palabras, de cambió un procedimiento objetivo en una regla donde las autoridades adquirirían absoluta discrecionalidad.

En consecuencia, a partir de la Ley 24.463 el AMPO quedó solo como un parámetro para el cálculo de la base imponible y las prestaciones iniciales. Sin embargo, esto solo perduraría hasta Agosto de 1997. Ese mes el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 833/97 que determinó la sustitución total del AMPO por una nueva variable: Módulo Previsional (MOPRE) que reemplazó definitivamente el AMPO en todas sus funciones. Según la Ley, “Su valor será fijado anualmente por la autoridad de aplicación de acuerdo a las posibilidades emergentes del Presupuesto general de la administración pública para cada ejercicio” (art. 1º, Decreto 833/97).

El valor inicial del MOPRE se fue determinado en \$ 80 (que correspondía al valor del AMPO al momento de dictarse el Decreto 833/97) y hasta el presente no se ha modificado. Es decir que en el año 2007 se mantiene el valor establecido en el año 1997. Claro ejemplo de la total discrecionalidad que actualmente existe en el tema.

Cambio en el criterio de movilidad

Texto original art. 32 ley 24.241	Modificación ley 24.463
Los haberes de las prestaciones correspondientes al régimen de reparto serán móviles, en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO, no pudiendo ello importar por ningún concepto la disminución en términos nominales del haber respectivo.	Las prestaciones del régimen previsional público tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto conforme al calculo de recursos respectivo.

Fuente: elaboración propia

En los considerandos utilizados por el Poder Ejecutivo en el dictado del Decreto N° 833/97 se decía “Que la modalidad introducida por la Ley 24.463 de “Solidaridad Previsional” que sujeta a la Ley de presupuesto la movilidad de los beneficios otorgados y la necesidad de mantener la equidad y transparencia del sistema, evitando que los indicadores de recaudación influyan en los mecanismos de movilidad previstos por la citada Ley N° 24.241, obliga a un replanteo que permita su cálculo acorde con las posibilidades presupuestarias”. En cierta forma es una apreciación opuesta a los considerandos utilizados cuando se sancionó la reforma previsional¹⁴. Sin embargo, hay que destacar que el mecanismo de movilidad, aunque discrecional y no automático, sigue presente en el sistema.

Ley de Solidaridad Previsional. Litigiosidad.

La Ley de Solidaridad Previsional no solo modificó el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional y el criterio de movilidad. También estableció criterios de ajuste mediante índices, para los beneficios del sistema de previsión respecto de haberes correspondientes a períodos anteriores a la entrada en vigencia de la ley 24.241. Al mismo tiempo, determinó topes máximos para las prestaciones otorgadas en virtud de leyes anteriores a la reforma.

Finalmente, la Ley de Solidaridad Previsional reformó el procedimiento judicial para las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, creando la Justicia Federal de la Seguridad Social como fuero de primera instancia. De esta manera, el proceso de apelación de las decisiones administrativas de la Anses, se transformó en un juicio “ordinario” con tres etapas procesales¹⁵ (primera instancia

¹⁴ Al analizar las pautas de movilidad de las prestaciones, los considerandos del proyecto enviado al Congreso (y que luego se transformó en la Ley 24.241) decían que “se propone una medida que permita actualizar los valores de las prestaciones de acuerdo al nivel de la recaudación media por beneficiario que obtenga el propio sistema”.

¹⁵ Anteriormente, las decisiones administrativas de la Anses se podían apelar ante la Cámara de la Seguridad Social que resolvía el trámite basándose en las pruebas ya recogidas en el expediente.

ante la Justicia Federal, apelación ante la Cámara Federal de la Seguridad Social y posibilidad de recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación), mucho más largo y costoso. Este procedimiento judicial es el que continúa vigente hasta la fecha.

De esta manera el Estado intentó poner un freno a la gran cantidad de reclamos que se acumulaban en la justicia. El motivo básico de estas demandas era el cálculo del haber inicial y los reajustes por movilidad de los beneficios otorgados bajo las leyes 18.037 y 18.038, anteriores a la reforma previsional.

Otra fuente de conflictos judiciales fue la eliminación de los regímenes especiales, reglamentado por el Decreto 78/1994. Esta norma alcanzó a los funcionarios del Servicio Exterior, a investigadores científicos y técnicos, a los docentes, a jueces y funcionarios del Poder Judicial, a los Diputados y Senadores, a ministros y secretarios de Estado y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y sus ministros.

Este Decreto fue llevado en gran cantidad casos ante la justicia y en todos ellos fue declarado inconstitucional.

Reducción de contribuciones patronales

Dada la vigencia de la Convertibilidad que mantenía fija la paridad entre el peso y el dólar, la reducción de contribuciones patronales fue una medida que formó parte de toda una política destinada a mejorar la competitividad de los productores locales frente a un contexto internacional menos favorable por la caída de los precios relativos de los productos de exportación. Con anterioridad se habían derogado el impuesto sobre los débitos bancarios, sobre algunos

Luego de la creación de la Justicia Federal de la Seguridad Social, la anterior Cámara se transformó en Cámara Federal de la Seguridad Social, pasando a funcionar como tribunal de segunda instancia.

combustibles, sobre la energía y también el impuesto de sellos¹⁶. Según los datos de la AFIP, la recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social en 1993 (sin incluir obras sociales) \$ 11.417 M, equivalente a 4,8% del PBI, o sea el 28% de la recaudación total de impuestos.

A principios de 1994 (antes de instrumentarse las primeras rebajas de contribuciones patronales), el total de contribuciones era del 50% sobre el salario bruto, discriminada en 17% de aportes personales¹⁷ y 33% de contribuciones. De ese total más de la mitad (27%) se destinaba a financiar el sistema de seguridad social: 11% por parte del empleado y 16% del empleador.

El 12 de agosto de 1993 el Gobierno Nacional y los provinciales firmaron el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento¹⁸. Por este convenio, tanto la Nación como las provincias se comprometían a instrumentar una serie de rebajas de impuestos tendientes a mejorar la competitividad de la industria nacional.

Entre los compromisos que asumió la Nación se encontraba el de “disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral” y se aclaraba que esto se haría “acompañando las prioridades sectoriales reflejadas en las decisiones sobre operaciones y sectores alcanzados por las exenciones dispuestas por cada provincia en relación al impuesto a los ingresos brutos”¹⁹.

¹⁶ Todas estas medidas fueron compensadas en parte, desde el punto de vista fiscal, por un aumento en la recaudación del IVA que es un impuesto más beneficioso desde el punto de vista de la competitividad. El IVA grava al consumo de bienes y servicios de producción nacional e importados consumidos localmente pero no alcanza a las inversiones ni a las exportaciones.

¹⁷ Estrictamente, a comienzos de 1994 el aporte personal a la seguridad social era todavía del 10% sobre el salario bruto. Sin embargo, la ley de reforma previsional ya aprobada y que entraba en vigencia a mediados de ese año, preveía subir ese aporte al 11%.

¹⁸ Un año antes se había firmado el primer pacto fiscal entre la Nación y las provincias donde se reguló la transferencia de recursos entre los distintos niveles de gobierno. En esa oportunidad las provincias cedieron el 15% de los recursos correspondientes a la coparticipación de impuestos para el financiamiento de la Anses, al tiempo que la Nación le garantizaba a las provincias la transferencia de una masa mínima de recursos mensuales.

¹⁹ En este mismo pacto, la Nación se comprometió a aceptar “la transferencia al sistema nacional de previsión social de las cajas de jubilaciones provinciales”, mientras que las provincias debían, entre otras cosas, “propender a la privatización total o parcial...de las empresas, sociedades,

La implementación del compromiso adquirido por el Gobierno Nacional no siguió un camino lineal sino una serie de marchas y contramarchas. En diciembre de 1993 dictó el Decreto 2609/93 donde se dispuso una rebaja de las contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica. La rebaja no fue uniforme sino que era diferente para cada jurisdicción, siendo mayor para las regiones menos desarrolladas (en general las más alejadas de la Capital Federal)²⁰. Las reducciones iban de un 30% para la Capital Federal y el primer cordón del Gran Buenos Aires, hasta un máximo del 80% para las zonas rurales de Chaco, Formosa y Santiago del Estero.

Aportes y contribuciones como % del salario bruto

	dic-93 (1)	de ene-94 a feb-95	de mar-95 a ago-95	de sep-95 a oct-95	de nov-95 a dic-95	de ene-96 a ene-99	de feb-99 a jul-99	de ago 99 a jun-01 (2)
TOTAL DE APORTES Y CONTRIBUCIONES	50,0	39,5	47,6	42,5	41,7	38,5	35,5	34,8
<u>Aportes personales</u>	<u>17,0</u>	<u>17,0</u>	<u>17,0</u>	<u>17,0</u>	<u>17,0</u>	<u>17,0</u>	<u>17,0</u>	<u>17,0</u>
Jubilaciones	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
PAMI	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Obra Social	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
<u>Contribuciones patronales (3)</u>	<u>33,0</u>	<u>22,5</u>	<u>30,6</u>	<u>25,5</u>	<u>24,7</u>	<u>21,5</u>	<u>18,5</u>	<u>17,8</u>
Jubilaciones	16,0	9,8	14,6	13,0	11,4	9,8	7,5	6,8
PAMI	2,0	1,2	1,8	1,6	1,4	1,2	0,5	0,5
Obra Social	6,0	6,0	6,0	3,7	5,5	5,0	5,0	5,0
Asignaciones Familiares	7,5	4,6	6,8	6,0	5,3	4,6	4,6	4,6
Fondo de Empleo	1,5	0,9	1,4	1,2	1,1	0,9	0,9	0,9

(1) En diciembre de 1993 el aporte personal al sistema previsional era todavía de 10 puntos pero la Ley 24.241 ya preveía el aumento a 11 puntos a partir de la entrada en vigencia de la reforma previsional.

(2) A partir de junio de 2000, la Ley de Reforma Laboral fijó algunas nuevas reducciones de las contribuciones patronales según la modalidad de contratación.

(3) Promedio ponderado para todo el país

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En marzo de 1995, debido básicamente a los problemas fiscales derivados de la crisis financiera internacionales (crisis del Tequila), el Gobierno dispuso una reducción de la rebaja de las contribuciones de 30 puntos porcentuales, con lo

establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las provincias”.

²⁰ Además, la vigencia de las reducciones de las cargas patronales quedó sujeta a que cada jurisdicción se comprometiera a eliminar el impuestos sobre los ingresos brutos para esas mismas actividades.

cual en la práctica la rebaja quedó anulada para la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, mientras que la rebaja máxima fue fijada en el 50%²¹.

En agosto del mismo año, el Decreto 292/95 retomó el camino de la reducción de las contribuciones, al disponer que los 30 puntos de rebaja eliminados en marzo se recuperaran de manera gradual en septiembre, noviembre y enero del año siguiente a razón de 10 puntos en cada oportunidad. Al mismo tiempo las rebajas se hicieron extensivas a todos los sectores de la economía.

En 1999 hubo una segunda etapa de reducción de contribuciones patronales. Los Decretos 1520/1998 y 96/1999²² fijaron un nuevo cronograma de rebajas adicionales a aplicar progresivamente a lo largo de ese año. Su concreción completa fue interrumpida por el Decreto 176/1999²³ que suspendió la aplicación de la última etapa de reducciones que debía comenzar a regir desde diciembre.

Después de todo este proceso, las contribuciones patronales que a finales de 1993 eran del 33% sobre el salario bruto, quedaron reducidas al 17,8% en diciembre de 1999²⁴. En el caso específico de las contribuciones al sistema previsional, se redujeron del 16% al 6,8%.

A mediados de 2001 se desandó parcialmente el camino realizado. El Decreto 814/01 estableció una alícuota total del 16% para las contribuciones patronales a todos los subsistemas que componen la Seguridad Social (previsional, PAMI y Asignaciones Familiares y Fondo Nacional de Empleo)²⁵. De ese total 10.17% eran para el sistema previsional. De los 16 puntos, una parte

²¹ Decreto 372/95 publicado el 10 de marzo de 1995.

²² Publicados el 31 de diciembre de 1998 y el 15 de febrero de 1999, respectivamente.

²³ Publicado el 31 de diciembre de 1999.

²⁴ Promedio ponderado para todo el país.

²⁵ Sumados los 5 puntos de aporte a Obras Sociales, la contribución patronal total pasó a ser del 21% contra 17,8% a finales de 1999.

variable según la ubicación geográfica de la empresa, podía utilizarse como crédito fiscal del IVA.

Pocos días después, la Ley 25.453 (Ley de Déficit Cero), elevó la alícuota de contribuciones del 16% al 20% para las empresas de servicios, a excepción de pymes, sindicatos, obras sociales y otros agentes de la salud. Con algunas modificaciones menores, este es el esquema que rige en la actualidad²⁶.

Contribuciones según Dec. 814/01

	Original	Según Ley 25.453		Según Ley 25.565	
		Producción de bienes	Empresas de servicios	Producción de bienes	Empresas de servicios
TOTAL DE CONTRIBUCIONES PATRONALES	21,00	21,00	25,00	22,00	26,00
Jubilaciones	10,17	10,17	12,71	10,17	12,71
PAMI	0,50	0,50	0,62	1,50	1,62
Obra Social	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Asignaciones Familiares	4,44	4,44	5,56	4,44	5,56
Fondo de Empleo	0,89	0,89	1,11	0,89	1,11

Fuente: elaboración propia

La política de reducción de contribuciones patronales tuvo en 10 años un costo promedio equivalente a casi 1,2 puntos del PBI por año, para el conjunto de subsistemas de la seguridad social. Para el sistema jubilatorio solamente, la pérdida de recursos fue de 0,8% del PBI por año. Si bien esta política no tuvo una relación directa con la reforma previsional, en combinación con esta²⁷ significó un costo fiscal muy difícil de sobrellevar, sobretodo en medio de un contexto externo adverso como se observó en la última parte de la década pasada.

²⁶ La Ley 25.565 incrementó en un punto el aporte destinado al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP o PAMI). Otras normas introdujeron algunas modificaciones a las actividades incluidas en cada nivel de aportes.

²⁷ Y también con la transferencia de cajas previsionales provinciales a la Nación que se comenta más adelante.

