

Nº 35

"Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional"

Rubén Lo Vuolo - Laura Goldberg

Buenos Aires, Julio de 2002

1. EL VIEJO SISTEMA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL.....	3
1.1 UN RÉGIMEN DE REPARTO.....	3
1.2 FUNCIONAMIENTO DEL VIEJO SISTEMA	5
1.3 LA CRISIS PATRIMONIAL DEL ANTIGUO SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL	7
A) <i>Mercado de empleo y evasión</i>	9
B) <i>Cobertura</i>	10
C) <i>Situación financiera</i>	11
D) <i>Haberes</i>	12
2. LA REFORMA	13
2.1. LA INSPIRACIÓN IDEOLÓGICA: LA NUEVA ORTODOXIA PREVISIONAL (NOP)	13
2.2. LA REFORMA ARGENTINA	18
2.3. LAS REFORMAS DE LA REFORMA	23
3. LOS RESULTADOS EFECTIVOS	28
3.1. LAS PROYECCIONES DE LOS PROBABLES ESCENARIOS FUTUROS.....	28
3.2 EL CONFLICTO GENERACIONAL Y LA INJERENCIA POLÍTICA	32
3.3. LA CAÍDA DE LOS BENEFICIARIOS, DE LA COBERTURA Y DE LOS APORTANTES	34
3.4. EL MERCADO LABORAL Y LOS SALARIOS	40
3.5. LOS HABERES PREVISIONALES Y EL BIENESTAR DE LOS PASIVOS.....	41
3.6. LA SITUACIÓN FISCAL	44
3.7. AHORRO, INVERSIÓN Y CRECIMIENTO	45
3.8. COSTOS ADMINISTRATIVOS.....	47
3.9 CONCENTRACIÓN.....	49
4. CONCLUSIONES:	50
5. BIBLIOGRAFÍA	56
6. ANEXO CUADROS	59

1. El viejo Sistema Nacional de Previsión Social

1.1 Un régimen de reparto

El Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), vigente en Argentina desde 1967 hasta 1993, se organizaba en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). La Secretaría de Seguridad Social (SSS) actuaba como órgano de conducción y supervisión de dos cajas de trabajadores dependientes: la del Estado y la del sector privado (Industria, Comercio y Actividades Civiles –IcyAC-), y una caja de trabajadores autónomos. Los ingresos del SNPS eran administrados por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional.

Con diferentes sistemas normativos funcionaban regímenes independientes, como el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal. El personal de las administraciones provinciales y municipales también tenía regímenes independientes, al tiempo que existía un extenso abanico de las llamadas “Cajas Complementarias”, que agrupaban en su gran mayoría profesiones que requerían “títulos de habilitación” para el ejercicio (abogados, contadores públicos, médicos, etc.). En la segunda mitad de la década del ochenta, se había habilitado un esquema privado y voluntario de seguros de retiro, regulado por normas propias de la actividad aseguradora.

El SNPS se financiaba por un régimen típico de “reparto”, en el cual los aportes y contribuciones obligatorios que realizan los trabajadores registrados, son la fuente de financiamiento de los beneficios previsionales (jubilaciones y pensiones) de los pasivos (que aportaron en el pasado). Por su propia concepción, este principio de organización del sistema define una redistribución “intergeneracional”. Al mismo tiempo, en tanto los montos aportados a lo largo del ciclo de vida por cada trabajador no guardan una relación equivalente con los beneficios que cada uno cobra en la pasividad, el sistema también establece una redistribución “intrageneracional”. El sentido y la magnitud de

esta doble redistribución de ingresos constitutiva del SNPS de Argentina siempre fue difícil de ponderar.

En cualquier sistema de reparto, dos cocientes son claves al momento de definir su funcionamiento financiero: el cociente entre el número de trabajadores registrados que cotizan y el número de beneficios que cobran los pasivos (tasa de sostenimiento) y el cociente entre la tasa promedio de “impuestos sobre la nómina salarial” (aportes y contribuciones) y la tasa promedio de beneficios, ambos medidos sobre el salario. El valor de estos cocientes depende tanto de elementos “endógenos” como “exógenos” al sistema.

Entre los factores endógenos, digamos las variables capaces de ser “controladas” por el propio sistema institucional, se destacan la edad jubilatoria legal, el número de años obligatorios de aporte, las tasas de contribución y de aporte, el monto de los beneficios. Entre los exógenos, digamos los “parámetros no controlados por el sistema”, sobresalen las variables demográficas (tasa de crecimiento de la población y esperanza de vida) y las del mercado de empleo. Esta distinción no desconoce, sin embargo, que el propio diseño del sistema influye en el comportamiento de estos últimos parámetros. Por ejemplo, los sistemas previsionales maduros se corresponden con altos valores de esperanza de vida, y las entradas y salidas del mercado laboral son muy sensibles al particular diseño del sistema.

En términos generales, la eficacia de las reglas operativas específicas de un sistema previsional determinado en la búsqueda de los objetivos que se le han trazado, depende de su mayor o menor capacidad para procesar las tendencias y alteraciones de las variables “exógenas”. De aquí puede comprenderse que, contrariando las “recetas universales”, la experiencia internacional registra múltiples variantes en el diseño y diversos rendimientos de estos sistemas. Estas variantes no son sólo de técnicas operativas, sino que tienen que ver con los propios objetivos de cada caso particular y con el peculiar “régimen de Estado de Bienestar” en el que cada uno está inserto y del cual es heredero (Esping-Andersen, 1996).

Por lo tanto, la crisis de un determinado sistema de previsión social siempre se debe a múltiples factores que, en general, reflejan contradicciones entre el ambiente exógeno y las reglas operativas. Por ejemplo, si el sistema está organizado bajo la lógica del seguro social pero en el mercado de empleo existe un número importante de trabajo informal y no registrado, el sistema encontrará serias limitaciones para la ampliación de la cobertura y de los ingresos que recauda. Por lo mismo, el envejecimiento de la población, habitualmente planteado como un “problema” para el sistema previsional, en realidad es una medida de su éxito (y el del sistema de salud). Atender el envejecimiento poblacional es, en cambio, un objetivo para el sistema.

Otra cuestión son los problemas operativos relacionados con el propio funcionamiento del sistema. Por ejemplo, la presencia de jubilaciones de privilegio, el criterio de movilidad de los haberes, la evasión del pago de los aportes. Estos factores disminuyen la tasa de sostenimiento y la relación entre aporte promedio y haber previsional promedio.

1.2 Funcionamiento del viejo sistema

En el antiguo SNPS, regulado por las leyes 18.037 y 18.038 de 1967, la edad de acceso a los beneficios jubilatorios era de 60 y 55 años para los trabajadores en relación de dependencia, y de 65 y 62 años para los autónomos, según fueran varones o mujeres respectivamente. La jubilación ordinaria por vejez e invalidez se determinaba en base al promedio de la remuneración de los tres años más favorables dentro de los diez últimos años de aportes del trabajador; el haber se fijaba en 70% de este promedio, aunque podía alcanzar hasta 82% si se atrasaba la edad de jubilación y se continuaba aportando.

Esta forma de cálculo del haber tenía como objetivo evitar que en la pasividad se deteriorara la distribución de ingresos que se heredaba del mercado laboral, como así también mantener una elevada relación entre el haber de pasividad y el ingreso de la actividad. Más aún, la normativa establecía un “piso” de haber

mínimo que podía superar la regla general expuesta y un criterio de “movilidad” por el cual el beneficio de pasividad se corregía a través de un coeficiente que lo ajustaba conforme a la evolución del nivel general de las remuneraciones.

Si bien las leyes que crearon el SNPS habían también suprimido las leyes especiales entonces vigentes, numerosos grupos continuaron gozando de excepciones en los requisitos generales de edad, aportes y cálculo del haber. Por ejemplo, la legislación en materia de trabajo insalubre había sido muy permisiva, y también se otorgaron numerosas facilidades a grupos laborales de fuerte peso político dentro del Estado (entre otros, era el caso de docentes y ferroviarios). Ni hablar de las jubilaciones de privilegio a los funcionarios de los poderes del Estado, la discrecionalidad en el otorgamiento de pensiones no contributivas, etc. De este modo, el sistema era claramente “meritocrático” y reproducía en su interior la distribución de la capacidad de presión política de cada grupo. Es decir que pertenecer a un grupo de presión política podía ser tan meritorio como haber aportado toda la vida como asalariado o cuenta propia.

Los aportes de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores se uniformaron en 1967 en 5% y 15% del salario respectivamente. Luego, en 1980 (Cuadro 1) casi como un preámbulo a la eliminación de las contribuciones patronales, los aportes se elevaron a 11% del salario y se estabilizaron en ese valor (con un breve período de disminución de un punto en 1988-93), y no se modificaron después de la reforma de 1994, sino hasta fines de 2001. Las contribuciones patronales, en cambio, tuvieron una mayor variabilidad y frecuentemente se las utilizó como una herramienta de política fiscal y de promoción del empleo privado (aunque, como se verá más adelante, sin demasiado éxito).

La fórmula aplicada para la determinación del haber de los pasivos no tenía en cuenta los ingresos por aportes realizados durante la actividad por el beneficiario ni tampoco la recaudación corriente de los activos actuales. Por lo tanto, el gasto en haberes no tenía ninguna relación con los recursos genuinos

del sistema. Para decirlo de otro modo, los haberes eran funcionalmente independientes de los aportes.

Para muchos, esta falta de vinculación generaba “estímulos perversos” porque, supuestamente, promovía tres comportamientos. Primero, una tendencia a la reducción de los ingresos del sistema, porque la independencia de aportes y haberes permitía satisfacer los reclamos para lograr menores requisitos de acceso a los beneficios. Segundo, por lo mismo, se estimulaba un menor aporte personal a lo largo del ciclo de vida, en tanto el nivel del beneficio no se afectaba (al menos, no en la misma proporción). Tercero, generaba la tendencia a aumentos del nivel del beneficio y a la expansión de regímenes de privilegio, en tanto su costo se disimulaba en el conjunto del sistema.

Por cierto, el antiguo SNPS abundaba en ejemplos que podrían sostener estos argumentos: menores edades de retiro para ciertos grupos, jubilaciones de privilegio infundadas, regímenes especiales de FFAA y Policía, manipulación de las alícuotas de contribuciones patronales (o su eliminación en 1980), los sistemas de Cajas Provinciales para empleados públicos que en general ofrecían mejores condiciones que el sistema nacional, etc.

1.3 La crisis patrimonial del antiguo sistema de previsión social

A medida que este “fragmentado” sistema previsional fue madurando, los problemas financieros se fueron agravando. Un reflejo de ello es que sistemáticamente y cada vez en mayor medida, se debió recurrir a fuentes de financiamiento exógenas al sistema (impuestos, deuda pública, redistribuciones al interior del conjunto del sistema previsional y captación de recursos de otras políticas sociales).