Costo de la rebaja de aportes patronales

Año	Jubilaciones	Asignaciones Familiares + Fondo de Empleo	Costo total	Jubilaciones	Asignaciones Familiares + Fondo de Empleo	Costo total
	En millones de \$			En % del PBI		
1994	805	445	1.250	0,31	0,17	0,49
1995	816	459	1.275	0,32	0,18	0,49
1996	2.143	1.206	3.349	0,79	0,44	1,23
1997	2.224	1.269	3.493	0,76	0,43	1,19
1998	2.089	1.324	3.413	0,70	0,44	1,14
1999	3.067	1.356	4.423	1,08	0,48	1,56
2000	3.737	1.430	5.167	1,31	0,50	1,82
2001	2.250	1.564	3.814	0,84	0,58	1,42
2002	2.431	1.689	4.120	0,78	0,54	1,32
2003	2.526	1.716	4.242	0,67	0,46	1,13

Fuente: Elaboración propia en base a Anses

La transferencia de cajas provinciales a la Nación

En agosto de 1992 se firmó el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales” (Pacto Fiscal I) donde se convino que las provincias cederían el 15% de la masa de recursos coparticipables para el financiamiento del sistema previsional nacional²⁸. Exactamente un año más tarde, durante la discusión del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (Pacto Fiscal II), que prorrogaría el anterior, la Nación se comprometió a aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al sistema nacional de previsión²⁹.

²⁸ El Pacto Fiscal I fue ratificado por la Ley 24.130. Además estableció la creación de un Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales (de \$ 43,8 M mensuales) y una garantía para las provincias en materia de ingresos coparticipados de \$ 725 M por mes.

²⁹ Por la cláusula II del Pacto Fiscal II la Nación se comprometió a “Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales –con exclusión de las Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley 18.038 – en el caso de las provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales. Para el caso que con posterioridad

En ese momento ya se estaba tratando en el Congreso Nacional la reforma previsional y la transferencia prevista en el Pacto Fiscal II tenía por objetivo unificar la normativa de todo el país en materia previsional. Los regímenes provinciales fueron tradicionalmente más flexibles en cuanto a requisitos de edad y años de servicios con aportes y en general concedían prestaciones más generosas que el sistema previsional nacional.

Dado que la existencia de las cajas provinciales está amparada por la Constitución Nacional³⁰, la transferencia solo podía instrumentarse de común acuerdo entre la Nación y cada una de las provincias que además debían ratificar esto con leyes votadas en cada una de las legislaturas. El Pacto Fiscal II fue, en este sentido, el marco de referencia para negociaciones bilaterales del Gobierno Nacional con cada Gobierno Provincial, para lograr la transferencia de las cajas y la incorporación del sector público provincial al nuevo régimen previsional que se estaba discutiendo en el Congreso.

Entre 1994 y 1997 se transfirieron a la Nación las cajas previsionales de 11 jurisdicciones. La primera (en enero de 1994) fue la de Ciudad de Buenos Aires ya que su gobierno, al momento del traspaso, no tenía autonomía y dependía del Gobierno Nacional. En 1995 se transfirieron las de Catamarca y Santiago del Estero. En 1996 hicieron lo propio Salta, San Juan, Mendoza, La Rioja, Río Negro, Jujuy y Tucumán. Finalmente, en enero de 1997 se transfirió la caja de San Luis.

a la fecha del presente alguna Provincia modificara su legislación en materia de jubilaciones y pensiones, el mayor costo que pudiera resultar de dichas modificaciones estará a cargo exclusivo de dicha provincia. Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada, los que deberán suscribirse en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial respectiva”.

³⁰ El artículo 125 de la Constitución Nacional reformada en 1994 establece que “...las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...”.

Cajas previsionales provinciales transferidas a la Nación 1994-1997

Provincia	Norma	Fecha publicación B.O.
Ciudad de Buenos Aires	Dec. 82/1994	26-ene-1994
Catamarca	Dec. 328/1995	17-mar-1995
Santiago del Estero	Dec. 327/1995	17-mar-1995
Salta	Dec. 71/1996	1-feb-1996
San Juan	Dec. 363/1996	10-abr-1996
Mendoza	Dec. 362/1996	11-abr-1996
La Rioja	Dec. 503/1996	14-may-1996
Río Negro	Dec. 721/1996	10-jul-1996
Jujuy	Dec. 868/1996	2-ago-1996
Tucumán	Dec. 1065/1996	26-sep-1996
San Luis	Dec. 63/1997	28-ene-1997

Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg

Luego el proceso entró en un impasse. Por un lado las restantes provincias se resistían a transferir sus cajas previsionales y por otro lado, el elevado costo fiscal de la combinación entre reforma previsional, baja de contribuciones patronales y traspaso de cajas, hizo que el Gobierno Nacional bajara la presión sobre los gobiernos del interior para lograr las restantes transferencias.

Entre 1997 y 1999 las provincias que transfirieron sus cajas se beneficiaron al no tener que soportar el déficit generado por ellas, que fue absorbido por el sistema previsional nacional que se financiaba en parte con recursos de la coparticipación cedida por todas las provincias³¹. Esto generó reclamos de algunas jurisdicciones que quedaron reflejados en el Compromiso Federal, firmado por el Gobierno Nacional y los gobernadores del interior en diciembre de 1999³².

³¹ Como se mencionó anteriormente, por el Pacto Fiscal I de 1992, las provincias cedieron el 15% de los recursos coparticipables para el financiamiento del sistema de seguridad social nacional.

³² Ratificado luego por las leyes 25.235 y 25.400.

El artículo 12 de ese acuerdo fijó las bases para lo que sería la segunda etapa del proceso de transferencia del déficit de las cajas de previsión provinciales a la Nación. A partir de ese momento, la modalidad fue distinta: ya no se transferiría la administración de las cajas sino que el Estado Nacional proveería financiamiento para los déficits de las mismas a cambio de una armonización de la legislación provincial con la Ley 24.241, tanto en el régimen de aportes y contribuciones, como respecto de los requisitos de acceso a las prestaciones.

El artículo 12 del Compromiso Federal dice: “El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro.

Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja. El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20% del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada Gobierno Provincial, que contemplarán una auditoria completa de la situación preexistente.

En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención

por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes.”

Indecisos. Cambios en su distribución

La Ley 24.241 estableció la afiliación al sistema de capitalización de los trabajadores que no adhieran explícitamente al sistema de reparto. En caso que los mismos no optaran por una determinada Administradora, se denominan “indecisos”. Se plantea entonces la cuestión de cuál administradora debe destinarse sus aportes.

La Ley votada en el Congreso instituyó en su artículo 43 lo siguiente: “El trabajador en relación de dependencia deberá comunicar a su empleador la administradora en la que se encuentra incorporado o decida incorporarse, dentro del término de 30 días corridos posteriores al inicio de la relación laboral o la opción ejercida de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30.

Si el afiliado omitiera la notificación y el empleador tampoco hubiere recibido comunicación alguna de alguna administradora sobre la incorporación del empleado, los aportes destinados a este régimen deberán hacerse efectivos indicando como administradora a aquella en la cual se encuentren incorporados la mayoría de sus empleados”.

Es decir que, según los términos de la Ley 24.241, si el empleado en relación de dependencia no optó por reparto, pero tampoco se afilió a determinada administradora, el empleador debía destinar sus aportes a la AFJP donde se encontraran la mayoría de sus empleados. Sin embargo, dicha disposición nunca fue reglamentada y además quedó pendiente cómo resolver la afiliación de los trabajadores autónomos que se encontraran en la misma situación.

Con tal objetivo, la Secretaría de Seguridad Social dictó la Resolución 28/1994, donde se dispuso que los trabajadores indecisos se distribuyeran entre

las AFJP “en forma proporcional al porcentaje que cada administradora represente respecto de la cartera total de todas las administradoras”. A tal efecto se separaron los aportantes por franja de ingresos y la distribución se debía efectuarse dentro de cada categoría³³.

En los considerandos de la Resolución se decía que este método se había elegido porque se “...debe respetar la cartera de cada administradora, entendiéndose por tal a la composición de los afiliados dentro de cada una de ellas, procurando que la masa de fondos se distribuya en forma proporcional a la importancia porcentual que dentro de cada categoría de afiliados tiene cada una de las administradoras habilitadas”.

O sea, se procuró que la distribución resultase neutral haciendo que fuera proporcional a la participación de cada administradora e indirectamente conseguir cierto consenso ente éstas respecto del método elegido (“Que con este método de distribución se asegura imparcialidad, ya que mediante una ecuación matemática se repartirán los fondos equitativamente”³⁴). Es justo decir que este método estaba también en línea con los lineamientos de la Ley previsional que distribuía a los indecisos según donde se afiliaba la mayoría³⁵.

Sin embargo, este método de distribución no defendía de la mejor manera los intereses de los “indecisos” ya que no se tenían en cuenta elementos que hubieran beneficiado al afiliado, como por ejemplo el valor de las comisiones que cobraba cada administradora.

Por esta razón, en octubre de 1997 la Secretaria de Seguridad Social modificó las reglas existentes, disponiendo que los indecisos se distribuyeran entre las cinco administradoras que cobrarán la menor comisión por rango de

³³ Para los trabajadores autónomos se utilizaban las categorías de ingresos existentes y para los trabajadores en relación de dependencia, la misma Resolución estableció tres categorías: remuneraciones hasta 10 veces el valor del AMPO, remuneraciones entre 11 y 40 veces el valor del AMPO y remuneraciones superiores.

³⁴ Considerandos de la Resolución 28/94 de la Secretaría de Seguridad Social.

³⁵ Ver artículo 43 de la Ley 24.241.

ingreso imponible³⁶. Por primera vez se introdujo la idea de asignación según el nivel de comisiones cobradas al afiliado. De ese modo se protegió al trabajador e indirectamente se mejoró la competencia entre las administradoras. Este sistema fue duramente cuestionado por las AFJP y finalmente suspendido.

Métodos de distribución de indecisos

Concepto	Norma	Aplicación
Proporcional a la participación de mercado de cada AFJP	Res. SSS 28/94 Res. SSS 40/94	De julio 1994 a octubre 1997
Las cinco AFJP por tramo de ingreso	Res. SSS 80/97	No se aplicó
Proporcional y aleatorio en partes iguales	Res. SSS 4/98	De marzo 1998 a enero 2002
Las dos AFJP con menor comisión por jurisdicción y sucursal	Dec. 1495/01 Res. SSS 59/01	De febrero 2002 en adelante

Fuente: Superintendencia de AFJP

En febrero de 1998, la Secretaría de Seguridad Social dictó la Resolución 4/98 donde se estableció el nuevo criterio acordado entre la Secretaría y las Administradoras: Los indecisos se distribuirán en forma aleatoria sin atender a proporcionalidad alguna, asignando un número igual de casos de aportantes indecisos a cada una de las AFJP que se encuentren habilitadas. Comparado con el método anterior (de la Resolución 28/94), este mecanismo contribuyó a contrarrestar en parte la concentración del mercado.

Finalmente, a fin de 2001 volvió a modificarse el régimen de indecisos, esta vez en beneficio de los afiliados, con el Decreto 1495/2001. A través de dicha norma se estableció que “La Secretaría de Seguridad Social deberá dictar la normativa pertinente³⁷ para la instrumentación de la asignación de afiliados entre las Administradoras que perciban la menor comisión del trabajador comprendido,

³⁶ Resolución 80/1997 de la Secretaría de Seguridad Social.

³⁷ La Secretaría de Seguridad Social reglamentó el mecanismo con la Resolución 59/2001.

teniendo en cuenta la distribución geográfica de la red de sucursales de la Administradora ... “.³⁸

Este método de distribución tiene tres puntos a favor: a) reduce el costo para los afiliados indecisos ya que son asignados a las administradoras con comisiones más bajas; b) incentiva la competencia entre las administradoras y c) no contribuye a la concentración del mercado.

Cambios en el régimen de comisiones

La Ley 24.241 estableció en su artículo 68 el régimen de comisiones aplicable por las distintas administradoras: “El régimen de comisiones que cada administradora fije se ajustará a las siguientes pautas:

- a) Sólo podrán estar sujetos al cobro de comisiones: la acreditación de los aportes,.....
- b) La comisión por la acreditación de los aportes obligatorios solo podrá establecerse como un porcentaje de la base imponible que le dio origen, como una suma fija por operación o como una combinación de ambos...”

Las comisiones podrían establecerse libremente por cada administradora, debían ser aprobadas por la Superintendencia de AFJP (SAFJP) y entraban en vigencia 90 días después de su aprobación.

De esta manera, cada administradora podía establecer su precio de acuerdo con el segmento de mercado que intentaba captar. Cuanto mayor resultaba la comisión fija que cobraba una AFJP, mayor era la orientación de esa administradora a captar el segmento de afiliados con mayores salarios.

³⁸ Anteriormente, con fecha 29 de diciembre de 2000 se dictó el Decreto 1306/2000 que entre las modificaciones sustanciales que introducía también modificaba el régimen de distribución de indecisos. El Decreto fue suspendido por distintas medidas cautelares que se interpusieron ante la justicia y nunca llegó a aplicarse.

Si se observa el nivel de las comisiones cobradas en enero de 2001 por las administradoras existentes a esa fecha, Arauca y Generar tenían una comisión con un mayor componente fijo que variable y captaban los afiliados de mayores ingresos. Las Administradoras con mayor participación en el mercado (Orígenes, Máxima, Consolidar y Siembra) tenían una menor comisión fija y una mayor comisión variable.

Estructura de las comisiones de las AFJP en enero de 2001

AFJP	Comisión Fija (en \$)	Comisión Variable (en %)
Arauca BIT	9,00	2,20
Consolidar	2,50	3,25
Futura	5,20	2,95
Generar	8,00	2,10
Máxima	2,45	3,23
Nación		3,00
Orígenes	2,50	3,25
Previsol	2,50	3,25
Profesión + AUGE		3,00
Prorrenta	2,50	3,35
Siembra	3,00	3,25
Unidos	2,50	3,10

Fuente: SAFJP

Como se puede observar, existía una importante dispersión en los precios y salvo para el sector de mayores ingresos, con más información, que efectivamente decidía por la Administradora más conveniente en términos de comisiones, para la mayoría de los aportantes la comisión no funcionaba como incentivo al momento de elegir la administradora adecuada para su nivel de ingresos.³⁹

Producto de la gran cantidad de indecisos y de la desinformación de los afiliados en general respecto del sistema, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto

³⁹ Los traspasos entre administradoras se realizaban más función de las campañas comerciales que se llevaban a cabo, que a una decisión personal y racional del afiliado de modo de proteger mejor sus aportes (contratando la Administradora que resulte mas económica de acuerdo con su nivel salarial). Si bien el afiliado debía analizar el efecto combinado de comisión y rentabilidad para determinar la administradora más eficiente, la comisión era fundamental para optimizar el rendimiento del ahorro realizado.

1495/2001 con fecha 22 de noviembre del 2001. A través del mismo se modificó el régimen de comisiones, derogándose la comisión fija y obligando a todas las administradoras a establecer sus comisiones como un porcentaje de la remuneración. El objetivo de la norma fue, según sus considerandos, introducir pautas de mayor transparencia en el sistema, de manera que el afiliado fácilmente pudiera determinar cual AFJP resultaba más conveniente.

A través del mismo Decreto, se introdujo un nuevo concepto: “el Débito Presunto”, según el cual la administradora podía deducir de las cuenta de capitalización el costo del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, aún cuando no se hubieran ingresado aportes en la cuenta, siempre que el afiliado mantenga derecho a esas coberturas.

La introducción del débito presunto modificó el principio por el cual el saldo de la cuenta no podía disminuir cuando no hubiese aportes, con lo cual se garantizaba que aún sin aportes, lo acumulado se mantenía invertido para la futura jubilación del afiliado. Sin embargo, esta medida (junto con otras disposiciones del Dec. 1495/01) determinó una fuerte caída del costo del seguro de invalidez y fallecimiento para el conjunto del sistema, que pasó del 1,5% del salario (en promedio) al 0,5%.

Cambios en el régimen de inversiones

La Ley 24.241 en su artículo 74º estableció: “El activo del fondo de jubilaciones y pensiones se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los límites fijados por esta Ley y las normas reglamentarias. Las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán invertir el activo del fondo administrado en:

- a) Títulos públicos emitidos por la Nación a través de la Secretaria de Hacienda, o el Banco Central de la república Argentina, hasta el 50% del total del activo del fondo”.

Dentro de la lógica de la reforma previsional era razonable suponer que durante los primeros años de existencia las AFJP tuvieran en sus carteras títulos públicos, porque el sistema privado arrancaba con excedentes financieros y la reforma en sí misma generaba un déficit para el sector público por el desvío de los aportes personales al sistema de capitalización.

La idea era que a medida que pasara el tiempo el sistema de las AFJP tuviera más jubilados (o sea más erogaciones) y el sistema público menos, a medida que se iban extinguiendo sus obligaciones. En ese momento el Tesoro, con los fondos liberados por la eliminación del déficit previsional, rescatara los títulos públicos emitidos inicialmente para que las administradoras hicieran frente a sus gastos.

Sin embargo, a medida que las dificultades financieras del sector público fueron aumentando, cada vez más recurrió a los fondos de las AFJP para conseguir financiamiento.

Entre 2000 y principios de 2001 se invitaba a las administradoras a participar de colocaciones periódicas de títulos públicos, indicando la cantidad a suscribir según la participación en el mercado. Luego, cuando se agotó el margen legal para seguir adquiriendo títulos públicos, se utilizó la figura jurídica del fideicomiso cuyo activo de respaldo también eran títulos emitidos por el gobierno. Más adelante se recurrió a los plazos fijos emitidos por el Banco Nación.

En noviembre de 2001, por medio del Decreto 1387/2001 se realizó un canje voluntario de deuda pública por otros títulos llamados Préstamos Garantizados que tenían como respaldo la recaudación impositiva. Simultáneamente el mismo Decreto modificó el inciso a) del artículo 71 de la ley previsional, reemplazándolo por:

- a) Operaciones de crédito público de las que resulte deudora la Nación a través de la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía o del Banco Central de la República Argentina, ya sean títulos públicos, letras del tesoro

o prestamos hasta el cincuenta por ciento del total del activo del fondo. Podrá aumentarse al 100% en la medida que el excedente cuente con recursos afectados específicamente a su cumplimiento o con garantías reales u otorgadas por organismos o entidades internacionales de los que la Nación sea parte.

Adicionalmente por el mismo Decreto se incorporan los siguientes incisos:

- o) Certificados de participación y títulos representativos de deuda de contratos de fideicomisos financieros estructurados constituidos parcial o totalmente por derivados financieros, hasta el 10% del total del activo del fondo.
- p) Títulos valores emitidos por fideicomisos financieros no incluidos en los incisos n), ñ) y o), hasta un 20% del total del activo del fondos.

De esta manera se incrementó significativamente el margen de las AFJP para adquirir deuda del Gobierno Nacional.

Luego, el 3 de diciembre del mismo año, el gobierno obligó con el Decreto 1572/2001 a las AFJP a invertir el 90% de la recaudación de aportes, por 120 días, en Letras del Tesoro (Letes). Tres días después, el Decreto 1582/2001 hizo que las administradoras tuvieran que invertir en Letes el dinero que tenían depositado a plazo fijo, a medida que éstos iban venciendo.

De esta forma, al finalizar 2001 las AFJP tenían un 65% de su cartera invertida en títulos públicos y otro 10% en certificados de plazo fijo de los cuales, al menos una parte, los bancos recolocaban en títulos. Esto era consecuencia no solo de la lógica del proceso de reforma previsional, sino también de los problemas financieros del sector público en la última parte de la década pasada.

Moratorias / Beneficios Especiales

Después de la reforma previsional se aplicaron distintos planes de regularización que no constituyeron en si mismos modificaciones a la Ley 24.241, pero evidentemente afectaron el funcionamiento del sistema previsional, dado que aumentaron los desequilibrios financieros e introdujeron desincentivos al ingreso regular de los aportes. En toda moratoria o plan de facilidades, los que no cumplieron con sus aportes finalmente tienen una oportunidad para regularizar su situación y percibir el mismo beneficio que aquellos que cumplieron en tiempo y forma con sus obligaciones.

Sin embargo, no puede desconocerse que algunas de estas normas vinieron a intentar cubrir las falencias de cobertura que estaba presentando el sistema previsional.

Ley 24.476

Introdujo un régimen de regularización voluntaria para los trabajadores autónomos de la deuda devengada hasta el 30 de septiembre de 1993. Este régimen de regularización alcanzó a los autónomos que cumplieron o no cumplieron anteriormente con su obligación de inscribirse ante la AFIP. La norma se promulgó el 21 de noviembre de 1995.

Esta Ley otorgó a los autónomos la posibilidad de regularizar la deuda por los períodos anteriores a octubre de 1993, con el objeto de alcanzar los años de servicio requeridos para acceder al beneficio jubilatorio. Esos servicios pueden ser reales o no ya que aún aquel que no se haya desempeñado como autónomo puede inscribirse en este régimen para sumar años de servicio con aporte.

También se brindó con esta operatoria, la oportunidad para aportar por servicios anteriores a la sanción de la Ley 24.241 de modo de permitir su regularización en el marco del nuevo sistema previsional. Para los servicios

posteriores, se entendía que existirían los incentivos correctos para el pago de los aportes previsionales.

Ley 25.865⁴⁰

Se promulgó el 15 de enero de 2004. A través de esta norma se estableció un régimen especial de regularización de los aportes previsionales de los trabajadores autónomos. En este régimen se podía incluir las obligaciones vencidas hasta la fecha de entrada en vigencia de la ley (o sea ampliando en la práctica el plazo de la ley 24.476). El régimen de regularización estuvo vigente durante 1 año.

Ley 25.994⁴¹

Esta Ley se promulgó el 29 de diciembre del 2004. A través de ella y del Decreto 1454/2005, se implementaron dos beneficios:

- a) Se estableció la jubilación anticipada para aquellos trabajadores con 30 años de servicio con aportes computables, habiendo cumplido los 60 años de edad los varones y 55 años de edad las mujeres y que se encuentren en situación de desempleo al 30 de noviembre de 2004 (posteriormente se amplía el plazo hasta el 31 de diciembre de 2005).
- b) Se estableció que aquellos trabajadores que hayan cumplido la edad jubilatoria durante el año 2004 tendrán derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la Ley 25.865, con la particularidad que accederían al

⁴⁰ La Ley 25.865 tuvo un alcance más amplio ya que introdujo modificaciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), incentivo al pago de aportes para los autónomos (descuento de un mes de aportes cada año por "buen cumplimiento") y modificaciones al régimen de Monotributo.

⁴¹ En el Capítulo 9 se realiza un desarrollo adicional sobre la Ley 25.944.

beneficio jubilatorio aún cuando no completaran el pago de la moratoria (ya que la misma se descontaría del beneficio jubilatorio).

AFJP Banco Nación

En el proyecto del Poder Ejecutivo sometido a consideración del Congreso, las Administradoras sólo eran empresas privadas. De las negociaciones para lograr la aprobación del proyecto resultó la creación de una Administradora pública gerenciada por el Banco Nación⁴².

En tal sentido, el artículo 40 de la Ley 24.241 estableció: “Dispónese que el Banco de la Nación Argentina desempeñe sin perjuicio de las actividades que le permite su Carta Orgánica, la actividad de administración de fondos de jubilaciones y pensiones, debiendo adecuar su estructura a tal efecto dentro de los treinta días de promulgada la presente ley”.

Asimismo, se decidió que dicha Administradora otorgaría a los afiliados una garantía: “El Estado Nacional garantiza a los afiliados de la AFJP creada que el aporte depositado, deducidas exclusivamente las primas del seguro previsto en el artículo 99 en ningún caso será inferior a la mayor de las siguientes alternativas:

- a) Los importes depositados en pesos con mas una tasa de interés que devengue el Banco de la Nación Argentina en sus cajas de ahorro para depósitos en pesos.
- b) Los importes depositados en pesos convertidos a dólares estadounidenses, con mas la tasa LIBO para depósitos a 90 días”.

Como vemos se fijó una doble garantía para el afiliado (en pesos y en dólares), que el saldo de su cuenta no sería menor al aporte efectuado disminuido

⁴² Ver Capítulo 5.

en el costo del seguro más los intereses correspondientes. En otras palabras, se garantizó que el rendimiento de Nación AFJP debía superar a determinado interés, según la moneda, más la comisión que la AFJP devengaría por sus operaciones.

Esta doble garantía nunca llegó a ser efectiva, ya que la sanción de la Ley 24.347 (23 de junio de 1994) modificó la misma reemplazándola por:

“El Banco de la Nación Argentina garantiza a los afiliados de su AFJP que el saldo de su cuenta de capitalización individual, generado por los aportes obligatorios efectuados hasta el momento de retiro, muerte o invalidez definitiva, en ningún caso será inferior a sus aportes obligatorios en pesos, convertibles conforme la Ley 23.928, menos las primas del seguro previsto en el artículo 99, más los intereses que esos importes netos hubieran devengado de haber estado depositados en pesos en caja de ahorro de común”.

La necesidad de lograr la sanción del proyecto impulsó la creación de AFJP Nación. Los objetivos de los legisladores al introducir esta modificación al proyecto original pueden resumirse en:

- a) instrumentar garantías que aseguraran el mantenimiento del poder adquisitivo de los aportes depositados a lo largo del tiempo y
- b) introducir precios testigos en el mercado, fomentando una sana competencia, siempre logrando que la administradora sea rentable.

Durante el debate de la reforma existía la tendencia a asociar al sistema de capitalización con la gestión privada y al sistema de reparto con la gestión pública. Existía temor por el futuro de los fondos depositados en administradoras privadas y eso justificó en parte la creación de la administradora pública para ofrecer la opción al afiliado que prefería que sus fondos fueran administrados por el Estado.

Performace histórica de Nación AFJP

	Rentabilidad anual promedio del sistema (en %)	Rentabilidad Nación AFJP (en %)	Posición relativa de Nación AFJP en el ranking del sistema
1995	19,72	16,37	19 / 24
1996	19,84	18,76	15 / 21
1997	14,78	15,58	5 / 18
1998	-1,47	-0,02	2 / 15
1999	15,98	16,04	4 / 13
2000	3,16	2,97	7 / 13
2001	-11,74	-12,18	6 / 11
2002	84,58	90,13	1 / 12
2003	15,16	20,49	1 / 12
2004	10,69	16,39	1 / 12
2005	17,52	32,44	1 / 12
2006	25,19	21,65	10 / 11

Fuente: elaboración propia en base a SAFJP

En realidad el sistema no depende de quién lo gerencie sino cómo se define la contraprestación que recibe el trabajador por sus aportes. En el sistema de capitalización, la jubilación es función del total de los aportes realizados más la rentabilidad que devenguen los mismos. Este capital es propiedad del afiliado y nunca se lo puede privar del mismo. En el sistema de reparto, la jubilación es función del salario de los últimos 10 años y la cantidad de años aportados.

En definitiva, los resultados obtenidos en materia de rentabilidad por la AFJP del Banco Nación a lo largo de la vigencia del régimen de capitalización, no difieren en mucho de los conseguidos por las restantes administradoras, alternando años donde encabezó el ranking de rentabilidad (sobretudo los años posteriores a la crisis de 2001, debido a decisiones adoptadas en el marco del default de la deuda pública), con años con rentabilidad bien por debajo del promedio del sistema (como 1995, 1996 y 2006).

En lo relacionado a las comisiones, Nación AFJP ha funcionado como un actor más en el mercado. Si bien en general siempre cobró algo menos que el promedio de las administradoras, nunca tuvo los precios más bajos, con lo cual no puede decirse que haya desempeñado algún papel regulador sobre el nivel

general de las comisiones. En todo caso, esto estaría relativizando los argumentos acerca del alto costo de la administración privada del sistema, dado que la AFJP pública tuvo valores de comisión similares.

Comisión cobrada por Nación AFJP

	Comisión promedio del sistema (en % sobre el salario)	Comisión de Nación AFJP (en sobre el salario)	Posición relativa de Nación AFJP en el ranking del sistema
jun-95	3,54	3,58	15 / 24
jun-96	3,49	3,25	4 / 22
jun-97	3,47	3,25	6 / 20
jun-98	3,44	3,25	6 / 17
jun-99	3,41	3,25	6 / 15
jun-00	3,38	3,25	5 / 13
jun-01	3,38	3,00	5 / 13
jun-02	2,27	2,20	3 / 12
jun-03	2,26	2,20	3 / 12
jun-04	2,55	2,35	4 / 12
jun-05	2,53	2,35	4 / 12
jun-06	2,59	2,35	4 / 11
jun-07	2,42	2,10	4 / 11

Fuente: elaboración propia en base a SAFJP

Prestación por Edad Avanzada

La Ley 24.241 estableció el pago de las prestaciones financiadas por el sistema de reparto (PBU, PC y PAP) cuando el afiliado alcance la edad jubilatoria y con 30 años de servicios con aporte. No existía prestación alguna si no se cumplía con esa cantidad de años de servicio. Para reparar esta circunstancia la Ley 24.347 (Junio de 1994) creó la prestación por edad avanzada para aquellos afiliados que:

- a) hubieran cumplido 70 años, cualquiera fuera su sexo,
- b) acrediten 10 años de servicios con aportes computables y

- c) de los 10 años de aportes por lo menos 5 deben haber sido trabajados durante los últimos 8 años anteriores al cese de la actividad.

El haber de la prestación resultará equivalente al 70% de la Prestación Básica Universal, más la prestación Compensatoria y la Prestación Adicional por Permanencia que corresponda.