Estos problemas dieron lugar a ajustes “anárquicos” y a una sucesión de fallidas reformas “parciales”. Por ejemplo, luego del desajuste financiero provocado por la eliminación de las contribuciones patronales en octubre de 1980 (Cuadro 1), en 1983 se decidió reimplantarlas aunque con una alícuota menor a la vigente al momento de su derogación.

Más tarde, en noviembre de 1985 el SNPS recibió tres puntos porcentuales del impuesto sobre la nómina salarial destinado al programa de asignaciones familiares. Este tipo de prácticas, que luego se reiteraron, dan cuenta de una estrategia política que privilegió el ajuste financiero entre las propias políticas sociales y no entre las políticas sociales y otras finalidades del presupuesto público.

Sin embargo, con estas medidas parciales, el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de la década del setenta y continuó reclamando fondos de la Tesorería General e incluso asistencia desde el Banco Central¹ (Cuadro 2). Esto no fue suficiente para atender los compromisos y se acumularon demandas y fallos judiciales favorables a los reclamos de los beneficiarios por el ajuste de los haberes a los montos fijados legalmente².

A fines de 1986 se declaró el "estado de emergencia previsional". Temporalmente se suspendía el método legalmente establecido para el cálculo del haber y se fijaba en su lugar otro, calculado en base al haber mínimo más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el beneficio inicial. También se establecieron topes para el haber máximo, se aumentó nuevamente la contribución patronal para los trabajadores dependientes, se incrementó la tasa de aporte personal y se fijaron categorías de aporte mínimo obligatorio para los autónomos.

En julio de 1987 se instauró un sistema de "reconocimiento de deudas previsionales", pero que estaba condicionado a que los beneficiarios desistieran de reclamar judicialmente el pago conforme a la normativa legal y aceptaran un método de cálculo diferente.

Esta estrategia fracasó y en mayo de 1988 se derogó la Emergencia Previsional, retornándose al método de cálculo del haber original. Al mismo

¹ Desde 1992, la partida que da cuenta de los ingresos provenientes de otras jurisdicciones del Estado Nacional es "Contribuciones Figurativas".

² La partida que da cuenta del pago de embargos judiciales hasta 1996 es "Otros Egresos".

tiempo, se incrementó el tope máximo de la jubilación, se estableció un nuevo régimen para la ejecución de sentencias, se aumentaron los montos de aportes para autónomos y se modificó la escala de categorías de aporte y, finalmente, se estableció un gravamen sobre los combustibles destinado a financiar a las Cajas de Previsión Social³.

Así, a comienzos de la década del noventa el sistema mostraba evidentes signos de deterioro patrimonial. Este deterioro se reflejaba en múltiples indicadores. En lo que sigue, nos ocupamos de los más relevantes.

A) Mercado de empleo y evasión

A comienzos de la década del noventa, el 78% de la PEA de Argentina trabajaba en ocupaciones cubiertas por el SNPS, casi el 11,5% lo hacía bajo Cajas Especiales del sector público y el 10,5% restante no estaba obligado a aportar, ya sea por su condición de desocupado pleno o por contar ya con un beneficio previsional (Barbeito y Lo Vuolo, 1993). Dentro del SNPS, cerca del 65% de los aportantes potenciales correspondía a los dependientes privados (Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles, ICyAC), casi el 8% a la Caja del Estado y el 27% restante a la de Autónomos⁴. Sin embargo, y suponiendo que el Estado Nacional aportaba por todos sus dependientes, de los potenciales aportantes al SNPS, sólo cumplían con sus obligaciones el 54%, estimándose en 42% la cantidad de evasores a ICyAC y en 70% a Autónomos.

¿Quiénes eran los evasores?. Las estadísticas laborales y de distribución del ingreso ofrecen algunas evidencias. Además de los desempleados (7,5% de la PEA), en 1990 cerca de 9% de la PEA de Argentina estaba subempleada en forma visible y otro 26% eran subempleados invisibles. En este último grupo se ubicaba al servicio doméstico, el desempleo disfrazado en el sector público, el sector informal urbano - principalmente en comercio, servicios personales y

³ Dicho gravamen compone la partida "Ingresos Tributarios"

⁴ Esta estimación no considera cuestiones como el empleo múltiple y algunas "filtraciones" en la ubicación de los trabajadores, como es el caso del empleo doméstico registrado en autónomos o ciertas empresas públicas que, por alguna norma especial, aportan a la Caja de ICyAC. Consultar Barbeito-Lo Vuolo (1993).

construcción- y los trabajadores rurales pobres -cerca de 517.000 personas desempeñándose como trabajadores "golondrina" o en pequeñas explotaciones minifundistas de muy baja productividad-. Excluyendo a los subempleados en el sector público, la información anterior permite inferir que alrededor de 36% de la PEA eran potenciales evasores del sistema previsional por las condiciones de desempleo o subempleo en que se encontraban. Al mismo tiempo, a juzgar por los cruces con indicadores de distribución del ingreso, cerca de 9% de la PEA eran evasores de ingresos medios y altos del trabajo autónomo (Barbeito y Lo Vuolo, 1993).

Considerando estos datos del mercado de trabajo y la distribución del ingreso, puede concluirse que la evasión era cercana al 80% de la recaudación real o 45% de la potencial, claro que en un período de alto comportamiento inflacionario. Si bien el problema era generalizado, incluso por atrasos de aportes de empresas y entes públicos, el punto más conflictivo estaba en la Caja de Autónomos.

Aquí no sólo se observaban problemas por incapacidad contributiva de los sectores de bajos ingresos, sino por evasión de los grupos de ingresos medios y altos. Porque mientras las estimaciones de distribución del ingreso mostraban una fuerte concentración del trabajo por cuenta propia en los estratos de altos ingresos, la SSS registraba 85% de los aportantes autónomos en las dos categorías más bajas. La relación entre aportantes efectivos y beneficios pagados (tasa de sostenimiento) en la Caja de Autónomos era de 0,72, de 1,08 en la Caja del Estado y de 2,4 en la de ICyAC.

B) Cobertura

En este contexto, ¿qué sucedía con la cobertura de la población en edad pasiva?. Habitualmente, para estimar este indicador se suele comparar el número de beneficios⁵ con la población en edad pasiva. Sin embargo, es claro

⁵ El número de beneficios es el único dato con que se cuenta, ya que no hay discriminación de beneficiarios. La discrepancia entre uno y otro puede darse en la medida en que una misma persona tenga derecho a más de un beneficio. Por ende, el número de beneficios suele ser notablemente superior al de beneficiarios, distorsionando los análisis de cobertura.

que no toda esa población tenía derecho legal a la jubilación, en tanto no había participado de la PEA, aunque sí tendría derecho a pensión por intermedio del cónyuge.

Si se depura a la población en edad pasiva de aquellos que no participaron efectivamente en la oferta de trabajo -por ejemplo, realizando ciertos ajustes por la tasa de participación económica de ese grupo cuando tenía edad central de actividad-, se observa que, al menos en promedio y para el país considerado en su conjunto, la cobertura era prácticamente total. Este promedio nacional seguramente oculta fuertes diferencias espaciales en favor de las zonas más desarrolladas.

C) Situación financiera

Durante la década del ochenta, y con muchas oscilaciones, la tendencia del gasto del SNPS fue declinante, pero mucho más lo fueron los ingresos por contribuciones (Cuadros 2 y 3). De este modo, la situación financiera se fue deteriorando sostenidamente y se volvió una práctica común recurrir a ingresos "no genuinos" del sistema⁶. Claro que esta práctica comenzó en 1980 por razones ajenas a su propio funcionamiento, y que tuvieron que ver con la eliminación de los aportes patronales por motivos vinculados a la estrategia macroeconómica de apertura externa y sobrevaloración del tipo de cambio. Esta medida se aplicó pese a que los años previos venían reflejando déficit financieros del SNPS con altos niveles de gasto⁷.

Cómo también puede observarse, después del fracasado intento de declarar la emergencia previsional en 1986, el régimen volvió a dar sistemáticos déficit financieros con tendencias declinantes en el gasto por prestaciones. Por ejemplo, los recursos por contribuciones fueron en ese año 70% de los recaudados en 1980. Se evidencia además, el gran aumento de los "otros

⁶ Como se observa en el esquema de ahorro e inversión del sistema, los años 1982-83 registran el piso de participación de los recursos "genuinos" en el total de la recaudación. Nótese que el año 2000 se aproxima bastante a este piso.

⁷ Nuevamente, estas cifras son similares a las de los años noventa, post reforma.

egresos" que dan cuenta (aunque parcialmente) del pago de embargos judiciales.

D) Haberes

Los problemas de financiamiento se reflejaron en sistemáticos ajustes en las prestaciones, pese a que el número de beneficiarios continuaba aumentando (Cuadro 5). Con oscilaciones, y particularmente desde 1984, el valor real de los haberes fue descendiendo durante la década del ochenta (Cuadro 4). Al no pagar las prestaciones legalmente comprometidas, el sistema fue generando una enorme deuda con los beneficiarios, sumergiéndose en la ilegalidad.

La caída registrada en los haberes se vio reflejada en el nivel de vida de los pasivos. La distribución del ingreso a comienzos de los noventa registra que, en los tres deciles más bajos, se ubicaba el 71,4% del total de pasivos, el 24,8% del total de trabajadores autónomos y el 13,3% de los asalariados. El 52% de los núcleos familiares de los perceptores pasivos estaba por debajo de la línea de pobreza en 1990. Asimismo, se empieza a reflejar un aumento del número de personas en edad de jubilarse formando parte de la oferta en el mercado de empleo.

Teniendo en cuenta las evidencias previas, puede concluirse que la crisis patrimonial en el antiguo sistema de previsión social de la Argentina se caracterizaba principalmente por los siguientes factores:

- 1) Fuerte evasión tanto de aportes personales como de contribuciones patronales. Este problema se explica fundamentalmente por un mercado laboral cada vez más precario (desempleo y subempleo visible e invisible) y por la falta de control fiscal.
- 2) La evasión era particularmente grave entre los trabajadores autónomos. Sin embargo, los motivos de evasión diferían según la categoría de ingresos: mientras que los autónomos de ingresos bajos no aportaban porque las condiciones de acceso al sistema no tomaban

adecuadamente en cuenta su situación de ingresos; la evasión entre los autónomos de ingresos medios-altos se debía a la falta de políticas adecuadas de fiscalización.