Disminución de Aportes

A finales de 2001 se produjo una rebaja transitoria de los aportes personales. El decreto N° 1387/2001 (1/11/2001) en su artículo 15 estableció: "Redúcese al 5% el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia establecido en el artículo 11 de la Ley N° 24.241 por el termino de un año..".

Desde enero de 2002 esta reducción se aplica solamente a los trabajadores que eligieron el sistema de capitalización. El Decreto N° 1676/2001 reemplazó el art. 15° anterior por el siguiente: "Redúcese al 5% el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia que hubiesen optado u opten por el Régimen de Capitalización, establecido en el artículo 11 de la Ley N° 24.241 por el término de un (1) año, contado desde la fecha de publicación del presente decreto".⁴³

A partir de marzo de 2003 la alícuota reducida de aporte es del 7% y se prevé que el 1 de enero de 2008 se reestablecerá el aporte previsto en la Ley 24.241 del 11% para todos los trabajadores, eliminándose la disparidad que existe actualmente⁴⁴.

⁴³ Esta disparidad de alícuotas de aporte entre ambos regímenes también puede visualizarse como un elemento adicional –introducido por el mismo Estado– para que los afiliados opten por capitalización (de modo de reducir sus aportes).

⁴⁴ Artículo 6° del decreto 313/2007 (BO 03-04-2007).

Capítulo 4: NUEVOS INTENTOS DE RESOLVER VIEJOS PROBLEMAS

Luego de la crisis económica de 2001 y 2002, la recuperación del nivel de actividad permitió una mejora de la situación financiera de la Anses. Entre 2001 y 2006 los ingresos totales del sistema público de previsión crecieron 117% en términos nominales y acumuló un superávit financiero de más de \$ 14.000 millones.

Resultado financiero de la ANSES

En millones de \$

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INGRESOS	20.127	20.642	22.572	26.624	33.455	43.709
Contribuciones	7.885	7.976	7.687	9.636	12.527	18.082
Tributarios	5.721	5.330	7.437	10.483	12.752	15.177
Figurativos	6.475	7.315	7.416	6.464	8.133	10.149
Otros	46	21	32	41	43	301
GASTOS	20.290	20.429	21.493	24.792	29.034	37.108
Prestaciones	14.112	14.099	15.928	18.183	20.623	26.888
Transferencias	3.702	3.993	2.706	3.270	4.474	5.122
Figurativos	2.287	2.125	2.597	3.029	3.478	4.484
Otros	189	212	262	310	459	614
RESULTADO FINANCIERO	-163	213	1.079	1.832	4.421	6.601

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES

Esto permitió a la Anses encarar una serie de políticas. La primera fue la recuperación del nivel real de los haberes, sobretodo los más bajos, que se habían deteriorado fuertemente en 2002. Así, entre finales de 2002 y 2007 la jubilación mínima pasó de \$ 200 a \$ 596 y el haber promedio de \$ 381 a \$ 763. En términos reales esto significó una mejora de 107% y 53% respectivamente.

Política de aumento de jubilaciones desde 2003

	Beneficiarios	Haber mínimo en \$		Haber medio en \$	COSTO (mill. \$)			
		Inicial	Nuevo		Mensual	Anual		
dic-02			200	347				
jul-03	Aumento de la mínima a \$ 220	Decreto 391/03	1.595.955	200	220	381	40	525
ene-04	Aumento de la mínima a \$ 240	Decreto 1194/04	1.733.694	220	240	396	34	445
jun-04	Aumento de la mínima a \$ 260	Decreto 683/04	1.786.182	240	260	413	42	547
sep-04	Aumento de la mínima a \$ 280	Decreto 683/04	1.876.882	260	280	458	36	474
sep-04	Aumento de la mínima a \$ 308 y movilidad de 10% hasta \$ 1.000	Decreto 1199/04	1.938.691	280	308	458	105	1.362
jul-05	Aumento de la mínima a \$ 350	Decreto 748/05	1.948.971	308	350	490	74	966
sep-05	Aumento de la mínima a \$ 390	Decreto 1273/05	1.995.562	350	390	521	79	950
jun-06	Aumento de la mínima a \$ 470 y de 11% para el resto	Decreto 764/06	3.128.146	390	470	603	256	3.333
ene-07	Aumento de la mínima a \$ 530 y de 13% para el resto	Ley 26.198	4.025.421	470	530	678	303	3.941
sep-07	Aumento general del 12,5%	Decreto 1346/07	4.627.813	530	596	763	392	5.097

AUMENTO ACUMULADO 2007 - 2003

	Minima:	Media:
Nominal	198%	120%
Real (1)	108%	53%

(1) Deflactado por el Índice de Precios al Consumidor que publica el INDEC
Fuente: elaboración propia en base a ANSES

Otras acciones que encaró el Gobierno Nacional en los últimos años tendieron a paliar algunos de los problemas estructurales que enfrentaba el sistema de seguridad social. Entre ellas, las más importantes por el alcance y por los efectos son, por un lado la ley de “jubilación anticipada” (Ley 25.994), complementada luego por el Decreto 1545/2005 que instrumentó la última “moratoria” previsional, que en conjunto atacaron el problema de la reducida tasa de cobertura presente en el sistema. Por otro lado, la sanción de la Ley 26.222 modificó diversos aspectos del sistema previsional vigente, alterando en algunos casos aspectos esenciales del mismo.

Jubilación anticipada y moratoria previsional

Desde la sanción de la Ley 24.241 la proporción de personas mayores con algún tipo de beneficio previsional ha ido en caída. Las causas de este comportamiento son básicamente dos. El factor principal fue la precariedad de las relaciones laborales, incluyendo en este concepto a la pérdida de puestos de trabajo pero también al incumplimiento de aportes. En un segundo nivel de

responsabilidad puede encontrarse el aumento de los requisitos para acceder a los beneficios que impuso la nueva Ley.

En 1990 las personas en edad de jubilarse eran 4,9 millones y los que contaban con algún tipo de beneficio de la seguridad social eran 3,1 millones, o sea que la “cobertura” del sistema ascendía al 61,9% del total de la población mayor. En 1995 el ratio de cobertura había caído al 61,1%. Esta disminución de menos de 1 punto no puede atribuirse a la reforma previsional que recién comenzaba a aplicarse sino a las deficiencias del mercado laboral⁴⁵.

Ratio de cobertura del sistema previsional

	Habitantes "mayores" (1)	Beneficiarios del Sistema Previsional (2)	Ratio de cobertura
	Miles de personas		
1970 (e)	3.123	1.360	43,5%
1975	3.564	1.651	46,3%
1980	4.007	2.289	57,1%
1985	4.493	2.712	60,4%
1990	4.942	3.061	61,9%
1995	5.338	3.260	61,1%
2000	5.742	3.267	56,9%
2005	6.223	3.274	52,6%
2007 (e)	6.452	4.672	72,4%

(1) Se incluyen todos los varones mayores de 60 años y las mujeres mayores de 55, aunque la reforma de 1994 elevó la edad mínima de retiro a 65 y 60 años respectivamente, por lo que parte de esta población se encuentra fuera de la edad legal necesaria para cobrar una prestación.

(2) Beneficios en vigor por todo concepto. Incluye cajas provinciales transferidas al sistema nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a Indec, Secretaría de Seguridad Social y Anses

⁴⁵ Parcialmente compensadas por la incorporación de Cajas Previsionales Provinciales al sistema de reparto, proceso que tuvo principio en 1994. El efecto se estimó en 0,4 puntos.

Está claro que bajo las condiciones previas al cambio de régimen ya existía una tendencia hacia una caída de la cobertura del sistema previsional que se produjo luego de un proceso previo de mucho crecimiento. En 1970 la relación entre beneficiarios y personas mayores no llegaba al 44%. Luego esa cifra fue se fue incrementando hasta fines de los '80.

En 2000 había 5,7 millones de personas “mayores” (o sea hombres de más de 60 años y mujeres de más de 55 años) y los beneficiarios del sistema previsional ascendían a 3,3 millones. De esta manera la cobertura se ubicaba en el 56,9%. El descenso frente en esos cinco años (1995-2000) fue de más de 4 puntos, significativamente más que en el quinquenio previo, antes de la reforma previsional. Se debe tener presente que la Ley 24.241 elevó la edad mínima para acceder a los beneficios previsionales, por lo que una parte del aumento se debe a ese cambio legislativo y fue un efecto buscado por la nueva Ley.

Entre 2000 y 2005 volvió a observarse una marcada caída de la cobertura previsional. En ese último año había 6,2 millones de mayores y 3,3 millones de beneficiarios, o sea un ratio de 52,6%. Nuevamente una parte de esta disminución, que fue de 4,3 puntos, puede atribuirse al deterioro estructural y al aumento de la edad requerida para acceder al retiro, pero se observó también un componente adicional que seguramente está relacionado con la crisis, la pérdida de puestos de trabajo en los años previos y mayor informalidad.

Con este marco, en diciembre de 2004 se sancionó la Ley 25.994 que creó la figura “prestación de Jubilación Anticipada”, a la que podrían acceder las personas que se encontraran desocupadas al 30 de noviembre de 2004⁴⁶, tenían por lo menos 30 años de aportes jubilatorios pero le faltaban como máximo 5 años para alcanzar la edad de retiro exigida por la ley, es decir que tenían por lo menos 60 años los varones o 55 las mujeres.

⁴⁶ Posteriormente la Resolución 1054/2006 de la Anses prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 la fecha de situación de desempleo exigida.

La norma también permitió a quienes tuvieran la edad legal para jubilarse al 31 de diciembre de 2004 pero no los años de aportes necesarios a inscribirse en la moratoria establecida por la Ley 25.865⁴⁷ para completarlos para acceder así a la prestación jubilatoria.

Casi un año después (noviembre de 2005) se dictó el Decreto 1454/2005 que actualizó la Ley 24.476 de 1995 que había creado un régimen de regularización de deudas para los trabajadores autónomos. De esta manera quienes alcanzaran la edad de jubilación en cualquier momento sin cumplir con los requisitos de años de aportes, podrían completar los aportes anteriores al 30 de septiembre de 1993 también con las condiciones establecidas en la Ley 25.865.

Los efectos de estas medidas pueden analizarse en dos dimensiones: por un lado los cambios producidos en la cobertura del sistema previsional y luego por el impacto sobre el gasto público.

Hasta julio de 2007, con estos dos mecanismos accedieron a un beneficio previsional un total de 1.404.289 personas⁴⁸. Con la incorporación de estos nuevos jubilados, la cobertura del sistema llegó al 72,4% de los adultos mayores, lo que significa una recuperación de 20 puntos respecto al año 2005 y un nuevo record en lo que hace al alcance de la seguridad social en Argentina. Si bien esto implica un avance sustantivo en la situación actual, al no haberse corregido las causas que provocaron la caída en la tasa de cobertura, es posible que en el futuro deba recurrirse periódicamente a mecanismos como los aquí comentados, si no se modifica la legislación para lograr una cobertura básica universal.

Del total de casos, el 87% son mujeres (1.222.584) y solo el 13% varones (181.705), con una edad promedio de 72 y 71 años respectivamente. La gran mayoría correspondió a personas que no alcanzaban los años de aportes necesarios para acceder a la jubilación, ya que menos del 3% de los casos fueron

⁴⁷ Ver Capítulo 8.

⁴⁸ Se estima que el número total de beneficiarios a finales de 2007 ascenderá a 1,7 millones de personas.

beneficios otorgados en el marco del artículo 2º de la Ley 25.994 (Jubilación Anticipada)⁴⁹. En promedio se declararon 14 años de servicios, de los cuales solamente 8 años fueron aportes efectivamente realizados y los restantes 6 años fueron computados por la presentación de declaraciones juradas⁵⁰.

Estos datos parecen indicar la población alcanzada por esta política está formada por mujeres que se desempeñaron la mayor parte de su vida como amas de casa y en consecuencia realizaron muy pocos aportes y no podían cumplir con los requisitos para acceder a la jubilación, ni con los fijados en la Ley 24.241, ni con los más flexibles vigentes antes de la reforma previsional.

En cuanto al impacto financiero de las nuevas jubilaciones, en julio de 2007 representaron 24% del total de gastos de la Anses. El haber medio de las prestaciones obtenidas por moratoria era en ese momento de \$ 535 mensuales, apenas por arriba de la jubilación mínima que estaba fijada en \$ 530. Al mismo la cuota promedio por el pago de la deuda previsional que realiza cada beneficiario es de \$ 216, con lo que cada uno recibía un haber neto promedio de \$ 322. Hacia el final de 2007 la jubilación mínima fue elevada \$ 596, con lo cual el haber neto pasó a ser de \$ 384, dado que la cuota de la moratoria se mantiene nominalmente fija.

⁴⁹ Hasta febrero de 2007 se habían otorgado 1.056.448 nuevos beneficios, de los cuales 30.961 correspondieron a beneficiarios de la Jubilación Anticipada, es decir personas que ya tenían 30 años de aportes o más y se encontraban desocupadas, no habiendo alcanzado la edad legal para jubilarse.

⁵⁰ En los términos del artículo 38º de la Ley 24.241.

Impacto de las moratorias en el gasto previsional

Julio de 2007

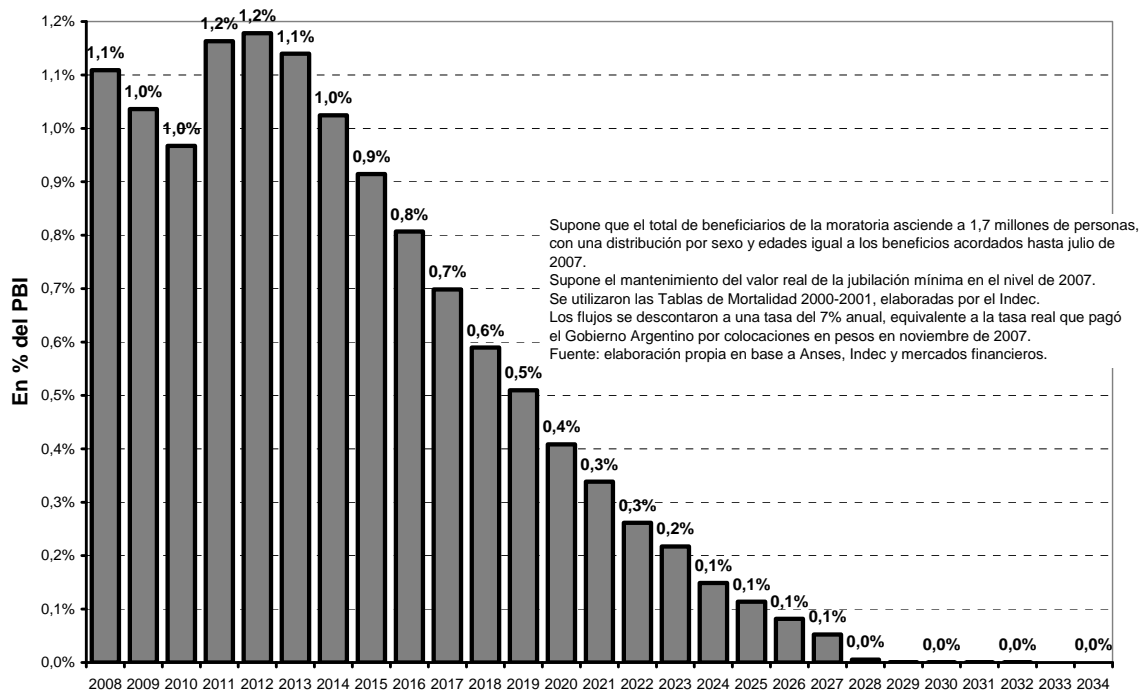
Prestación (1)	Cantidad de beneficios	Gasto (en millones de \$)	Distribución de los beneficios (en %)	Distribución del gasto (en %)
Régimen de reparto	3.031.884	2.166	64,1	69,8
Moratoria	1.404.289	750	29,7	24,2
Régimen de capitalización (comp. Pública)	276.551	153	5,8	4,9
Ex combatientes de Malvinas	20.187	32	0,4	1,0
TOTAL	4.732.911	3.100	100,0	100,0

(1) No incluye prestaciones no contributivas ni pago de retroactivos.

Fuente: Elaboración propia en base a Anses.

De esta manera el costo para el sector público de la moratoria será equivalente a cerca del 1% del PBI. Hacia delante el costo anual dependerá de cómo evolucione el nivel real de los haberes mínimos del sistema y de la sobrevivencia de los beneficiarios. Una proyección razonable de estas variables permite estimar que el costo presente total de la moratoria equivale a casi el 13% del PBI, de los cuales 10 puntos deberán pagarse en los próximos 10 años (o sea un promedio de 1% del PBI anual). El pico se daría entre 2011 y 2013 cuando los jubilados vayan terminando de pagar la moratoria (que como máximo tiene 60 cuotas) y la Anses deba comenzar a pagar todos los beneficios completos.

Proyección de los gastos por la moratoria previsional



Ley 26.222

La Ley 26.222 sancionada en febrero de 2007 introdujo reformas sustanciales al sistema jubilatorio vigente. La principal modificación fue la “apertura” del régimen de reparto y en este sentido, los cambios alcanzaron tanto a los trabajadores ya afiliados como a los que se incorporan por primera vez al mercado laboral. También realizó reformas en la tasa de sustitución del sistema de reparto, en el régimen de comisiones, seguros e inversiones del sistema de capitalización y modificaciones en el monto del salario sujeto a aportes y el haber jubilatorio mínimo que afectan a los dos sistemas.

Apertura del régimen de reparto: modificaciones que afectaron al stock de afiliados

A partir de la sanción de la Ley 26.222, se permitió a los trabajadores que hayan optado por el régimen de capitalización solicitar el traspaso al régimen de reparto. Este traspaso se aplica sólo para los aportes futuros que realicen ya que los aportes realizados con anterioridad continuarán siendo administrados por las AFJPs, capitalizándose hasta la edad jubilatoria.

A efectos de optar por el régimen de reparto, se habilitó un período de opción hasta el 31/12/2007. Vencido dicho plazo, los afiliados deberán permanecer en el régimen elegido por un plazo de cinco años. Cada cinco años, los afiliados pueden cambiar nuevamente el régimen al cual destinan sus aportes jubilatorios.

Aquellos trabajadores afiliados al régimen de capitalización, que llegados los 55 años (para los hombres) ó 50 años (para las mujeres), cuenten con un saldo inferior a \$ 20.000, se traspasan automáticamente al sistema de reparto, salvo que opten explícitamente por permanecer en capitalización.

Apertura del régimen de reparto: modificaciones que afectaron a las altas al sistema:

A partir de la reforma, aquellos trabajadores que no opten específicamente por el régimen al cual desean aportar, quedarán afiliados automáticamente al régimen de reparto. Este mecanismo es exactamente inverso al vigente hasta la sanción de la Ley 26.222, ya que anteriormente los que no optaban eran asignados a una AFJP⁵¹.

Estos cambios implican una modificación fundamental de la reforma realizada de 1994. Como ya se mencionó, la Ley 24.241 y su reglamentación

⁵¹ Ver Capítulos 5 y 8.

establecieron para los trabajadores ya incorporados al mercado laboral un plazo acotado de tiempo para ejercer la opción de permanecer en el sistema de reparto. Para los nuevos trabajadores se fijó un plazo de 30 días (después extendido a 90 días) para optar por ingresar al sistema de reparto, luego de lo cual sus aportes se destinaban directamente al sistema de capitalización.

Una vez inscripto en el sistema de capitalización, el trabajador no podía volver al sistema de reparto⁵². Por el contrario, si ejercía la opción de afiliarse en el sistema de reparto, podía pasarse al sistema de capitalización en cualquier momento. El trabajador tenía la posibilidad de elegir entre ambos sistemas, aunque se limitaba la posibilidad de modificar las decisiones tomadas.

Claramente, para el espíritu de la Ley 24.241, en el largo plazo el sistema de reparto debería circunscribirse a abonar solamente la PBU uniforme para todos los beneficiarios, a medida que fueran desapareciendo los jubilados por las leyes anteriores a la reforma y las PC y las PAP de los trabajadores que estaban en actividad al momento de entrar en vigencia el nuevo sistema. De esta manera se explica las restricciones a retornar o inscribirse en el régimen de reparto. El sistema previsional sería mixto mientras el sector público continuara abonando las obligaciones preexistentes pero en un futuro pasaría a ser básicamente de capitalización y administrado por el sector privado, solamente complementado por el Estado.

Con la reforma introducida por la Ley 26.222 se produce un cambio fundamental en este esquema al otorgar total libertad a los trabajadores para optar entre ambos regímenes, incluso alternando periódicamente entre ellos y al asignar los nuevos trabajadores “indecisos” al sistema de capitalización. Ya no hay un sistema “residual” (reparto) y otro nuevo que prevalecerá en el largo plazo (capitalización). Ahora hay dos sistema paralelos que convivirán y competirán

⁵² Posteriormente, mediante el Decreto 816/94, se permitió a los afiliados que se inscribieran en el sistema de capitalización volver al de reparto, por una única vez y solamente hasta el 15 de julio de 1996.

entre si por los afiliados, dado que la legislación no introduce incentivos hacia ninguno de los dos.

Suponiendo que en el futuro el Estado estará en condiciones financieras de hacerse cargo de las prestaciones del sistema previsional de reparto, manteniendo el poder adquisitivo de las mismas, permitir el traspaso entre regímenes es una medida que puede considerarse como razonable. Pero dada esta posibilidad sería deseable que los trabajadores cuenten con toda la información necesaria para evaluar las expectativas que cada régimen implica y en todo caso tomar la mejor decisión para maximizar sus beneficios futuros.

Mejora en la tasa de sustitución del régimen de reparto

Como se mencionó anteriormente, la Ley 24.241 buscaba un reemplazo paulatino del sistema de reparto por otro de capitalización. En la transición convivirían pero en el largo plazo el sistema de reparto quedaría reducido a una mínima expresión. En este sentido, el articulado de esa Ley contenía diversos incentivos para inducir el cambio de sistema de los trabajadores. Uno de ellos fue la reducción de la tasa de reconocimiento de los años aportados posteriores a la reforma, que se utilizaba para el cálculo de la PAP.

Según la Ley, a los trabajadores se le reconocían los años aportados anteriores a la reforma a razón de 1,5% por año del promedio del salario efectivamente percibido en los últimos 120 meses de actividad (Prestación Complementaria o PC). A los trabajadores que permanecieran en el régimen de reparto, se les reconocerían por cada año aportado a posteriori de la reforma solamente el 0,85% del salario promedio (Prestación Adicional por Permanencia o PAP), calculado igual que en el caso de la PC.

De esta manera, una persona que trabajó 30 años con anterioridad a la reforma tendría una PC equivalente al 45% del salario promedio de los últimos 120

meses de trabajo, mientras que otra persona que registrara 30 años de aportes posteriores a la reforma obtendría una PAP del 25,5% del sueldo promedio⁵³.

Claramente la Ley introdujo, de esta manera, una distinta valoración para ambos períodos, castigando la permanencia en el sistema de reparto. Además esta disminución de la tasa de reconocimiento de los aportes posteriores a la reforma otorgó una ventaja competitiva importante al régimen de capitalización ya que el rendimiento esperado de las inversiones en el momento de la reforma (y por ende de la prestación al momento del retiro) superaba claramente a la PAP, sobretodo para los trabajadores más jóvenes.

La Ley 26.222 elevó la tasa de reconocimiento utilizada para el cálculo de la PAP del 0,85% al 1,5%, equiparándola con la que se usa para el cálculo de la PC. De esta manera se eliminó el diferencial de reconocimiento para los aportes efectuados antes o después de la reforma de 1994 y además puso al sistema de reparto en una posición mucho más competitiva con el sistema de capitalización.

La contrapartida es un aumento del gasto público en jubilaciones a futuro y el mayor desafío para el Estado será, entonces, obtener los ingresos suficientes para hacer frente a estas mayores demandas financieras.

Fijación de una comisión máxima para las AFJP

La Ley 26.222 estableció la comisión máxima de administración que pueden percibir las AFJP que alcanza el 1% del salario sujeto a aportes. En enero de 2007, previamente a esta medida, la comisión promedio del sistema era del 1,12%, o sea que estaba levemente por encima de ese límite y se había reducido considerablemente desde la aparición de las AFJP en 1994.

⁵³ En ambos casos corresponde agregar la Prestación Básica Universal (PBU) para obtener el haber jubilatorio final de esas personas.

Con la disposición de una comisión máxima se perdió un elemento de posible competencia entre las AFJP, dado que todas las AFJP establecieron su comisión en el máximo. Es probable que efectuando pequeños ajustes en los gastos de las administradoras, sobre todo en cuanto a la información u otros servicios que brindan al afiliado, se hubiera podido seguir reduciendo las comisiones sin recurrir a la aplicación de topes.

AFJP: Comisiones y costo promedio del seguro de invalidez

En % sobre el salario

Periodo	Comisión de administración	Costo del seguro	Comisión total
jul-95	2,79	0,74	3,54
jul-96	2,86	0,63	3,49
jul-97	2,70	0,76	3,47
jul-98	2,53	0,90	3,44
jul-99	2,47	0,95	3,41
jul-00	2,37	1,01	3,38
jul-01	2,20	1,18	3,38
jul-02	1,86	0,41	2,27
jul-03	1,46	0,80	2,26
jul-04	1,31	1,24	2,55
jul-05	1,26	1,27	2,53
jul-06	1,22	1,37	2,59
ene-07	1,12	1,41	2,53
jul-07 (*)	1,00	1,42	2,42

(*) Vigencia de la limitación impuesta por la Ley 26.222

Fuente: Elaboración propia en base a SAFJP

El análisis de las erogaciones de las AFJP, permite determinar que del conjunto total de costos operativos, los destinados a la comercialización representan alrededor del 40% de los mismos. A su vez dentro de estos últimos las remuneraciones del personal de ventas superan el 70%. Visto de otra manera, casi el 30% de los costos totales de las AFJP lo constituye la fuerza de comercialización. De ello se deduce que un elemento que podría haberse considerado para reducir las comisiones, era la posibilidad de disminuir dichos

gastos que en gran medida dependen de las comisiones que abonan las AFJP a sus promotores por la captación de nuevos afiliados.

Por ejemplo, una forma de estimular la baja de comisiones, podría haber sido incorporar la posibilidad que el afiliado se pueda traspasar libremente de una AFJP a otra. De esa forma no valdría la pena pagar por la incorporación de un afiliado (vía comisiones a los promotores) y la captación comenzaría a depender fundamentalmente de la competencia entre las AFJP por precio, seguridad, rentabilidad, etc..

Estructura de costos de las AFJP

Información del 01/04/2006 al 31/03/07

En millones de \$

I Ingresos netos (i-ii)		1.139
i Ingresos por comisiones		2.533
ii Primas del seguro colectivo		1.394
II Costos totales (i+ii)		986
i Gastos de Comercialización		382
<i>Sueldos</i>	274	
<i>Gastos</i>	58	
<i>Impuestos</i>	50	
ii Gastos de Administración		604
<i>Sueldos</i>	308	
<i>Gastos</i>	223	
<i>Impuestos</i>	56	
<i>Amortizaciones</i>	17	
III Resultado de Gestión (I-II)		153

Fuente: Elaboración propia en base a SAFJP

Modificación del seguro colectivo de invalidez y muerte

Otra modificación introducida por la Ley 26.222 tiene que ver con la forma en que el régimen de capitalización prestará en el futuro la cobertura de las contingencias de invalidez y muerte de los afiliados activos.

Se eliminó la obligatoriedad de contratar un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento que financie estas prestaciones, reemplazándolo por un fondo

mutualista, de modo que el costo de ese seguro se financie equitativamente entre todos los afiliados al sistema de capitalización.

La Ley 24.241 determinaba la obligatoriedad de que cada AFJP contratara una póliza de seguro colectivo que debía financiar las prestaciones de invalidez y fallecimiento. Por este motivo cada AFJP tenía un costo de seguro que le era propio y el mismo se trasladaba a la comisión total que devengaba cada Administradora.

En la práctica, cada AFJP contrataba la póliza con una compañía de seguros del mismo grupo económico. Esto fue quitándole transparencia a la razonabilidad del precio de la póliza, pudiendo entenderse que el precio de la póliza encubría una comisión ya que superaba el costo de las prestaciones a su cargo.

En ese sentido, la reforma elimina la contratación de la póliza y lo reemplaza por un fondo mutualista. Dicho fondo permitirá que el costo del seguro sólo cubra las erogaciones necesarias para financiarlo y adicionalmente, que el mismo resulte igual para todos los afiliados, independientemente de la AFJP en la cual se afilien. La ley también establece que el costo que significa integrar dicho fondo no se debitará directamente de las cuentas sino que será deducido de la rentabilidad de las cuentas individuales

Modificación del menú de inversiones

Hasta marzo de 2007 la legislación fijaba topes máximos de fondos que las AFJP podían destinar a algunas inversiones. La Ley 26.222 incorporó al menú de las inversiones de los fondos previsionales, con carácter de obligatorio, a los “Títulos de la deuda, certificados de participación en fideicomisos, activos u otros títulos.....cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura...”, fijando una banda de participación en la cartera total de inversiones del 5 al 20%

del total. Además fijó un plazo de seis años para alcanzar esa participación con un cronograma que debe elaborar el Poder Ejecutivo⁵⁴.