- 3) La falta de aportes en tiempo y forma no implicaba sin embargo (al menos no totalmente), una futura falta de acceso a los beneficios. En otras palabras, la irregularidad de pago no afectaba en la misma medida la cobertura de la población en edad de jubilarse. La explicación está en las reiteradas moratorias, facilidades para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos o por el mero hecho de que los años de aportes exigidos eran menores a los de efectiva prestación de servicios. Las evidencias muestran que al SNPS ingresaban prácticamente todos los que participaron del mercado de empleo durante su vida activa.
- 4) La tasa de sostenimiento era muy baja, pero se explicaba sólo en parte por el envejecimiento de la población y en gran medida por la escasa incorporación de nuevos aportantes, la evasión y la permisividad en el otorgamiento de beneficios a edades tempranas.
- 5) El sistema registraba desbalances financieros, dependía cada vez más de recursos no genuinos, no pagaba los beneficios comprometidos y acumulaba deuda.
- 6) Se notaba un deterioro sostenido de la situación social de los pasivos, tanto al observar su nivel de ingresos como su necesidad de buscar recursos complementarios.
- 7) El sistema era muy fragmentado, verificándose situaciones privilegiadas de grupos con capacidad de presión política.

2. La reforma

2.1. La inspiración ideológica: la Nueva Ortodoxia Previsional (NOP)

Los problemas patrimoniales del sistema de previsión social de Argentina eran los típicos de los sistemas “maduros” de América Latina (Mesa Lago, 1998). La situación de crisis patrimonial y la necesidad de reforma eran evidentes. Estas evidencias objetivas habilitaban diversos caminos. Lamentablemente, en toda

la región fue avanzando una corriente de pensamiento que hemos denominado “Nueva Ortodoxia Previsional” (NOP).

La NOP es un componente esencial de las críticas conservadoras a los modelos de protección social del Estado de Bienestar. Si bien estas críticas se elaboraron principalmente en los países industrializados, es en América Latina y en el Centro-Este de Europa donde se experimentaron todas sus variantes prácticas. Así, la NOP es un elemento fundamental de las ideologías que promovieron los procesos de reforma estructural en las economías y las sociedades latinoamericanas y que derivaron en cambios bruscos que complicaron aún más los problemas existentes.

Los casos paradigmáticos de la NOP son la experiencia chilena de 1981 bajo la dictadura de Augusto Pinochet y las sucesivas reformas aplicadas bajo su inspiración. Estas reformas coinciden en terminar con la exclusividad de los sistemas públicos de reparto y se diferencian según que los mismos hayan sido total o parcialmente sustituidos o complementados por un sistema administrado por empresas privadas que capitalizan fondos en cuentas individuales⁸.

En su construcción ideológica, la NOP argumenta que los tradicionales sistemas públicos de previsión social, basados en el principio de reparto, adolecen de múltiples problemas estructurales que los llevan a ser “económicamente ineficientes” y “socialmente injustos”. Sintéticamente, los argumentos son agrupados en cuatro áreas: a) impactos inequitativos; b) ineficiente administración; c) distorsiones económicas; d) problemas políticos.

a) La alegada inequidad sería resultado de:

- 1) la tendencia inexorable a la caída del valor de los beneficios;
- 2) la falta de vinculación de nivel de beneficios con aportes;
- 3) cobertura sólo de los trabajadores del sector moderno y exclusión de los más pobres.

⁸ El modelo chileno sería “sustitutivo”, junto con Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1997). Perú (1993) y Colombia (1994) serían modelos “paralelos” y serían modelos “mixtos” la reforma argentina (1994) y la uruguaya (1996). Véase los trabajos incluidos en Cruz-Saco y Mesa-Lago (1998) y Mesa-Lago (1998).

- 4) el desigual tratamiento generacional, porque los sistemas de reparto favorecerían a la primera generación de afiliados que reciben beneficios generosos, mientras que las últimas generaciones soportan la carga de la caída de la tasa de sostenimiento y de los beneficios.
- b) Las ineficiencias administrativas se verificarían porque:
- 1) los sistemas de reparto registrarían costos administrativos elevados;
 - 2) los fondos administrados por los institutos públicos tendrían rendimientos negativos.
- c) Las distorsiones en los incentivos económicos se darían porque:
- 1) reclaman financiamiento desde fuentes no genuinas, fundamentalmente porque los sistemas de reparto estarían estructuralmente incapacitados para procesar la transición demográfica;
 - 2) si bien 'engañan' en el corto plazo por la elevada tasa de sostenimiento inicial, en el largo plazo serían insostenibles financieramente;
 - 3) el impuesto sobre el trabajo (a cargo del empleador) fomentaría el uso de tecnologías intensivas en capital, atentaría contra la competitividad y promovería la evasión de las obligaciones contributivas;
 - 4) las formas de cálculo de los haberes y las normas para la edad de retiro generarían situaciones de "free-riding" y "moral-hazard"⁹, por los diversos privilegios y porque muchos recibirían cobertura sin aportar lo suficiente;
 - 5) los sistemas de reparto podrían limitar el desarrollo del mercado de capitales por efectos de "crowding out"¹⁰;

⁹ El fenómeno conocido como "free-riding" se relaciona con algunas características de los denominados "bienes públicos". El hecho de que la provisión de estos bienes para uso de alguna persona obligue a su provisión para otras personas, implica que se pierde incentivo individual para pagar el precio de dicha provisión, en tanto se espera que el mismo sea pagado por los otros beneficiarios. Quienes se 'cuelgan' en la provisión pública de un servicio sin pagar por ello, se llaman "free-riders". La noción de "moral-hazard" designa el efecto que produciría la provisión de cierto tipo de servicios públicos donde el llamado costo marginal "privado" difiere del costo marginal "social"; esta situación establecería una asignación de recursos que no es óptima.

¹⁰ En términos generales, la expresión *crowding out* refiere a todo aquello que puede ir mal cuando se utiliza deuda pública para afectar el nivel de producción (o de empleo de factores). En un sentido estrecho, refiere al siguiente problema: si el Estado debe buscar financiamiento para sus actividades y dado que su disponibilidad es limitada, los privados se quedan sin financiamiento para sus proyectos de inversión. Originariamente, esta expresión se utilizaba para designar las conclusiones que se derivaban de la pendiente de la llamada "curva LM", que

6) este tipo de sistemas también distorsionarían el mapa de “preferencias” por el cual los agentes deciden entre ahorrar y consumir, así como entre trabajar o mantenerse ociosos.

d) los problemas de tipo político que agrega la NOP se sustentan en que los sistemas públicos de reparto también:

- 1) fomentarían la jubilación anticipada;
- 2) permitirían clientelismo político porque hay más espacio para beneficios excesivamente generosos y privilegios;
- 3) incurrirían en un alto “riesgo político” de manejo de los fondos para otros fines.

Con este diagnóstico, la NOP sostiene que todos los países deberían abandonar los regímenes públicos de reparto o al menos acotarlos al pago de prestaciones reducidas, de igual valor y preferentemente no contributivas. El núcleo central de la estrategia es el siguiente: en la institución previsional hay que separar la función de redistribución de ingresos de la de acumulación de ahorros. O mejor, hay que reducir al mínimo la primera para aumentar al máximo la segunda.

¿Por qué?. Porque para los defensores de la NOP el ahorro institucionalizado en fondos de previsión es casi una garantía de crecimiento autosostenido y es ese crecimiento el que supuestamente provocaría aumento de salarios y, con ello, mayor capacidad de ahorro y mejores beneficios futuros. Como todo el razonamiento se hace en término de funciones maximizadoras, se sostiene que el ahorro previsional debería ser el máximo posible y que el objetivo central de la institución previsional es garantizar el mayor rendimiento para los ahorros individuales.

Este punto es fundamental. Nótese que el principio rector de las reformas de la NOP es que mayores salarios implican mayor ahorro. Pero un problema de

representaba el equilibrio en el mercado monetario, pero luego se extendió a todos aquellos canales a través de los cuales una política fiscal expansiva puede afectar negativamente el nivel agregado de producción.

este modelo es que, por otras vías, recomienda bajar salarios para aumentar la competitividad en pocos años y fomentar el crecimiento.

Estas contradicciones se comienzan a percibir a poco que se entiende que el principio fundamental del paradigma que vende la NOP es que “no debe utilizarse la política macroeconómica a los fines sociales y redistributivos”. Por lo tanto, para la NOP la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento deben darse conjuntamente y el resto de los objetivos subordinarse a esta prioridad; su propuesta previsional tiene implícita una política y una estrategia con respecto al crecimiento económico y viceversa: la política de crecimiento incluye una determinada política previsional.

Sustentada en estas ideas macroeconómicas, la NOP propone reemplazar los actuales sistemas por los llamados “fondos de pensiones”, organizados como cuentas individuales administradas por empresas privadas. La única opción que se deja abierta por fuera de estos fondos es la garantía estatal de un beneficio mínimo mediante un “test-de-recursos” o el pago de un beneficio universal uniforme en un pilar público. Sin embargo, esta última alternativa es poco recomendable porque es más “costosa” (entiéndase, paga beneficios a más gente y deja menos espacio para derivar la mayor parte de los recursos al ahorro). Para los fondos de pensiones, se recomienda (imperativamente) que sean planes de ahorro administrados por empresas privadas, obligatorios, y a los que se hagan cotizaciones definidas, sin garantizar la cuantía final de la prestación¹¹.

Para la NOP, este modelo institucional sería capaz de superar las señaladas deficiencias que atribuye a los sistemas públicos de reparto. ¿Por qué? Porque, supuestamente:

- 1) fomentaría el círculo virtuoso ahorro–crecimiento-mejores salarios-mayores beneficios;
- 2) sería capaz de soportar la transición demográfica;

¹¹ No hay dudas de que el modelo que prefiere el BM es el de la reforma de la última dictadura militar en Chile que substituyó el modelo público de reparto por uno totalmente privado que capitaliza ahorros en cuentas individuales con garantía de pensión mínima desde rentas

- 3) no estaría expuesto a influencia política;
- 4) establecería una suerte de libertad de elección de los “consumidores” afiliados al sistema.
- 5) sería más equitativo porque los beneficios estarían vinculados con los aportes y los eventuales subsidios se dirigen a los “pobres entre los pobres”;
- 6) sería capaz de pagar beneficios más elevados;
- 7) no provocaría transferencias intergeneracionales;
- 8) sería más barato y eficiente como resultado de la competencia entre administradoras de fondos (porque el sistema sería único).

Expuestos los dogmas de su doctrina, los propios inspiradores de este tipo de reformas son conscientes de que las mismas van a encontrar serias resistencias. Así, el propio Banco Mundial aconseja que, allí donde no pueden imponerse reformas radicales de una vez, se sigan “estrategias graduales” y “tácticas políticamente viables” mediante una secuencia que permita una privatización parcial del sistema de pensiones y una gradual deslegitimación del sistema público (World Bank, 1997, pp. 145-53)¹².

Esta es precisamente la opción que se tomó en Argentina.