Le Ley entiende por inversión productiva aquellos fondos destinados a títulos de deuda, certificados de participación en fideicomisos u otros títulos valores representativos de deuda, cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo.

Ampliar las posibilidades de inversiones, siempre que los nuevos papeles cumplan con las pautas de riesgo y rentabilidad adecuadas, ha de significar en un beneficio para los aportantes. El problema es que por primera vez la ley determina que tales títulos deberán tener una participación mínima dentro del portafolio de inversiones de las AFJP.

Antes de esta modificación esas inversiones le estaban permitidas a las AFJP. Si esos activos tuvieran las condiciones financieras necesarias para ser considerados por los fondos previsionales (en cuanto a riesgo y rentabilidad) no hubiera sido necesario establecer su obligatoriedad. Por si solos hubieran ganado un lugar en el portafolio de las administradoras.

Entonces, dado la obligatoriedad de dichas inversiones, cabe suponer que las administradoras deberán resignar rentabilidad y/o asumir mayores riesgos para cumplir con la normativa. En este caso, invariablemente el costo deberá ser solventado por los actuales aportantes y futuros jubilados.

Adicionalmente, con el objetivo declarado de facilitar el cumplimiento de estas nuevas obligaciones, en octubre de 2007 se limitó la posibilidad de realizar inversiones un títulos y acciones de países del MERCOSUR⁵⁵⁶.

⁵⁴ El 17 de octubre de 2007, la SAFJP emitió la Instrucción 17/2007 que en su artículo 6º determinó que el objetivo del 5% de participación mínima determinado por la Ley 26.222 deberá ser alcanzado en un plazo de 5 años, a razón de un 1% por cada año calendario. Así, para el 31 de octubre de 2008 la participación de las inversiones productivas en la cartera de las AFJP deberá ser del 1%, al 31 de octubre de 2009 del 2% y así sucesivamente hasta alcanzar el 5% en octubre de 2012.

En ese momento la participación de esas inversiones en la cartera de los fondos de jubilaciones rondaba el 10% (unos \$ 9.000 M) y deberá reducirse a un máximo del 2%. Para ello se fijó un cronograma de convergencia que comienza el 31 de diciembre de 2007, cuando las inversiones de las AFJP en el MERCOSUR no podrán superar el 8% de la cartera. A partir del 1º de enero de 2008 esta participación deberá reducirse a razón de 2% cada 120 días corridos, hasta llegar al límite máximo del 2% el 31 de diciembre de 2008.

Modificación del salario máximo sujeto a aportes

Según el artículo 9º de la Ley 24.241 aprobada en 1994, el máximo salario sujeto a aportes estaba determinado por 60 MOPRE⁵⁷. La Ley 26.222 elevó ese salario máximo a 75 MOPRE y autorizó al Poder Ejecutivo a incrementar el importe en la misma proporción que aumente el haber máximo. En base a dicha norma, el Ejecutivo a partir de septiembre de 2007 volvió a subir el salario máximo sujeto a aportes llevándolo al equivalente a 84,375 MOPRE⁵⁸.

Históricamente la legislación previsional previó un haber máximo para las prestaciones jubilatorias pero no un aporte máximo. Esta fórmula fue declarada inconstitucional en repetidas oportunidades por la justicia, que entendía que la relación entre el aporte y el haber debía mantenerse, a pesar que este último superara el máximo previsto en la Ley.

La Ley 24.241 introdujo entonces un máximo para el haber jubilatorio y para el aporte, eliminando esa fuente de conflicto judicial. Todo variaba en función del MOPRE. Con cada cambio en el MOPRE se producía:

⁵⁵ En la práctica, las inversiones de las AFJP en el MERCOSUR se circunscriben casi exclusivamente a la compra de papeles brasileños.

⁵⁶ Resolución Conjunta de la SAFJP, la Comisión Nacional de Valores y el BCRA N° 10/2007, 517/2007 y 209/2007, publicada en el Boletín Oficial del 22 de octubre de 2007.

⁵⁷ Para una definición del MOPRE, ver Capítulo 8.

⁵⁸ Decreto 1346/2007, publicado en el Boletín Oficial del 5 de octubre de 2007.

- a) Un aumento del salario máximo sujeto a aportes,
- b) un aumento en el cálculo de la prestación básica universal y
- c) un aumento en el tope anual por año de aporte para el cálculo de la Prestación Compensatoria y la Prestación Adicional por Permanencia.

O sea que con cada cambio del MOPRE había un aumento simultáneo del haber jubilatorio (de toda la escala, incluido el máximo) y del salario máximo sujeto a aportes. La Ley 26.222 no modificó el valor del MOPRE⁵⁹ sino que aumentó la cantidad de unidades MOPRE consideradas para fijar el aporte máximo.

Esta desvinculación del salario máximo sujeto a aportes de los beneficios jubilatorios produce que los incrementos en los aportes previsionales no resulten en mayores haberes previsionales, volviendo a reinsertar una posible fuente de conflictos judiciales futuros para el sistema previsional.

Adicionalmente, la Ley 26.222 estableció que el salario máximo sujeto a aporte no se computará más por cada empleo, sino que podrán incluirse todas las actividades que desarrolle el trabajador. Este cambio resultó acertado ya que eliminó la desigualdad que se producía entre un afiliado con un salario, por ejemplo, de \$ 8.000 que aportaba hasta \$ 4.800 (con anterioridad a la ley) y otro trabajador con dos empleos de \$ 4.000 que aportaba por los \$ 8.000, aunque en ambos casos sus prestaciones de reparto en el momento del retiro serían similares.

Garantía del haber mínimo

La Ley 26.222 reintrodujo la garantía de un haber mínimo, tanto para los afiliados al régimen de reparto como para los afiliados al régimen de capitalización, siempre y cuando estos tengan un componente público en su

⁵⁹ Que se mantiene congelado en \$ 80 desde 1997.

haber. De esta manera la Ley recogió la política que aplicaba la Anses desde el dictado de la Resolución 1432/2003 de ese organismo⁶⁰.

Dicha norma extendió el pago del haber mínimo jubilatorio a los beneficiarios del régimen de capitalización "... cuando la Anses participe en el financiamiento del retiro por invalidez, o de la pensión por fallecimiento, o abone la PBU, la PC y eventualmente, la PAP...". En consecuencia, quedaron excluidos de esta garantía aquellos beneficios en cuyo financiamiento no participa el sector público, o sea los de aquellas personas que al momento de entrada en vigencia de la Ley 24.241 tuvieran 30 o 25 años (según fueran varón o mujer)⁶¹ y que se incapaciten o mueran antes de alcanzar la edad jubilatoria, sin haber efectuado nunca aportes al régimen de reparto.

De esta manera se pretende introducir una clara desventaja para el sistema de capitalización al limitar la garantía de haber mínimo en ese segmento, a pesar que los trabajadores hagan iguales aportes que aquellos que lo hacen en el sistema de reparto.

Igualmente esta situación está siendo objeto de reclamos ante la justicia. En agosto de 2007 un fallo de la Sala 1 de la Cámara de la Seguridad Social, le dio la razón a un pensionado que cobraba una renta vitalicia menor al haber mínimo legal, ordenando a la Anses que cubra la diferencia, entendiendo que no debe discriminarse según el destino de los aportes⁶².

Resultados de las reformas introducidas por la Ley 26.222

La Ley 26.222 realizó una serie de reformas importantes al régimen de seguridad social instaurado por la Ley 24.241 en 1994. Las más importante son que reabrió la posibilidad de traspaso del sistema de capitalización al de reparto

⁶⁰ Publicada en el Boletín Oficial del 7 de enero de 2004.

⁶¹ Es decir los hombres nacidos luego de 1963 y las mujeres nacidas después de 1968.

⁶² Fragueiro, Juan Manuel c/ Anses – Binaria Seguros de Retiro SA – Aruca Bit AFJP SA. Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, Sala 1.

de los afiliados que ya estaban inscriptos al momento de sancionarse (la opción inversa ya existía) y que los nuevos trabajadores “indecisos” (que no elijan entre el sistema de capitalización y reparto), se asignen en adelante directamente al sistema público.

Esto tuvo efectos inmediatos y de mediano plazo sobre el sistema previsional y sobre las cuentas públicas. Las consecuencias inmediatas de la Ley 26.222 son:

- a) un ingreso de activos a la Anses, producto de la transferencia de los saldos acumulados de las cuentas de capitalización correspondientes a afiliados varones mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 años, que no hayan acumulado más de \$ 20.000. La mayor parte de estos ingresos se verificó entre mayo y octubre de 2007.
- b) A partir del 1º de abril de 2007, los aportes correspondientes a los indecisos se destinaron al sistema de reparto, aumentando los ingresos de la Anses.
- c) Desde la misma fecha se elevó el salario máximo sujeto a aporte, lo que también aumentó los ingresos de la Anses.
- d) Adicionalmente, a partir del 1º de enero de 2008, los ingresos de la Anses también se verán incrementados por los aportes personales de los afiliados que opten por regresar al sistema de reparto.

Todos estos mayores recursos posibilitan al gobierno en el corto plazo financiar una posible mejora en el nivel de las prestaciones y el pago de las jubilaciones otorgadas a través de la Ley 25.994 y el Decreto PEN 1454/2005.

Como contrapartida de esta mayor holgura fiscal inmediata, el Estado adquirió un pasivo de mediano y largo plazo por la mayor cantidad de futuros

jubilados del sistema público y el aumento de las prestaciones correspondientes a la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), por el cambio de reconocimiento de 0,85% a 1,5% del salario por año de aporte.

Como consecuencia de estos traspasos de afiliados, la Anses recibió entre mayo y octubre de 2007 un total de \$ 7.511 M en activos que antes estaban en las carteras de inversión de las AFJP. Estos bienes, junto con los excedentes financieros acumulados en los años previos por el sistema previsional sirvieron para que el Gobierno integrara el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), creado por el Decreto 897 del 12 de julio de 2007⁶³. Este Fondo se presentó como el instrumento adecuado para hacer frente a los desafíos futuros que enfrentará el sistema.

Desde el punto de vista presupuestario, el ingreso de estos activos fue contabilizado como un recurso corriente de la Anses de 2007. Esto está en línea con lo previsto en la Ley 24.156 que regula el sistema presupuestario nacional y que en su artículo 32º determina que "...las jurisdicciones y entidades comprendidas en esta ley están obligadas a llevar los registros de ejecución presupuestaria en las condiciones que les fije la reglamentación. Como mínimo deberán registrarse la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva..."⁶⁴.

Además, no existen diferencias sustanciales entre recibir fondos en dinero o en especies financieras. El hecho que la percepción de esos recursos por parte del fisco no impacte sobre la demanda agregada o que sea un efecto de una sola vez tampoco modifican el hecho de que es un recurso y que mientras se acumulo en las AFJP disminuyo los ingresos corrientes del sistema previsional.

⁶³ Decreto 897/2007 publicado en el Boletín Oficial del 13/07/2007. Una descripción más detallada del FGS se presenta más adelante.

⁶⁴ Ley de Administración Financiera y Sistemas del Control del Sector Público Nacional, sancionada el 30 de septiembre de 1992 y publicada en el Boletín Oficial del 29/10/92.

Ahora, desde el punto de vista macroeconómico, estos ingresos no pueden asimilarse a la percepción de recursos en efectivo, dado que no producen un efecto contractivo sobre el nivel de consumo y tampoco son útiles para el financiamiento de las obligaciones de caja que debe enfrentar el sector público.

Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público (FGS)

Este Fondo fue creado por el Decreto 897/2007. En el artículo 1º del citado Decreto se enuncian sus fines, entre los cuales se destaca el de constituirse como fondo de reserva a fin instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público, garantizando el carácter previsional de los mismos.

Es decir, persigue conformar un fondo de reserva con los recursos del sistema que tendrá por objetivo atenuar el impacto financiero que sobre el mismo pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales; contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo y atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional a efectos de preservar la cuantía de las sus prestaciones. Los valores acumulados en el Fondo no deberían ser mayores al total de erogaciones de la Anses previstas en su presupuesto anual (art. 6º).

El artículo 3º del Decreto enumera los recursos que integrarán el Fondo:

- a) El superávit presupuestario de la Anses;
- b) los bienes que reciba la Anses como consecuencia del traspaso de afiliados desde el sistema de capitalización;
- c) las rentas que obtenga por las inversiones que realice y
- d) otros aportes que pueda realizar el Estado Nacional.

La administración del Fondo fue encargada a la Anses, que en la tarea será asistida por un Comité de Administración de Inversiones integrado por el Director de la Anses y los Secretarios de Hacienda y Finanzas del Ministerio de Economía (art. 7º). Para la administración operativa del Fondo, la Anses debería suscribir un convenio con el Banco de la Nación (art. 5º). Los recursos del Fondo podrían ser invertidos, según el art. 4º del Decreto 897/07, en depósitos bancarios locales o en el exterior, la compra de títulos públicos o valores argentinos o extranjeros y cualquier otro tipo de inversión habitual en los mercados financieros (art. 4º).

En el marco de este Decreto, también debería crearse una Comisión de Seguimiento del FGS integrado por representantes de la Anses, el Poder Ejecutivo, el Congreso, los bancos, las asociaciones empresarias, de trabajadores y de jubilados y de los municipios. Esta Comisión sería la encargada de realizar el seguimiento de toda la información relativa al manejo del Fondo, debiendo asegurar la difusión pública de los datos (art. 13º y 14º).

Movilidad de las prestaciones

En octubre de 2008 la Ley 26.417 introdujo un nuevo esquema de movilidad automática para las jubilaciones y pensiones, en función de la evolución de los salarios y la recaudación del sistema previsional.

De acuerdo con esta norma, las prestaciones tendrán ajustes dos veces por año, en marzo y septiembre a partir de la siguiente fórmula:

$$a = 0,5 * RT + 0,5 * w$$

Donde

a = coeficiente de movilidad (previo a la aplicación del "límite")

RT = variación semestral de los recursos tributarios del sistema por beneficio

w = variación semestral del índice general de salarios del INDEC o el RIPTE (Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores

Estables) que publica la Secretaría de Seguridad Social, de los dos el mayor.

O sea que las jubilaciones se ajustarán por un índice formado por la mitad del aumento de los salarios más la mitad del aumento de los recursos tributarios que ingresen a la seguridad social.

Pero la Ley también establece un límite que estará dado por la variación de los recursos totales de la Anses por beneficiario, aumentado en un 3%:

$$b = r * 1,03$$

Donde

b = límite para la movilidad

r = variación anual de los recursos totales de la Anses por beneficio.