2.2. La reforma argentina

Para muchos, la reforma argentina aparece como un sistema “mixto” que busca un camino intermedio entre el sistema chileno “totalmente privado” de capitalización individual de aportes, y el sistema de reparto “totalmente público”. Sin embargo, la realidad ha demostrado que el sistema argentino nació como un híbrido desarticulado, como un primer (y costoso) paso en una estrategia que tenía como inspiración final el sistema chileno. Más aún, los

generales. También se mira con mucha simpatía al modelo de Australia, donde el sistema suministra pensiones de monto uniforme sujetas a la comprobación de un test-de-recursos.

¹² Este tipo de tácticas coincide con las que se identifican con la política de la retracción de los Estados de Bienestar (Pierson, 1994) y la que enfatiza la acción de los actores estratégicos de las reformas (Müller, 1999).

principales responsables de la reforma argentina defendían un modelo mucho más “chileno” que el finalmente adoptado (Ver Schulthess y Demarco, 1992).

En términos generales, el proceso de reforma de las políticas públicas de Argentina de la década del noventa siguió el peor camino que recomienda la experiencia comparada: en lugar de cambios graduales sobre las instituciones existentes, se aplicaron cambios drásticos y traumáticos para la economía y la sociedad. En este sentido, el de Argentina puede considerarse como uno de los procesos más profundos de retracción de las funciones de los Estados de Bienestar construidos en la posguerra (Pierson, 1994).

La reforma previsional de Argentina significó un cambio drástico al sistema vigente desde 1967, fundada en la línea diagnóstica y argumentativa de la NOP. En principio, el caso argentino invalida la tesis de que la NOP sólo tiene éxito en caso de dictaduras militares (ejemplo chileno). Sin embargo, el ambiente “democrático” de la reforma argentina fue bastante “acotado”, al igual que el de otras experiencias latinoamericanas (por caso, Perú y México).

Al respecto, es evidente que: i) el gobierno de Carlos Menem asumió con poderes extraordinarios como resultado del estado de anomia que había generado la hiperinflación; ii) se trataba de un gobierno con mayoría amplia en el Poder Legislativo y en las administraciones Provinciales y Municipales; iii) el Poder Judicial, al menos en sus instancias definitivas, estaba controlado por autoridades adictas al PEN; iv) se trataba de un gobierno al que se subordinaban las organizaciones sindicales; v) el gobierno contaba con fuerte apoyo de financiamiento externo y de los organismos internacionales de crédito.

En octubre de 1993 el Congreso sancionó la Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Las características principales del SIJP según lo determina la Ley 24.241 son¹³:

¹³ En Lo Vuolo (1996)

- 1) Los trabajadores pueden optar entre un nuevo Régimen Previsional Público (RP) financiado por reparto y un nuevo Régimen de Capitalización (RC) mixto.
- 2) El haber previsional se compone de: a) si opta por el Régimen Previsional Público, una Prestación Básica Universal (PBU), una Prestación Complementaria (PC) y una Prestación Adicional por Permanencia (PAP); b) si opta por el Régimen de Capitalización, una PBU, una PC y el haber por capitalización (HC).
- 3) La edad de jubilación es 65 años para hombres y 60 para mujeres, con 30 años de aportes regulares mínimos.
- 4) El pago de PBU, PC y PAP está a cargo del Estado (financiado por contribución patronal y rentas generales), mientras que el del HC está a cargo de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) o de las compañías de seguro de retiro (CSR), dependiendo de la opción del beneficiario por un retiro programado, fraccionario o de renta vitalicia.
- 5) La PBU es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio será equivalente a 2,5 veces el "Aporte Medio Previsional Obligatorio" (AMPO) y se incrementará en 1% por año adicional. El AMPO es algo así como la "unidad de medida" del nuevo sistema y se obtiene dividiendo el promedio mensual de los aportes totales por el número total de afiliados que se encuentren aportando. Se computa dos veces al año.
- 6) La PC se calcula como 1,5% por cada año de servicios con aportes, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante los 10 años anteriores a la cesación de servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios.
- 7) La PAP se calcula como 0.85% por cada año de servicios con aportes realizados al nuevo SIJP, con igual forma y metodología que la PC.
- 8) El funcionamiento del pilar de capitalización individual es similar al chileno, absorbiendo 11% de la nómina salarial de los que opten por el régimen. Además de un encaje obligatorio, se establece una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación a la rentabilidad promedio del sistema. La rentabilidad mínima se garantiza mediante la constitución de un Fondo de Fluctuación, integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje.

- 9) Además de los privados, los estados provinciales, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro pueden constituir AFJP, a la vez que el Banco de la Nación Argentina constituye la suya propia.
- 10) La recaudación de todos los impuestos sobre la nómina salarial queda a cargo de un organismo público, la Administración Nacional del Seguro Social (ANSeS) que transfiere a las AFJP la recaudación que corresponde a sus aportantes.
- 11) El Estado garantiza: i) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJP; ii) la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de una AFJP; iii) el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; iv) un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos, el haber total sea inferior a 3 veces y $\frac{2}{3}$ el AMPO y los jubilados manifiesten en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la PBU; v) la percepción de la PAP.
- 12) Quienes optan por la capitalización individual de sus aportes tienen tres opciones al momento de percibir los beneficios: renta vitalicia previsional, retiro programado, retiro fraccionario. En el caso de la opción por una renta vitalicia previsional, se retiran del sistema de capitalización los fondos acumulados en la cuenta individual, y se contrata una renta vitalicia con una compañía de seguros de retiro. El retiro programado es un acuerdo entre el afiliado y la administradora por medio del cual se establece una cantidad de fondos (de poder adquisitivo constante durante el año) a ser retirados mensualmente de la cuenta de capitalización individual. Los fondos a retirar resultan de relacionar el saldo efectivo de la cuenta del afiliado a cada año, con el valor actuarial necesario para financiar las correspondientes prestaciones. Finalmente, el retiro fraccionario es la modalidad que acuerdan con la administradora los afiliados cuyo haber inicial de la prestación resulte inferior al 50% del equivalente a la máxima prestación básica universal. La modalidad de retiro fraccionario se extingue: a) cuando

se agota el saldo de la cuenta de capitalización individual; b) cuando se produce el fallecimiento del beneficiario, oportunidad en la cual el saldo remanente de la cuenta es entregado a los derechohabientes. Los retiros fraccionados no están sujetos a comisiones por parte de las administradoras.

- 13) Se establecen criterios para obtener prestaciones no contributivas, a partir de los 70 años.
- 14) Se autoriza legalmente a los jubilados a seguir trabajando.
- 15) Se establece en 60 AMPOs la remuneración máxima sujeta a cotizaciones.
- 16) Al introducirse la posibilidad de opción, surge la necesidad de que el Estado se haga cargo de los retiros por invalidez y de las pensiones por fallecimiento de los afiliados que optaren por el régimen de reparto. Además de capitalizar aportes para el retiro ordinario, las AFJP deducen de los mismos una prima para contratar seguros de invalidez y muerte.
- 17) En cuanto a la reducción de las cotizaciones patronales, el texto de la ley las permite en tanto se “preserve un adecuado financiamiento del sistema previsional”.
- 18) Se incrementa en cerca de 30% el aporte de la categoría más baja de autónomos.

Comparada con el modelo “ideal” de la NOP, la reforma argentina:

- 1) no sustituyó el viejo sistema sino que creó uno ‘paralelo’, dejando a los trabajadores la alternativa de ‘optar’ entre uno y otro;
- 2) no redujo el papel del Estado a la ‘prestación mínima’ garantizada desde rentas generales sino que estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación;
- 3) no reconoció deuda capaz de capitalizar ‘intereses’ y transferible a las AFJP, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerse efectiva la jubilación;
- 4) dejó la recaudación en manos del Estado;
- 5) permitió que entidades públicas formen AFJPs.

Estas “desviaciones” son las que le otorgan el carácter “mixto” a la reforma, y tratan de solucionar algunas de las limitaciones que ya eran evidentes del modelo chileno. En particular, el elevado costo fiscal de la alternativa totalmente privada y los problemas de un modelo que genera total incertidumbre con respecto al beneficio y no garantiza al menos un pilar definido de beneficios.

Sin embargo, tal y como se argumentó previamente, el caso argentino debería interpretarse como un ejemplo de los límites de dicha ortodoxia una vez confrontada con la realidad objetiva y como un ejemplo de que el aparente camino mixto es una forma de deslegitimar a más largo plazo al sistema público. La prueba más firme es la siguiente: una vez sancionada la ley, todas las modificaciones aplicadas fueron erosionado la opción pública y con ello los componentes “mixtos” del sistema.

2.3. Las reformas de la reforma

En los hechos, la reforma previsional de Argentina es un ejemplo de una perversa estrategia política que busca erosionar las bases de sostenimiento del sistema como forma de imponer su reemplazo. En general, todas las medidas adoptadas desde el lanzamiento de la reforma fueron aumentando la carga fiscal sobre el Estado y deslegitimando el componente “público” del sistema integrado.

Para empezar, cabe destacar que las sucesivas “reformas” aplicadas a la nueva ley de previsión social desde el inicio violaron una de sus proclamas más estruendosas: “seguridad jurídica”. La reforma no sólo se montó sobre el desconocimiento de derechos adquiridos por las personas ya jubiladas y pensionadas, sino que los afiliados al nuevo sistema vieron cambiar cotidianamente las reglas en base a las cuales habían sido incluidos en el nuevo sistema.

Entre otras medidas, merecen destacarse:

- 1) “Acuerdos” bilaterales entre el gobierno nacional y las provincias que, a partir de enero de 1995, incorporan al SIJP a las Cajas Provinciales que cubren a los empleados públicos, a cambio de apoyo financiero para los problemas fiscales de las Provincias. Las distintas cajas se incorporaron gradualmente: Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) en enero de 1995; Salta en mayo de 1996; Santiago del Estero en agosto de 1996; Catamarca en noviembre de 1996; San Juan en diciembre de 1996; La Rioja y Río Negro en enero de 1997; Mendoza en febrero de 1997; Jujuy en mayo de 1997; Tucumán en agosto de 1997; San Luis en agosto de 1997; Banco Provincia de Santiago del Estero en marzo de 2000. Debido a que estas cajas pagan beneficios que en general son superiores al promedio nacional, como así también a su baja tasa de sostenimiento, se estima que, con esta incorporación, la administración nacional debió cubrir un déficit de casi \$1.200 millones.
- 2) Se estableció un cronograma de reducción y eventual eliminación de las contribuciones patronales, en función de la aceptación de los términos de los acuerdos fiscales entre Nación y Provincias (Cuadro 1). La reducción es diferente por región y por sectores económicos. Se estima que implicó una pérdida de ingresos equivalente a \$5.792,5 millones de pesos corrientes, teniendo en cuenta únicamente el año 2000. Si, además, se agrega la evasión estimada por empleo asalariado no registrado, el monto no ingresado asciende a \$12.020 millones (Roca, 2001).
- 3) En marzo de 1995 se promulgó la denominada “Ley de Solidaridad Previsional”, que estableció que el Estado Nacional sólo garantizaría el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios. A la vez, estableció que sólo se reconocería la movilidad de haberes que permita el presupuesto y en ningún caso estaría en relación con las remuneraciones. Se elimina así la movilidad de haberes atada al AMPO: los aportes de los afiliados siguen ajustándose por el AMPO pero los beneficios no. El fundamento, impensable en otro contexto político, es que ningún habitante puede reclamar ‘derechos adquiridos’ contra la Nación.

- 4) El incremento de los aportes de autónomos implicó que aquéllos de ingresos más bajos se vieran prácticamente expulsados del sistema. Las reiteradas “moratorias” no lograron revertir esta situación.
- 5) A partir del 25/08/97, por Decreto 833/97, se elimina definitivamente al AMPO y en su lugar pasa a utilizarse al llamado MOPRE como unidad de referencia para la movilidad de los haberes del sistema de reparto y para el aporte de los trabajadores autónomos. Este indicador se establece discrecionalmente por la autoridad política.
- 6) En 1999, la Ley 25.239 establece topes máximos para las contribuciones y una reducción porcentual sobre los beneficios previsionales superiores a \$3.000.
- 7) La Ley 25.250 del 30 de mayo de 2000, por su parte, aplica una nueva reducción a las contribuciones patronales a la seguridad social, sujeta a la contratación de nuevos trabajadores. Si además los nuevos contratados son mujeres o jóvenes, la reducción es mayor.
- 8) En noviembre de 2000, una nueva Ley de emergencia económico-financiera (25.344), faculta a modificar las erogaciones del Estado en general. En el ámbito previsional, vuelve a establecer pautas para la consolidación de deudas previsionales a través de la emisión de bonos previsionales y suspende los juicios.
- 9) El 30 de diciembre de 2000, la ley 24.241 es nuevamente modificada por el decreto de necesidad y urgencia N°1306-00. Este decreto suprime la PBU y la reemplaza por una Prestación Suplementaria que deberá garantizar un haber mínimo de \$300 a todos los afiliados mayores de 65 años (aunque éstos no hubieran cumplido con el número mínimo de años de aportes al sistema). Al mismo tiempo, determina que el monto de dicha prestación será gradual de modo tal de complementar el haber de trabajadores con salarios inferiores a \$1.900. Estas disposiciones no lograron ser implementadas por acciones legales en su contra. También, el decreto establece pautas para limitar la concentración del mercado de AFJP, propone comisiones variables en reemplazo de las fijas, determina que la asignación de afiliados indecisos a las AFJPs dejará de ser proporcional para realizarse en función del monto de las comisiones, modifica los límites de composición y elección de las carteras de

inversión de las AFJP, eliminando además los llamados “fondos de fluctuación”.

Como puede observarse, todas las medidas apuntan a profundizar los problemas del financiamiento de las actuales jubilaciones ya sea por baja de recursos o por aumento de cargas (rebaja de cotización patronal, absorción de Cajas Provinciales, falta de ajuste de los haberes, dependencia del IVA en momentos recesivos), como así también a desestimular la opción de los aportantes por el RP. Nótese que estos problemas no son el resultado de la “transición demográfica” ni de factores exógenos difíciles de controlar, sino de decisiones políticas.

Todas estas medidas van erosionando sistemáticamente los beneficios previsionales y aumentando la “deuda flotante” del Estado para con los jubilados y pensionados. Si se considera que, complementariamente y como parte de la privatización de empresas públicas, se eliminaron los subsidios que en algunos servicios gozaban ciertas categorías de jubilados de bajos ingresos, se comprenden dos fenómenos: el aumento de la participación de las personas mayores en la población pobre y el aumento de las que ofrecen su fuerza de trabajo en el mercado de empleo.

Además, estas medidas denuncian claramente la subordinación de la reforma previsional a la estrategia macroeconómica general del gobierno. Particularmente, su pretensión de promover por todos los medios la constitución de los fondos y el avance de la “financierización” de la economía a costa de las cuentas fiscales y la deuda pública. Como se explica luego, la pertenencia de la mayoría de las AFJPs a holdings financieros es una prueba de ello.

Sin embargo, los límites del modelo económico adoptado fueron acotando los márgenes de maniobra y revirtiendo los impactos esperados. Así, el 1º de noviembre de 2001, frente a la agudización de la crisis financiera y del sector externo, se dictó el decreto N°1387-01. Este decreto, recordado principalmente por obligar a la “bancarización forzosa” de las actividades económicas y

establecer unilateralmente un canje oneroso de la deuda pública del estado, también modificó cuestiones sustanciales en materia previsional.

Por un lado, aumentó el límite impuesto a la participación del crédito público en los fondos de pensiones de las AFJP, permitiendo que el mismo alcance "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". Además, se autorizó a constituir hasta un 10% de los fondos con certificados de participación y títulos representativos de deuda de contratos de fideicomisos financieros estructurados, constituidos parcial o totalmente por derivados financieros; y títulos valores emitidos por fideicomisos financieros no incluidos en otros incisos, hasta un 20% del total del activo del fondo.

En el mismo decreto se dispuso, en principio por un año prorrogable, la reducción a 5% de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia afiliados al sistema de capitalización. La reducción de los aportes personales requirió modificaciones en las comisiones y bonificaciones de las AFJP: se eliminaron las comisiones fijas y se creó una comisión por rentabilidad de las inversiones del fondo, uniforme para todas las administradoras, calculada como el 20% del excedente a una rentabilidad anualizada del 5% que no podrá ser superior a 1,5% del fondo de jubilaciones y pensiones. Además, se estipuló que la comisión por el pago de los retiros programados sólo puede establecerse como un porcentaje mensual sobre el saldo de la cuenta de capitalización individual del beneficiario¹⁴.

Este decreto fue aplicado por el mismo Ministro de Economía que aplicó la reforma, Domingo Cavallo. Así, los propios impulsores del modelo de privatización, los que fueron castigando sistemáticamente al régimen público, ahora no dudan en deslegitimar al régimen privado por dos vías: una, obligando a que los fondos de inversión se apliquen a títulos públicos prácticamente en su

¹⁴ Por declaración conjunta de la SAFJP y la SSR del 28 de enero de 2002 se dispuso la prórroga por sesenta días del derecho de los beneficiarios del régimen de capitalización a optar entre las modalidades de retiro. Por lo tanto, salvo que opte por la modalidad de "retiro fraccionado", deberá esperar para elegir a que se cumpla el plazo estipulado.

totalidad y dos, quitándole ingresos mediante la reducción de aportes (como una medida aparente de aliento al consumo).

3. Los resultados efectivos

3.1. Las proyecciones de los probables escenarios futuros

Las proyecciones oficiales y oficialistas acerca de la probable evolución de las variables financieras, de haberes y cobertura eran muy optimistas. Sin embargo, el tiempo mostró que en realidad eran meros ejercicios tendientes a “vender” la reforma más que análisis sustentados en hipótesis plausibles.

Este es el caso, por ejemplo, de dos de los responsables más directos de la reforma que expusieron sus proyecciones en un trabajo realizado para CEPAL (Schulthess y Demarco, 1992). Si bien su “modelo” era uno que suponía un cambio total del sistema de reparto público a uno privado, la inconsistencia de sus supuestos de proyección de las variables fundamentales del sistema es notable¹⁵. Esto es más grave, porque se trata de funcionarios ejecutores de la reforma.

Los autores proyectan una fuerte caída de los ingresos del sector público en 1994 (debida a la reorientación de aportes de los afiliados a las cuentas de capitalización individual), que tiende a revertirse en forma gradual en los años posteriores. Inicialmente, el sector público dejaría de percibir aportes por una cifra superior a los 3.000 millones de pesos, que se contrarrestaría con recursos compensadores por la combinación de crecimiento en la recaudación impositiva, fuerte disminución de la evasión previsional y, fundamentalmente, los recursos provenientes de los cambios en la distribución del IVA, los ingresos provenientes de privatizaciones y del impuesto a las ganancias. Tan notable es el contrapeso de los ingresos, que llegan a proyectar incluso, una

¹⁵ Además, se supone que la variante “mixta” finalmente adoptada alivió muchos problemas fiscales de la variantes más “sustitutiva” que aquí se considera.

recomposición de los beneficios de los jubilados y pensionados del viejo sistema del orden del 40%.

En sus estimaciones, los autores suponen que los egresos del sistema público parten de niveles muy superiores a los prevalecientes al momento de la reforma y siguen elevándose en forma sistemática hasta el año 2010. Sólo desde entonces deberían declinar a medida que fueran disminuyendo los beneficiarios del viejo sistema, por cuanto tanto la PBU como la PC no tendrían ya una significación muy grande en el total de egresos¹⁶. El resultado financiero neto arrojaría así un déficit para los primeros años, pero éste empezaría a disminuir sostenidamente a partir del año 2004 hasta cambiar de signo en el 2010. Desde entonces en adelante, el sistema arrojaría superávit.

Para estos funcionarios, sería entonces posible garantizar la viabilidad del sistema siempre que se pudiera acceder al crédito de modo de hacer uso anticipado de los superávits proyectados para el futuro. ¿De donde saldrían esos créditos? De la colocación de títulos públicos en las AFJP. Para ellos, esta solución no parecía irracional por cuanto el desequilibrio del sistema público debería ser inferior al 50% de la variación proyectada de los fondos. Según los autores, esta modalidad de financiamiento del déficit inicial no representaría una “apropiación del ahorro privado por parte del sector público” en la medida en que éste asumiría el compromiso de restituir los fondos y además contaría con el respaldo de una proyección optimista del desempeño del sistema en el futuro.

Las proyecciones de beneficios expuestas por los mismos autores se centran en la pregunta: ¿el nuevo sistema privado permitirá o no mejorar los ingresos de los beneficiarios?. Para responderla, estiman las rentas esperadas para distintas combinaciones de niveles de ingreso en actividad y distintas edades al momento de inicio del SIJP¹⁷. De los valores proyectados de haberes como porcentaje del salario en actividad para un individuo tipo que percibe un ingreso

¹⁶ No queda claro sin embargo por qué habría de disminuir el peso de la PBU siendo que ésta se paga a todos los jubilados sin distinción del régimen al que pertenecieron.

¹⁷ Consultar el cuadro ilustrativo de esta proyección de beneficios en Schulthess y Demarco (1992) p.199.

equivalente al salario medio de la economía (\$500), concluyen que en todos los casos es posible obtener beneficios superiores al 80% de los ingresos. Es más, los trabajadores muy jóvenes que aportaran durante un elevado número de años al nuevo sistema podrían obtener ingresos incluso superiores a los que percibían en actividad.