De esta manera, los aumentos de haberes no podrían superar el ritmo de aumento de los recursos del sistema, asegurando así la sostenibilidad futura de las prestaciones. La Ley prevé que la fórmula no puede ser aplicada a la inversa, es decir que si los recursos caen los haberes no pueden bajar. En ese caso, la diferencia temporaria debería ser cubierta por el “Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público”, creado por el Decreto 897/2007.

Capítulo 5: El final de una etapa: La reunificación del régimen previsional.

Hacia finales de 2008, el Gobierno Nacional anunció el envío al Congreso Nacional de un proyecto de Ley para la reunificación del sistema de pensiones bajo un nuevo esquema único, estatal y de reparto, eliminando el segmento privado administrado por las AFJP. Luego de un acelerado trámite parlamentario, el 20 de noviembre se sancionó la Ley 26.425 que creó el Sistema Previsional Integrado Argentino (SIPA) que será, en adelante, la única opción posible de cobertura previsional para todos los trabajadores.

Esta Ley dispuso que “los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización serán considerados... como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público” (art. 3º).

Además, “Las beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que a la fecha... sean liquidados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario serán pagados por el régimen previsional público... Estas prestaciones en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias”, o sea en régimen de movilidad que se había sancionado unos meses antes⁶⁵ (art. 4).

“Los beneficios del régimen de capitalización que a la fecha se liquiden bajo la modalidad de renta vitalicia previsional continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro” (art. 5).

Más adelante, el artículo 7 de la Ley determinó “transfiéranse en especie a la Anses los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización... Dichos activos pasarán a

⁶⁵ Ver Capítulo 9.

integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) creado por el decreto 897/07”.

De esta manera la administración pública comenzó a recibir los flujos de aportes personales de los afiliados que hasta ese momento iban a las administradoras privadas (en ese momento unos \$ 1.100 M mensuales en promedio) y pasó a ser titular de una gran masa de activos que estaban acumulados en las cuentas individuales de capitalización. Al momento del envío del proyecto al Congreso, la cartera de inversiones de las AFJP tenía un valor de \$ 94.443 M⁶⁶. El 55% eran títulos públicos (casi \$ 52.000 M), mientras que el otro 45% eran activos privados y depósitos bancarios, principalmente acciones de empresas argentinas.

CARTERA DE INVERSIONES DE LAS AFJP

En millones de \$

	2008 Septiembre
Títulos públicos	51.966
Otras inversiones	42.476
Acciones	10.608
Títulos extranjeros	6.139
Fondos comunes de inversión	4.445
Futuros y opciones (cupones atados al PBI)	3.746
Fideicomisos financieros	5.606
Plazo fijo	7.055
Obligaciones negociables	1.516
Disponibilidades	943
Resto	2.419
TOTAL	94.443

Fuente: Elaboración propia en base a SAFJP

⁶⁶ En los meses siguientes las carteras de las AFJP perdieron parte de su valor, arrastradas una importante desvalorización de los títulos públicos argentinos y de las acciones, en parte por cuestiones locales y en parte por la agudización de la crisis financiera internacional.

Además de eliminar segmento privado del régimen jubilatorio, la Ley 26.425 modificó aspectos generales de sistema para adaptarlos al los que ya regían en el segmento de reparto. Su artículo 16º especificó que todos los afiliados al SIPA tendrán derecho a cobrar una prestación adicional por permanencia (PAP), equivalente al 1,5% del sueldo en actividad por cada año de trabajo⁶⁷.

Casi al mismo tiempo de la sanción de la Ley que eliminó el segmento de capitalización del sistema previsional, el Decreto 2103/2008 modificó la estructura del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del régimen previsional (FGS) otorgando mayores facultades a la Anses para el manejo de los activos.

A partir de esta modificación la administración del FGS será plenamente ejercida por el director de la Anses y la faz operativa quedará en manos de un Subdirector de Operaciones del Fondo (originalmente esta tarea debía ser realizada por el Banco Nación).

Adicionalmente, se eliminó la posibilidad de realizar inversiones en el exterior e incluyó entre los criterios para la selección de las inversiones "...los impactos de las decisiones de inversión en la macroeconomía, especialmente en la creación de empleo así como la generación de recursos tributarios adicionales..." (art. 8º). Anteriormente los criterios fijados respondían solo a principios de seguridad y rentabilidad de las inversiones.

De esta manera se cerró una nueva etapa en la historia del sistema previsional argentino caracterizada por la participación del sector privado en la administración de una parte importante del régimen. En adelante será el sector público, a través de un régimen de reparto, el encargado de enfrentar los desafíos de la previsión social.

⁶⁷ La Ley 26.222 había modificado la normativa original del sistema elevando el reconocimiento por año de aportes al sistema de reparto del 0,85% al 1,50%. En su momento este cambio había buscado otorgar una ventaja competitiva al sistema de reparto frente al de capitalización (la Prestación Adicional por Permanencia del sistema de reparto "compite" con el rendimiento de las inversiones de las AFJP).

Dado que el flujo de fondos de las AFJP era claramente positivo al momento de su eliminación (los aportes cobrados superaban los pagos que hacían por jubilaciones y pensiones), la reforma fue financieramente positiva para la Anses en el corto plazo.

Teóricamente el stock de activos que recibió la Anses de las AFJP, si son correctamente administrados, deberían alcanzar para respaldar las jubilaciones devengas hasta diciembre de 2008 por los trabajadores actuales. Pero las que devenguen a partir de esa fecha representarán hacia adelante una carga para los futuros trabajadores y el fisco. Con la eliminación de las AFJP el sistema previsional público se hizo cargo de un pasivo enorme (las jubilaciones de todos los futuros pasivos que hubieran tenido que pagar las AFJP) que quedará a cargo de las generaciones futuras.

Esta claro que el sistema mixto de jubilación tenía numerosas falencias: insuficiente cobertura, costos elevados de administración, excesiva exposición a riesgos políticos y económicos, etc., algunos de los cuales ya habían sido parcialmente atacados con medidas anteriores, mientras otros continuaban pendientes de tratamiento⁶⁸, pero la eliminación lisa y llana de las AFJP no contribuyó a eliminar casi ninguno de ellos y agregó dudas adicionales.

Sin pretender hacer una descripción comprensiva de todos los desafíos que enfrentará el sistema de seguridad social argentino en el futuro, se enumeran algunos que requerirán algún tratamiento en el futuro cercano.

Viabilidad financiera

La sostenibilidad de un régimen previsional de reparto se apoya en un conjunto de variables⁶⁹:

⁶⁸ Todos estos temas ya han sido desarrollados en capítulos anteriores.

⁶⁹ Para un detalle de los requisitos para la sostenibilidad de un sistema previsional de reparto ver el Capítulo 2 de este trabajo.

- a) la “tasa de sostenimiento” del sistema que es la cantidad de beneficiarios divididos por la cantidad de trabajadores que aportan;
- b) el entorno macroeconómico y su impacto sobre el mercado laboral;
- c) las condiciones legales de acceso a los beneficios previsionales (edad y años de aporte) y la cantidad de regímenes especiales con condiciones de otorgamiento más benignas y
- d) la tasa de evasión en los aportes.

Tasa de sostenimiento

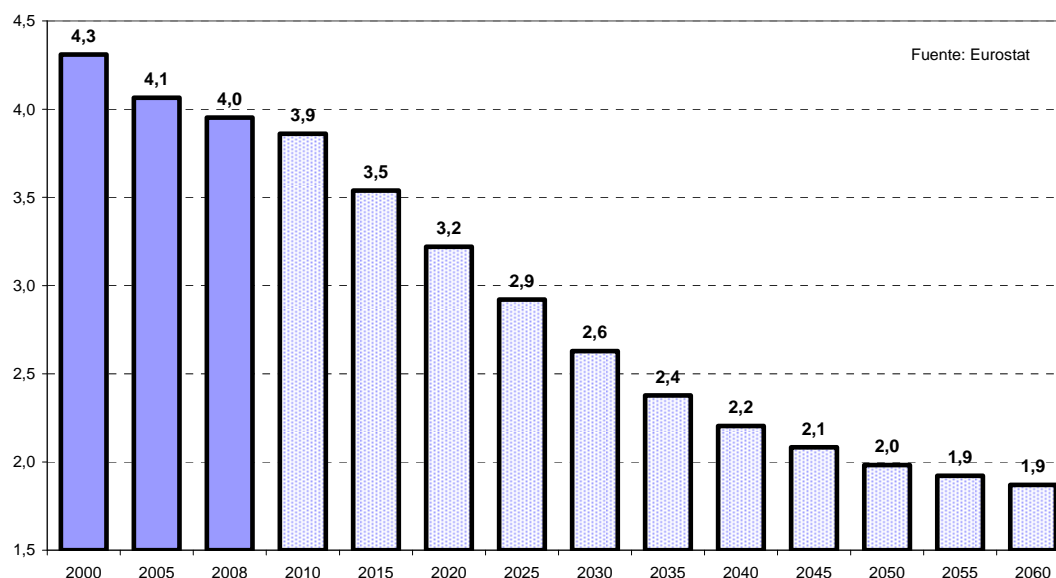
La “tasa de sostenimiento” va a seguir deteriorándose debido a factores poblacionales que están fuera del control de las autoridades y se replican en todo el mundo: la esperanza de vida es cada vez mayor y la tasa de natalidad menor, lo que implica que cada vez habrá menos trabajadores activos para sostener a la masa de jubilados.

Según el INDEC, en 1950 solo el 4% de la población argentina tenía más de 65 años y había 16 habitantes en edad de trabajar (entre 15 y 65 años) por cada potencial jubilado. Ahora el 10,5% de la población es mayor y hay 6 posibles trabajadores para sostener a cada uno de ellos. Para 2050 los mayores serán el 18% de la población total y habrá solo 3,5 “jóvenes” por cada uno de ellos⁷⁰.

⁷⁰ Fuente: Proyección de población por edad y sexo. Total país. Años 1950-2050 del INDEC.

Tasa de dependencia en la Unión Europea

Definida como el cociente entre la cantidad de personas mayores en edad laboral (entre 15 y 64 años) y la cantidad de personas mayores de 65 años



Además, el crecimiento económico agudiza este problema. En los países más desarrollados, los indicadores demográficos son peores. En el conjunto de la Unión Europea la relación jóvenes / mayores es ahora de 4 personas de entre 15 y 65 años por cada mayor de esa edad (similar al escenario estimado para Argentina en 2050), mientras que para mitad de este siglo la relación se proyecta que bajará a 2,0. En Alemania y España la relación será un poco peor al promedio (1,7).

Como la tasa de sostenimiento se seguirá deteriorando inexorablemente, se deberá poner énfasis en el resto de los componentes que determinarán la viabilidad del sistema previsional: las condiciones del mercado laboral, los requisitos de acceso y la tasa de evasión.

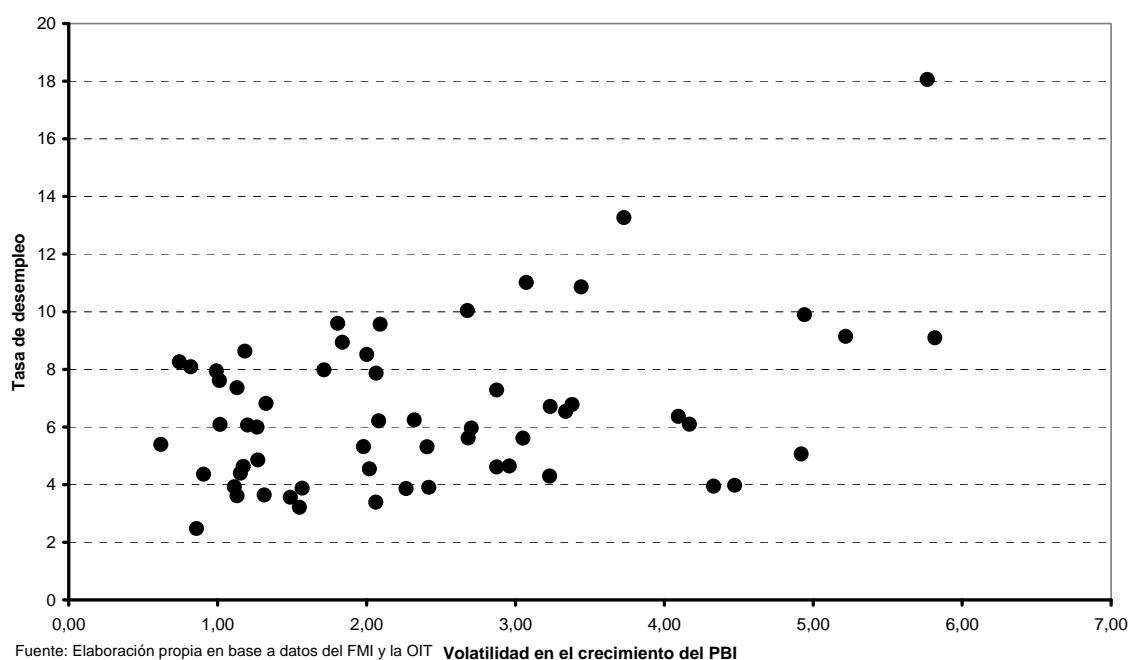
Entorno macroeconómico y empleo

El crecimiento de la economía es fundamental para la sostenibilidad del sistema de pensiones. Existe una relación directa entre las variaciones del PBI y el nivel de empleo. Un incremento del Producto Bruto implica un aumento de la

cantidad de personas ocupadas y, a la inversa, si el PBI cae habrá más personas desocupadas. Para el sistema esto se traducirá en una mejora o en un deterioro de sus ingresos.

A largo plazo, la estabilidad económica también es importante. Prolongados períodos de crecimiento moderado pueden hacer más por el empleo (y también por “blanqueo” de la economía) que etapas cortas de fuerte suba del PBI seguidas de crisis más o menos profundas.

Estabilidad económica y desempleo



En efecto, si se relaciona la estabilidad macroeconómica (expresada en la volatilidad del crecimiento del PBI) de más de 60 países con sus respectivas tasas de desocupación, se puede ver que las economías más estables a lo largo de un período prolongado de tiempo, tienden a tener menor desempleo que las más volátiles. Claramente el crecimiento económico moderado y sostenido no es condición suficiente para la baja del desempleo pero si parece ser una condición necesaria para avanzar en ese sentido.

Menor desempleo significa mayores ingresos para el sistema previsional, mejorando sus posibilidades de sostenimiento financiero.