Otras proyecciones, realizadas con el programa de simulaciones de la SSS (Flood y Scharf,), también se sustentan sobre supuestos generales sin correlato empírico, como tasas de crecimiento promedio del PBI de 4,4% anual entre 1990 y 2025; aumento del empleo del 1,76% anual para el mismo período; y una hipótesis de reducción de la evasión a una tasa promedio anual del 2%. Por ello, llegan a resultados igualmente optimistas respecto a la viabilidad financiera del sistema.

En la misma línea se encuentra el estudio de Susana Maciel, (1993) que tampoco incorpora las modificaciones al proyecto original, es decir, se basa en un sistema de capitalización puro. Una vez más, las proyecciones están sujetas a la verificación de supuestos fuertes como tasas de desempleo constantes del 5% en todo el período proyectado y tasas de evasión del 42% entre los asalariados privados y del 69,5% entre los autónomos. De cumplirse con estas hipótesis, se estiman tasas de crecimiento de aportantes al sistema que rondan el 2% en promedio, con la particularidad de que la tasa de crecimiento de los aportantes por cuenta propia es incluso superior a la de los dependientes. Como se verá luego, este crecimiento no se verificó en los hechos.

Luego de aprobada la reforma con sus modificaciones, se realizó una nueva proyección (Posadas, 1994) para estimar las necesidades de financiamiento del SIJP. En ese trabajo se incorpora la posibilidad de elección entre el sistema mixto y el de reparto puro, suponiendo que la elección se basa en decisiones racionales en función de la estimación del haber de jubilación esperado en cada opción¹⁸. También se supone una tasa de rentabilidad de los fondos de pensión constante a lo largo del tiempo de 4% anual real. Bajo la hipótesis de

que al momento de la opción, todos los menores de 47 años y los nuevos ingresantes futuros optarán por el régimen mixto y que todos los de 47 y más deciden permanecer en el sistema público, se proyecta que el déficit del SIJP se mantiene hasta el 2005 y en ningún caso las necesidades de financiamiento superarían el 10% de los ingresos totales del sistema, con lo cual la autora estima que la situación no es grave.

Finalmente, en 1998 la SAFJP publicó una proyección de la evolución del sistema reformado (Rofman, Stirparo, Lattes, 1998). A pesar de que este estudio fue realizado a 4 años de la reforma, se asumieron supuestos de poco o nulo realismo. Para empezar, los autores suponen que la tasa de desocupación se reduciría desde los niveles de 1996 en un 5% anual hasta llegar a un nivel estable del 7% para ambos sexos. Además, se asumió que la evasión entre los ocupados disminuiría hasta alcanzar un 70% de cumplimiento y que la proporción de aportantes en relación de dependencia sobre el total de aportantes disminuiría lentamente (0,5% anual) como resultado de esta mejora, con lo que pasaría de ser el 76,3 al 57,9% para los varones y del 71,2% al 54,1% para las mujeres.

Respecto a la evolución de las variables financieras, se supuso que los salarios aumentarían un 1% anual entre 1998 y 1999 y a partir de entonces en forma constante al 2% anual; que las tasas de contribuciones patronales se mantendrían en el 12% y la rentabilidad de los fondos de jubilaciones y pensiones en el largo plazo de 4%.

Todas estas proyecciones, que sirvieron poco, “venden” las bondades de la reforma y comparten la inconsistencia de su metodología. A esta altura de los acontecimientos ya está claro que los resultados proclamados por los inspiradores, defensores y responsables de la reforma no coinciden con la realidad. Esto no es sólo el producto de situaciones imprevistas o incontroladas, sino de la propia lógica de funcionamiento del nuevo sistema y, por lo tanto, eran predecibles en gran medida (ver Lo Vuolo 1996). Predecibles,

¹⁸ Para el caso mixto se toma solamente la opción de renta vitalicia previsional y se supone que la misma se agota en 166 cuotas mensuales, lo que representa una sobrevida para el

claro, si las proyecciones se hubiesen hecho sobre supuestos consistentes y no sobre elucubraciones que poco tenían que ver con la realidad.

La conclusión es clara: los objetivos que, conforme a sus responsables, deberían haberse alcanzado con la reforma no se obtuvieron. Y a la inversa, los problemas que se decía se iban a resolver, se agravaron. En lo que sigue abordamos algunas de estas cuestiones.

3.2 El conflicto generacional y la injerencia política

La reforma “privada” de la previsión social en Argentina, es fuertemente dependiente de una “continua” injerencia política que va diezmando cualquier atisbo de seguridad jurídica. De inicio, viola los derechos adquiridos por los actuales pasivos y los derechos en expectativa de los activos. Pero también, en los pocos años que lleva vigente, el nuevo sistema ya modificó sus normas sustanciales mucho más que el antiguo en décadas.

Estos y otros elementos corroboran el argumento de Stiglitz sobre que es un error pensar una reforma previsional desde “cero” (Stiglitz,). Aun si ciertos modelos fueran “idealmente” deseables (por cierto, el de la NOP no lo es), se trata de discutir reformas sobre sistemas maduros que ya tienen una inercia. Violar la seguridad jurídica permanentemente no es un costo que pueda soportar ninguna institución pública y mucho menos una que se proyecta tanto en el tiempo como el sistema previsional.

Este tipo de reforma -supuestamente privada- adolece de todos los problemas achacados al sistema público pero sin ninguna garantía. ¿Qué se puede decir ante la modificación del patrón de movilidad de los haberes y su reemplazo por un mecanismo totalmente exógeno al sistema y vulnerable a las decisiones coyunturales de las autoridades de turno? ¿Qué de las marchas y contramarchas en relación a la PBU? ¿Qué frente a la reducción del aporte personal a las AFJPs en el año 2001, en un sistema donde el haber depende funcional y cuantitativamente de ese aporte? ¿Qué de la obligación de estas

compañías de tomar títulos de la deuda pública por porcentajes superiores a los prudentes? ¿Qué de la licuación de esos pasivos cuando se salió de la convertibilidad?.

Lo que prueban experiencias como la reforma argentina es que no sirven para “crear” un ambiente macroeconómico alternativo. Por el contrario, aplicadas dogmáticamente, agravan los problemas macroeconómicos y trasladan los conflictos en lugar de resolverlos.

Si el sistema de reparto “engaña” porque beneficia a la primera generación, esta reforma engaña a todas las generaciones en varios sentidos. Primero, dando la idea de que sus desmesurados costos pueden financiarse captando fondos de todos lados (incluyendo privatizaciones, asistencia externa, etc.). Segundo, aduciendo impactos macroeconómicos incompatibles con su propia lógica. Tercero, prometiendo impactos positivos en el mercado de capitales y la inversión privada, cuando en realidad terminan colocando sus fondos en deuda pública y encontrando obstáculos en el tamaño y en la falta de instrumentos del mercado de capitales. Si la opción es abrir las colocaciones en el exterior, lo que se está haciendo es financiar economías desarrolladas con el escaso ahorro interno, además de que también éstas pueden ser inestables.

La reforma argentina no eliminó las áreas de conflicto político sino que cambió su naturaleza. Si antes se trataba de “clientelismo político” que otorgaba beneficios privilegiados que terminaban siendo financiados por el conjunto de la sociedad, ahora no sólo no se eliminaron esos beneficios privilegiados sino que además el clientelismo político se diluye en un clientelismo de mercado, donde lo que cambia es la forma de administración de los intereses corporativos.

Por ejemplo, lejos de “elegir libremente”, los trabajadores evitan denunciar a sus empleadores cuando no depositan los aportes retenidos por temor a perder el puesto de trabajo; en muchos casos las AFJPs no denuncian el atraso en los depósitos de las cotizaciones por temor a perder el cliente; o los bancos presionan a sus clientes para la incorporación de sus trabajadores a la AFJP que controlan, a riesgo de no otorgarle líneas de crédito. Esto es así en gran

medida porque las AFJPs pertenecen a *holdings* financieros que las incorporan como un producto financiero más en su relación con los clientes.

Tampoco la reforma alivió los conflictos generacionales sino que, por el contrario, los agravó. En principio, se impuso como resultado de confrontar los intereses de los trabajadores más formalizados con los de los pasivos actuales. Evidencias de ello son, por ejemplo, la participación de los sindicatos más poderosos en las propias AFJPs, mientras abandonaban toda representación de los intereses de los pasivos. Pero también, junto con la mayor selectividad del sistema, se incorporaron conflictos intra-generacionales, particularmente entre los afiliados al régimen público y al privado, para los cuales se fueron dictando sistemáticamente reglas diferentes. La reforma dividió aún más los “intereses” de todos los interesados en el sistema.

3.3. La caída de los beneficiarios, de la cobertura y de los aportantes

Uno de los datos llamativos es que se está verificando un hecho inédito: el número de beneficios totales del sistema está bajando desde 1998 (Cuadros 5 y 6).

Entre 1995-97 los beneficios crecieron a tasas muy reducidas y a partir de 1998 iniciaron su caída que es cada vez más pronunciada hasta disminuir por ejemplo en 1,6% entre 1999-2000. El dato es más preocupante porque la proporción de beneficios por jubilaciones respecto a la de pensiones disminuyó con el tiempo. En 1976 eran 66% del total y en 2000 son 60%.

Además, si se excluye a los beneficiarios de las cajas provinciales cuya incorporación retrasa la evidencia del deterioro del sistema, el número de beneficiarios totales ha venido disminuyendo desde 1993 y más fuertemente desde 1998. Entre ellos, el número de beneficiarios que en su vida activa habían realizado tareas autónomas es en 2001 un 30% menor que en 1992 y 20% menor que en 1997, mientras que los beneficiarios provenientes de ocupaciones en relación de dependencia, excluyendo las cajas provinciales,

son en 2001 un 3% superiores que en 1992 pero inferiores que en 1997. Los beneficios totales en 2001 son incluso inferiores a los de 1992.

Esto estaría reflejando la dificultad para obtener jubilaciones en la actualidad y probablemente la opción de quedarse en el mercado laboral. Las pensiones, por su parte, pueden pensarse como la continuación de beneficios jubilatorios previos del cónyuge una vez fallecido. Por lo mismo, probablemente la caída en las jubilaciones anticipe una futura caída en las pensiones. Otra hipótesis para explicar el diferencial en las tasas de crecimiento de jubilaciones y pensiones es que haya disminuido la esperanza de vida por el empeoramiento en las condiciones de vida.

Lo que queda claro es que la reforma tuvo un impacto negativo sobre la cobertura de las personas en edad de jubilarse: durante los años ochenta los jubilados eran alrededor del 68% del total de población mayor de 65 años; en 2000 esta proporción había descendido al 55% (a pesar de que la tendencia de la tasa de actividad fue siempre ascendente). Esto es consistente con el aumento de los beneficiarios de programas asistenciales dirigidos a personas de esa edad. Así, un resultado llamativo de la reforma es que, al tiempo que expulsa personas de la posibilidad de acceder al beneficio, transfiere la responsabilidad de su sustento a otras áreas del Estado. O sea, la aparente solución de problemas es una mera transferencia hacia otros espacios e instituciones sociales.

A fines de 2001, el régimen de capitalización pagaba 95.925 beneficios, más de la mitad de los cuales eran pensiones por fallecimiento. Como era de esperar, la proporción de beneficios por jubilación entre el total de beneficios abonados fue aumentando desde los inicios aunque su tasa de crecimiento es decreciente, lo cual es llamativo en un sistema que recién comienza, y refuerza la evidencia ya mencionada de caída en la cobertura.

En la cuestión de la "opción" de la forma de pago de los beneficios jubilatorios, sorprende el importante número de opciones de retiro "sin modalidad" que describe los beneficios de alrededor del 60% de los jubilados. La segunda

opción en orden de número de beneficiarios es el "retiro fraccionario". Debe tenerse en cuenta que esta modalidad de retiro es la que acuerdan con la administradora los afiliados cuyo haber inicial de la prestación resulte inferior al 50% del equivalente a la máxima prestación básica universal. El derecho al beneficio se extingue cuando se agota el saldo de la cuenta de capitalización y es la única de las modalidades que no está sujeta a comisiones por parte de las administradoras. Esto significa que muchos de esos beneficios se pueden extinguir en vida de sus beneficiarios.

Estos datos muestran por un lado, la falta de transparencia en la información que se brinda para que el futuro beneficiario elija el plan que más le convenga y al mismo tiempo va en contra de la teoría de los "incentivos" que supuestamente debería regir en el sistema mixto. Por el otro lado, debe tenerse en cuenta que quienes "optan" por el "retiro fraccionario" en realidad no están eligiendo sino que tienen esa modalidad como única alternativa ya que la capitalización individual de sus aportes no ha sido suficientemente alta como para concederles el derecho a elegir libremente entre las tres modalidades propuestas.

Respecto a la modalidad de renta vitalicia previsional (tanto para jubilaciones como para pensión por fallecimiento) que requiere contratar una compañía de seguros de retiro (CSR) para administrarla, en promedio el 78% de los contratos con las CSR se realizan con aseguradoras pertenecientes al mismo holding de la AFJP.

Tampoco la reforma mejoró la evasión en el pago de aportes. Una vez más se verifica que la teoría de los "incentivos" no funcionó en Argentina¹⁹. Entre 1995-2000 el número total de aportantes regulares al SIJP crece solamente un 14,4% mientras que el número de afiliados crece en un 50%, de forma tal que

¹⁹ Uno de los requisitos que debería cumplir el sistema reformado para ser "superior" al antiguo, según Schulthess y Demarco (1992), es el referido a la libertad: "el gobierno, sin desentenderse de la problemática previsional, debe consentir dentro de cierto límite que los individuos manifiesten su voluntad en lo tocante a disposiciones que incidirán en sus ingresos futuros como pasivos. Es decir, que exista la posibilidad de hacer aportes por encima de los mínimos legales con el propósito de obtener mayores haberes en el futuro o de elegir la entidad administradora de los aportes, vedados en el régimen público." Pág. 175-76.

la relación aportantes/afiliados disminuye permanentemente hasta 2000: de 61,49 a 46,85 en el RP y de 53,36 a 46,82 en el RC. En 2000, los aportantes regulares son 4.973.256 contra 10.615.530 afiliados al sistema²⁰ (Cuadros 7a, 7b, 7c). La relación entre aportantes regulares y afiliados, con variaciones entre las administradoras, fue al principio y en promedio de 66 aportantes regulares por cada 100 afiliados y fue descendiendo permanentemente hasta llegar a 35 en diciembre de 2001. Si bien esta relación no es un indicador relevante de la evasión al sistema, da cuenta de la estrategia de las AFJPs consistente en capturar afiliados sin capacidad de aporte regular para engrosar su tamaño en el mercado. En este sentido, debe remarcarse que las AFJPs que fueron desapareciendo del mercado son las que evidenciaban las mínimas relaciones entre aportantes regulares y afiliados. También, resulta llamativo que ninguna de las AFJPs con las máximas relaciones aportantes regulares-afiliados pertenezcan a bancos, sino a sindicatos o compañías no financieras (Futura, Generar, Arauca Bit, etc.).

La relación aportantes regulares/ocupados es una aproximación más adecuada para medir la evasión al sistema: en 1995 el 41% de los ocupados urbanos eran aportantes regulares al SIJP. Esta proporción creció en 1996 y 1997 hasta tocar el 45% y luego disminuyó hasta el 42% entre 1999-2000. Es notable que la caída en la proporción de ocupados aportantes regulares al SIJP se de en concomitancia con un aumento del número de personas ocupadas urbanas, por lo que podría inferirse que hay una desviación más pronunciada hacia la informalidad entre los nuevos ocupados. Este punto es clave, ya que uno de los argumentos de los reformistas era que el sistema de capitalización iba a aumentar la formalidad además de aumentar el empleo y, evidentemente, sucedió lo contrario.

Lo único cierto es que, dadas las exigencias más estrictas del nuevo sistema, más de 50% de los ocupados y dos tercios de la PEA actual tienen alta probabilidad de no recibir jubilación en el futuro o de que el nivel de la misma sea simbólico (Cuadro 7b). Las estadísticas no permiten saber si el número de

²⁰ En ese mismo año los ocupados urbanos suman 12.056.317 personas y la PEA urbana asciende a 14.083.186.

aportantes regulares corresponde o no a las mismas personas, por lo cual es probable que este problema sea aún mayor.

Esta situación se debe fundamentalmente al RC. Del total de aportantes regulares al SIJP, la proporción de los que aportan al sistema de reparto es en 1995 de 45% y disminuye sin cesar hasta ser el 19% del total en 2000. Por su parte, el número de aportantes regulares a las AFJPs crece cerca de 80% entre 1995-2000, aunque debe remarcarse que la tasa de crecimiento del número de aportantes a ese sistema es decreciente: entre 1995-96 crece 31%, 17% entre 1996-97, 9% en el período 1997-98 y menos de 4% en cada uno de los dos años posteriores.

El panorama se muestra aún más alarmante al observar las cifras de aportes de fines de 2001: en el último diciembre, el SIJP recibió solamente los aportes del 28% de los trabajadores que están registrados, sea en el régimen de reparto o en el de capitalización. Según los datos de la Superintendencia de AFJP (SAFJP, 2002), en el último mes de 2001 sólo 2,56 millones de los 8,84 millones de afiliados, registraron un ingreso de fondos en sus cuentas individuales. Y en el sistema de reparto, según los registros de la AFIP, el comportamiento fue similar: de los 2 millones de inscriptos los aportantes efectivos fueron 500.000. Pero la cifra más preocupante es la que indica que sólo 370.000 trabajadores por cuenta propia, se mantienen como aportantes en condición regular, según las fuentes del organismo recaudador. En otras palabras, sólo el 10% de quienes trabajan en forma autónoma se está ganando el derecho a la jubilación²¹.

Cuando se considera el tipo de relación de los afiliados y aportantes, se observa que si bien la participación de los autónomos y dependientes entre los afiliados se mantiene relativamente estable (29% los autónomos y 71% los dependientes), entre los aportantes regulares la participación de los autónomos cae fuertemente entre 1995-2000 pasando de 27% a 16,6% del total. Así, mientras que el número de aportantes regulares autónomos disminuye en 30% en el período, el de dependientes aumenta 32% (Cuadro 7a).

En junio de 2001 cerca del 95% de los afiliados al RC eran trabajadores en relación de dependencia (Cuadro 7a). Como los indicadores del mercado laboral no corroboran este cambio en la estructura del mercado de empleo, es evidente que los supuestos "incentivos" para incorporarse al sistema en Argentina funcionaron de un modo totalmente inverso al planteado por la teoría. Esto demuestra que, hasta el momento, el sistema de capitalización individual no fue capaz de captar a los autónomos que eran el grupo de mayor evasión, y donde más se deberían reflejar los supuestos "estímulos" que se atribuyen a la capitalización individual de aportes. La evidencia no refleja lo que sucede en el mercado laboral sino la ineficacia del sistema para captar a los únicos que pueden optar entre evadir y afiliarse, que son los trabajadores autónomos, ya que los asalariados aportan compulsivamente

Además, salvo las altas correspondientes al lanzamiento del sistema, el principal factor del crecimiento del número de afiliados de las AFJP fue la distribución de indecisos (Cuadro 9 c). El porcentaje de indecisos sobre el total de las incorporaciones a las AFJP fue de 15% en el primer año de funcionamiento y de 72% en el séptimo. Cuando, al momento de inscribirse en el SIJP, las personas no declaran expresamente su voluntad de aportar al régimen de reparto, se convierten automáticamente en afiliados al régimen mixto. Si pasado el tiempo reglamentario no han elegido una AFJP son "indecisos". Cuando recién se implementó la reforma y hasta marzo de 1998, los indecisos se distribuían de acuerdo a las participaciones relativas de cada AFJP en el total²². Desde entonces y hasta noviembre de 2001, eran distribuidos en partes iguales entre todas las AFJP de forma aleatoria. A partir de noviembre de 2001 cambió este método de asignación de indecisos por uno que los afilia a la AFJP de menor comisión del mercado.

A la par de la consolidación del nuevo régimen previsional también podría haberse consolidado una "cultura previsional" que indujera a las personas a

²¹ Diario La Nación, 05-02-2002.

²² Esta modalidad de asignación de indecisos, además de incrementar la concentración incentiva a las AFJP a afiliar aportantes sin capacidad de aporte, tal como se mostró precedentemente.

optar por el régimen más conveniente en cada caso e incluso por la modalidad de retiro más ventajosa si optaron por la capitalización individual de sus aportes. Lo que sucedió, sin embargo, fue lo contrario: un retroceso evidenciado en la tendencia a la postergación de la decisión. Aquí la teoría de los incentivos se cae por cuatro costados: los autónomos no se afilian; la mayoría de los que aportan no eligen dónde y luego son distribuidos; entre los pocos dependientes que efectivamente eligen, lo que funciona es la presión de los sindicatos y de las empresas para que se afilien a una determinada AFJP. Si además, como se dijo antes, entre quienes se acogen a beneficios del régimen de capitalización, prima la opción "sin modalidad", cabe preguntarse ¿dónde están las alardeadas ventajas indiscutidas de la capitalización individual de aportes? Porque los abultados gastos de comercialización y promoción impiden considerar que la falencia esté ahí, o bien, obligan a creer que son excesivamente ineficientes.