Evasión

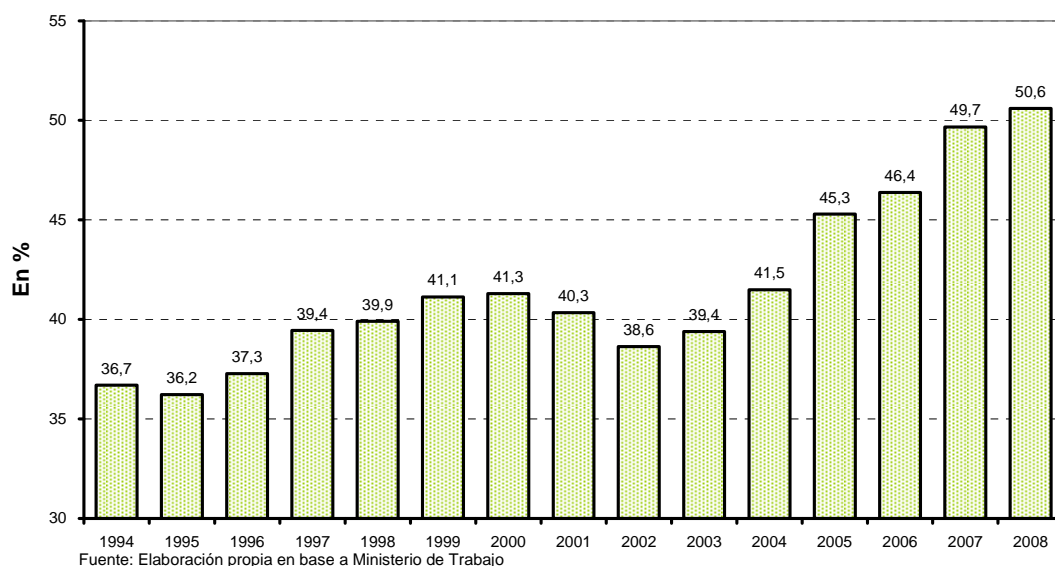
Como ya se ha visto⁷¹, la evasión es un punto de importancia en el tema previsional porque, además de disminuir el flujo de ingresos del sistema, forma un círculo vicioso que va minando sus posibilidades financieras. En una primera etapa determina una caída en los haberes. Luego, la caída del poder adquisitivo de los haberes de los jubilados se transforma en un fuerte incentivo para la evasión de las obligaciones provisionales. Se rompe el implícito pacto intergeneracional que rige el sistema de reparto y se cierra el círculo.

Evitar la evasión de aportes es una tarea que tiene varios aspectos, desde el contexto económico del país (el crecimiento favorece el “blanqueo” de trabajadores), hasta de control por parte las autoridades, pasando por instrumentación legal y técnica del sistema.

Desde la crisis de 2001 / 2002 se han hecho avances significativos en este campo. En la segunda mitad de la década anterior se declaraban en promedio menos del 40% de los salarios totales que se pagaban en Argentina. A partir de 2003 la tasa de regularización de subió todos los años superando en 2008 el 50%. Esta mejora de casi 12 puntos fue fundamental para consolidar las cuentas financieras de la Anses y posibilitar una paulatina recuperación de los haberes.

⁷¹ Ver Capítulo 3.

Participación de los salarios "en blanco" en la masa salarial



Condiciones legales de acceso a los beneficios previsionales

En el sistema previsional han coexistido desde sus orígenes el régimen general y los regímenes diferenciales o especiales. El primero corresponde a la generalidad de los trabajadores y los segundos regulan las situaciones que merecen un tratamiento particular por la naturaleza de la actividad o de los trabajadores involucrados.

Como se analizó anteriormente⁷², el sistema público de jubilación, sobretudo en las etapas que contó con superávit financiero, ha resultado permeable a otorgar tratamientos especiales o diferenciales, a veces justificadamente pero también respondiendo a las presiones de sectores con fuerte poder de negociación. Así, en la década del '60 más de cincuenta actividades económicas se incluían dentro de las preferenciales, bajo el

⁷² Ver Capítulo 3 de este trabajo.

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, 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.

Si bien en la década pasada se eliminaron “hacia delante” (es decir se mantuvieron los beneficios para los ya jubilados pero no se realizaron nuevas altas), siguen vigentes algunos regímenes especiales, o sea con legislación propia y movilidad diferente al régimen general. Como ejemplo se pueden citar el de los docentes, jueces, servicio exterior, investigadores científicos y guardaparques.

También están en vigencia algunos regímenes diferenciales (por el “tipo” de actividad desarrollada). En estos casos, en general la jubilación se obtiene a una edad de 50/55 años, bastante menos que los 65 años del régimen general. Algunos son los de camioneros, conductores de vehículos de pasajeros, mineros, empleados de hospitales, acero, servicios eléctricos y recolección de residuos.

Actualmente es un tema acotado pero existen presiones para ampliar el número de estos sub-sistemas. Después de la eliminación de las AFJP, durante 2009 el gremio de la construcción consiguió la reducción de la edad de retiro de 65 a 55 años para sus afiliados y en el Congreso Nacional hay algunos proyectos para otros sectores. La proliferación de estas excepciones puede conspirar contra la sostenibilidad futura del sistema.

Litigiosidad

Hasta antes del 2002, el 80% de las demandas judiciales planteadas por los jubilados era por supuestos errores en la determinación del haber inicial. Básicamente estos “errores” surgían a partir de la aplicación de las normas que

regulaban la actualización de los sueldos cobrados durante la etapa activa del trabajador⁷³.

Después de 2002 se incrementó la incidencia de los juicios por reajustes de haberes, reclamando que los mismos se actualizaran acompañando la inflación. Esto ocurrió debido a que luego de la crisis, las autoridades privilegiaron la recomposición de los haberes mínimos.

En diciembre de 2001 la jubilación mínima era de \$ 150 y a fin de 2008 llegaba a \$ 690. Esa suba del 360% supera ampliamente el aumento de los precios al consumidor que según el Indec fue de 212% en el mismo período.

Pero a medida que se sube en la escala de haberes, la situación se vuelve cada vez menos favorable. Un jubilado que en 2001 cobraba \$ 300 por mes (el doble del haber mínimo), tuvo su haber congelado hasta el último trimestre de 2004. A partir de mediados de 2005 su haber se equiparó al mínimo. En este caso, el salario tuvo un ajuste entre diciembre de 2001 y el mismo mes de 2008 de 130%, 82 puntos menos que la inflación acumulada.

Y así sucesivamente, en jubilado que en diciembre de 2001 recibía \$ 600 mensuales, en diciembre de 2008 recibió \$ 1.076 (menos de 80% de aumento) y uno que cobraba \$ 1.200 por mes tuvo un aumento de solo el 63%. Todo esto provocó un achatamiento en la estructura de las prestaciones al punto que a fin de 2008 casi el 75% de los beneficiarios cobra la prestación mínima.

En 2006, en lo que se conoce como el “fallo Badaro”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación exhortó al Congreso a que fijara el contenido de la movilidad, como lo pide la Constitución Nacional. Al año siguiente, ante la insuficiente respuesta del Parlamento, la Corte adoptó el índice de remuneraciones del INDEC como patrón de medida para establecer el ajuste de los haberes. Entre 2002 y diciembre de 2006 el aumento mínimo de las jubilaciones debería ser del 88%.

⁷³ Sucedió principalmente con los salarios anteriores a 1993. Ese año los índices de ajuste se recompusieron y se aplicó un reajuste sobre las prestaciones existentes que se abonó con títulos públicos (Bonos de Consolidación Previsional BOCON)

Este fallo puso a casi 1,5 millones de pasivos en condiciones de iniciar reclamos por ajustes de haberes. En 2007 la Justicia recibió 41.000 causas, en 2008 se iniciaron 57.000 y en la primera mitad de 2009 otras 36.000.

En octubre de 2008 el Congreso sancionó la Ley 26.417 que estableció un mecanismo legal automático para el reajuste de los haberes provisionales⁷⁴, en un primer intento de dar solución al tema que fue, durante los últimos años, la principal fuente de litigiosidad en el sistema previsional.

Sin embargo, esta Ley es de aplicación “hacia adelante”, pero no resuelve los casos anteriores, o sea las diferencias por ausencia de movilidad desde 2002 (o desde que se otorgó el beneficio) hasta marzo de 2009 (cuando entró en aplicación la nueva Ley).

Además, la Ley de movilidad no resolvió las otras fuentes de demandas judiciales que presenta el sistema. Estas pueden resumirse básicamente en dos: a) errónea determinación del haber inicial y b) aplicación de topes máximos en el monto de los haberes.

A la fecha se estima que se están tramitando al menos 500.000 juicios por estas causas en los distintos niveles de la justicia. La Anses aplicará en 2009 casi \$ 1.500 M al pago de sentencias en su contra, más el efecto que producen sobre sus finanzas mensuales al aumentar el monto de prestaciones que debe pagar. Esto da una idea de la importancia del tema judicial en la sostenibilidad futura del sistema.

Cobertura

Luego del plan de facilidades para acceder a los beneficios de la jubilación dispuesto en 2007, la cobertura del sistema previsional alcanzó niveles que

⁷⁴ Ver Capítulo 9.

podrían considerarse como satisfactorios. A fin de ese año casi el 75% de las personas en edad de retirarse percibían algún haber de la Anses⁷⁵.

Sin embargo, el plan incorporó al sistema a las personas que habían quedado marginadas pero no corrigió las causas del problema que son básicamente la informalidad laboral, la evasión, etc..

Como se mencionó, en los últimos años se avanzó en la formalización de los trabajadores, pero no hay que descartar que cíclicamente se haga necesario poner en marcha moratorias recurrentes o permanentes (al estilo de la realizada en 2007) para incorporar al sistema a la gran cantidad de personas que no cumplan con los requisitos legales para obtener una jubilación.

Coparticipación de recursos

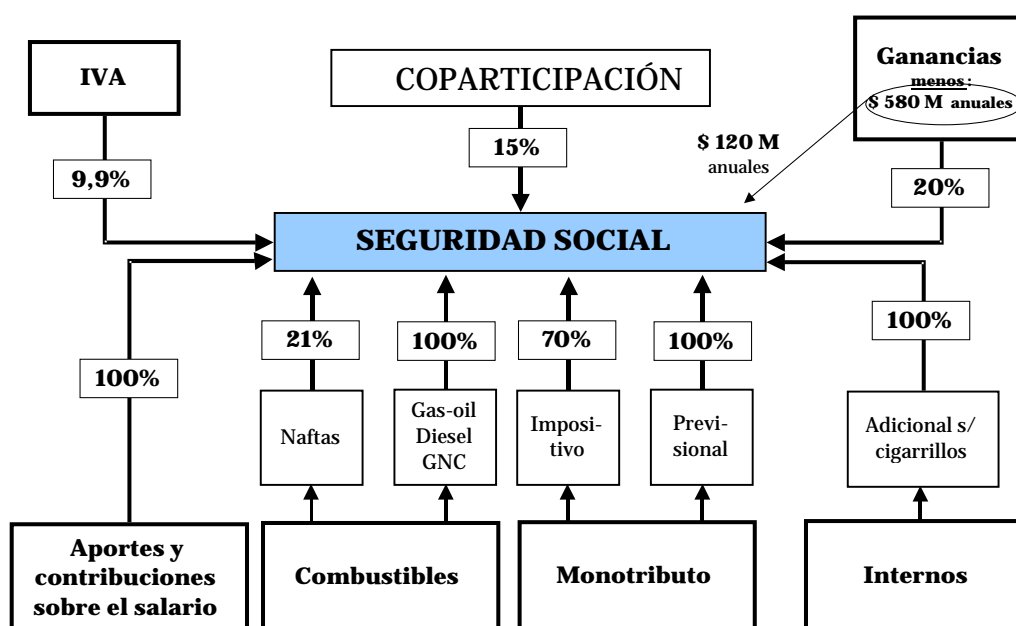
Durante la década del '90 el Tesoro y las provincias fueron cediendo parte de la recaudación a favor del sistema jubilatorio. Primero se le destinó el 10% de la recaudación del IVA y el 20% de la de Ganancias. Desde el primer pacto fiscal Nación – Provincias, el 15% de los recursos coparticipables brutos son destinados al pago de jubilaciones (con la excusa de financiar la transferencia de cajas de jubilación provinciales a la órbita nacional). Después de la reforma previsional y la rebaja de aportes patronales, le cedieron el 21% del impuesto que grava las naftas, el 100% del impuesto sobre el gas-oil, el 100% de un impuesto adicional sobre los cigarrillos y \$ 120 M adicionales de Ganancias.

El objetivo fue financiar los agujeros crónicos del sistema previsional. Pero luego de la crisis de 2002 esto transformó a la Anses en la beneficiaria del crecimiento de la recaudación tributaria, al punto que, sus ingresos crecieron a un ritmo mucho mayor que los del Tesoro porque se llevó una parte de los tributos que más recaudan (IVA y Ganancias), más aportes específicos a la Seguridad Social.

⁷⁵ También desarrollado en el Capítulo 9.

Con la eliminación de las AFJP, que coincidió con problemas fiscales en las provincias, han aparecido reclamos de los gobiernos del interior para recuperar la coparticipación de los impuestos que fueron cedidos a la Anses. La concreción de estos reclamos también puede atentar contra la sostenibilidad futura sistema previsional.

LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda

En resumen, todos estos “desafíos” van a poner a prueba la capacidad de Estado Argentino para sostener el sistema público de reparto recuperado en 2007. En el mundo, incluso para las economías más desarrolladas los sistemas de pensión se han convertido en una mochila cada vez mayor y se hacen reformas en los mismos para morigerar su impacto fiscal. El futuro dirá si Argentina es capaz de ir contra esa corriente reformista o si será necesario agregar un nuevo capítulo a esta historia.

BIBLIOGRAFÍA

- **Evolución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 2º semestre de 2001**; Superintendencia AFJP; Mayo 2002.
- **Libro Blanco de la Previsión Social**, Ministerio de Trabajo; Empleo y Seguridad Social; 2003.
- **El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas**; Pablo Gerchunoff y Lucas Llach; Ariel; 2003.
- **La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina**; Asociación Internacional de Organismos de Supervisión (AIOS); 2003.
- **Keeping the promise of social security in Latin America**; Indermit Gill, Truman Packard and Juan Yermo; World Bank; 2005.
- **La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX**; Juan Carlos de Pablo; La Ley; 2005.
- **Anuario de Estadísticas Tributarias 2006**; Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP; 2007.
- **De la exclusión a la inclusión social**; Sergio Massa y Miguel Fernández Pastor; Prometeo Libros; 2007.
- **El Pan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares**; Amado Boudou, Vanesa Valeria D'Elia y Ezequiel Lo Valvo; Anses; 2007.
- **Boletín Estadístico de la Seguridad Social**; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Segundo trimestre 2007.