3.4. El mercado laboral y los salarios

Como se sugirió previamente, parte del problema de la evasión se debe al aumento del desempleo abierto, del subempleo, del empleo no registrado y al empeoramiento en la distribución del ingreso. Si bien estos problemas no son atribuibles al sistema, sus reglas operativas agravan el impacto. ¿Por qué? Primero, porque todo seguro social es por definición fuertemente dependiente de la capacidad de aportar regularmente. Pero si además, ese seguro ahora es individual, con mayores requisitos de regularidad de aporte y con el beneficio estrictamente vinculado a los mismos, los problemas se multiplican. Por ejemplo, el ingreso medio de los aportantes a las cuentas de capitalización individual fue en 2001 \$841; sin embargo, el ingreso mediano de los aportantes en el mismo año fue de \$554 lo que indica que la mitad de los aportantes tienen ingresos inferiores a ese monto.

Para decirlo claramente, en un mercado de empleo como el que se fue configurando en el país (Cuadro 10), la lógica del seguro no puede lograr la cobertura universal con niveles razonables de beneficio. Con ambientes laborales de altos niveles de desempleo, informalidad y empleo no registrado,

los sistemas de capitalización individual de aportes corren el riesgo de que el beneficio asistencial sea la “norma” y que el sistema contributivo sólo alcance al reducido grupo de trabajadores que logre tener capacidad contributiva durante todo el ciclo de vida laboral.

Peor aún, en Argentina, los problemas del mercado de empleo se agravaron pese a la drástica rebaja de las contribuciones patronales que acompañó a la reforma. Esto también demuestra que el costo del “salario social” vinculado a la contratación de mano de obra no es el factor principal que decide la demanda ni la registración del empleo. La pregunta es, entonces, ¿qué sentido tiene desfinanciar al sistema rebajando contribuciones si ni siquiera se logra aumentar el empleo registrado?.

Si a esto sumamos que el régimen macroeconómico ajusta con salarios a la baja, el problema se agrava. ¿Por qué? Recordemos que la NOP postula que su modelo previsional garantiza un círculo virtuoso de crecimiento, mayores salarios, mayores aportes y mayores beneficios. Sin embargo ese modelo de crecimiento requiere, en línea con la "teoría de la oferta" una caída de los costos laborales como fuente de competitividad. Por lo tanto, a menor empleo y a menor salario, menor capacidad de ahorro. En síntesis: es un sistema basado en el ahorro que reduce el ahorro (Cuadro 11).

3.5. Los haberes previsionales y el bienestar de los pasivos

Un dato llamativo es que, estimado a precios constantes, el haber previsional promedio sube después de la reforma. Sin embargo, en ningún momento llega a alcanzar los niveles de 1984 cuando se empezaron a evidenciar los problemas que llevaron a la declaración de emergencia previsional en ese momento (Cuadro 4). Además, el haber mínimo está fijado desde 1995 en \$150 (o \$200 para los beneficiarios del sistema reformado) y no fue ajustado por las variaciones en la canasta básica de las personas de edad. En los hechos, esto repercutió en una profundización de la caída del haber mínimo real y una mayor diferencia del mismo con respecto al haber medio, como forma de fortalecer el criterio contributivo en el sistema actual. Esto redundó en un

aumento de la pobreza entre los jubilados de menores ingresos. Además de los problemas propios del modelo de reforma, este resultado se dio por decisiones “políticas”. En particular, la decisión de agravar los problemas de financiamiento del sistema público y deteriorar más de lo “técnicamente” necesario el nivel de los beneficios con el objeto de crear un “clima” para el traspaso (“inducido” más que “voluntario”) hacia el componente privado del sistema integrado.

El caso argentino permite cuestionar la visión de la NOP, que se empeña en señalar que los viejos no son los “más pobres entre los pobres” y llega a sugerir que el futuro de los activos y de los niños es más importante que el presente de los pasivos. Es muy peligroso hacer comparaciones entre “grados” de pobreza, sobre todo si ésta se mide por niveles de ingresos que son muy volátiles. La población pasiva de Argentina tiene un fuerte componente de pobres que se ha ido incrementando. Pero, además, la fuerte concentración de los pasivos en los deciles más bajos de la distribución del ingreso, los hace más sensibles a modificaciones marginales en su ingreso.

Por ejemplo, un estudio de la Secretaría de Desarrollo Social a la fecha de lanzamiento de la reforma mostraba que de 4.200.000 personas que tienen más de 60 años, 1.600.000 (es decir, el 38%) estaban en “riesgo intermedio” de pobreza, esto es apenas por encima del límite (OISS-SDS, 1994). Una encuesta reciente de la Secretaría de Tercera Edad de la Nación, luego de siete años de vigencia de la reforma, reveló que el 57,8% de los mayores de 60 años pertenecen a un nivel económico social bajo; 53% de los entrevistados tienen ingresos mensuales inferiores a los 400 pesos; y 15 de cada 100 ancianos reciben menos de 200 pesos por mes²³.

Esta situación se corrobora con los numerosos programas asistenciales dirigidos a personas en edad jubilatoria, que empezaron a proliferar en los últimos años. Un dato llamativo es que estos programas no sólo atienden a los que no tienen cobertura previsional, sino también a los que la tienen (Barbeito, 1995). De esta manera, por un lado se deterioran los haberes y por el otro se

sale a salvar a los que por ese motivo son “pobres”. Este es sólo un ejemplo de los probables resultados de la tan difundida estrategia de “focalización” en el área social.

Se ve así que la visión de la “equidad” que propugna la NOP y sus seguidores locales es muy estrecha²⁴. También la mecánica de consolidación de la deuda previsional mediante títulos de la deuda pública es inequitativa. Esta estrategia, a la vez que difiere el pago a un grupo poblacional con urgentes necesidades de consumo y corta esperanza de vida, permite que, quienes no cumplieron con sus obligaciones previsionales (agravando la situación financiera del sistema y del fisco en general), puedan comprarle a los pasivos sus títulos a valores bajos y cancelar así sus deudas (que explican en gran medida el deterioro financiero del sistema). También esta “solución” produce una transferencia de ingresos entre los propios jubilados: aquellos que no estén urgidos de efectivo para atender sus necesidades -de los que se supone además una esperanza de vida superior por su mayor bienestar- pueden especular con la cotización, la cual subirá a medida que se aproxime la fecha de cancelación. Por último, dado que el título se transfiere a los herederos en caso de fallecimiento, un efecto probable es la reversión de la solidaridad generacional implícita en todo sistema previsional: no sólo ya no son los jóvenes los que sostienen a los viejos, sino que incluso éstos últimos pasan ingresos a las nuevas generaciones.

Pero además del contenido regresivo de las transferencias implícitas en esta estrategia de cancelación de deuda, tampoco se resuelve definitivamente el problema. Las causas judiciales contra la ANSeS por actualización de haberes previsionales se siguieron acumulando²⁵. Y esto pese a que la reforma argentina no tiene una carga inmediata de “bonos de reconocimiento” como en

²³ Página 12, 12-2-2002.

²⁴ Schulthess y Demarco (1992), señalan que otro de los requisitos que debe tener el nuevo sistema es el de equidad entendida, en un sentido excesivamente limitado, como la posibilidad que debe tener toda persona a ser premiada en función de los aportes realizados durante su paso por la fuerza de trabajo, de manera que quien más haya contribuido al régimen obtenga mayores beneficios. Pág.173.

²⁵ La Procuración General del Tesoro señaló que durante 1993 se pagaron unos 306 millones de pesos a 9622 demandantes, en el 94 el monto ascendió a 754 millones para 31190 causas.

Chile. La conclusión puede ser llamativa: el éxito fiscal de la reforma argentina depende de que el Poder Judicial siga subordinado al Ejecutivo por muchos años.

3.6. La situación fiscal

Los problemas fiscales aumentaron con la reforma y mucho más de lo previsto en las proyecciones (Cuadro 2). La experiencia argentina muestra que la implantación de un sistema privado genera una inmediata transferencia de fondos hacia la capitalización del nuevo sistema, que perjudica inmediatamente y por razones de decisión política a los actuales beneficiarios.

Si se observan las fuentes de financiamiento del sistema se evidencia que a partir de 1993 comienza a crecer la participación de los impuestos hasta alcanzar su punto máximo en 2000 (52,5%), último año en el que se cuenta con información. En ese año las contribuciones sólo representan el 45,3% de los ingresos corrientes del subsistema previsional. La disminución del monto de las contribuciones se explica por el desvío hacia el régimen de capitalización luego de la reforma, por el aumento del empleo no registrado y por la baja sistemática en el porcentaje de contribuciones patronales sobre la nómina salarial.

El análisis de la evolución del esquema de ahorro inversión del ANSES no es sencillo, particularmente porque a partir de 1992 se incorporan nuevas partidas. Los ingresos de capital (privatizaciones por art. 31 Ley 23.966) y las contribuciones figurativas (presupuestarias, extrapresupuestarias, INSSJyP y saldos anteriores) financian el déficit de Gastos sobre Ingresos Corrientes de ese año, tornándolo incluso superavitario. Desde allí y hasta 2000 la partida que tiene un crecimiento permanente es la de Contribuciones Figurativas²⁶. Desde 1994 también se agrega la partida de Gastos Figurativos que incluye los egresos para el pago de pasividades militares, pensiones no contributivas y

De los cerca de 1100 millones de pesos pagados por sentencias judiciales entre 1/1/92 y 1/1/95 sólo 220 millones fueron en efectivo. El resto fue diferido en bonos previsionales.

²⁶ Las contribuciones figurativas son los ingresos de la administración nacional provenientes de otras partidas.

transferencias a la AFIP (Decreto 863/98) pero que siempre es inferior a las Contribuciones Figurativas.

Entre 1991 y 1993 el sistema presenta un superávit que tiene su máximo en 1993 (\$2.400 millones), justamente antes de la reforma. En 1994 vuelve a ser negativo con un déficit extremo de \$1.100 millones en 1995. Esto se explica por la fuerte disminución de ingresos operativos por el traspaso al subsistema privado sumada a la retracción de los ingresos de capital como consecuencia del Tequila.

En 1997 vuelve a haber superávit debido al aumento del monto de los ingresos impositivos, los ingreso de capital y las contribuciones figurativas que logran compensar incluso el aumento en los gastos corrientes. A partir de entonces hasta la actualidad el superávit comienza a caer hasta hacerse nuevamente deficitario en 2000 (\$96 millones).

El resultado más notable es que disminuyó la participación de las fuentes genuinas de financiamiento en el total de los recursos del sistema. De este modo, la previsión social pasó a depender cada vez más de rentas generales. Esto no sólo le fue quitando solvencia sino que aumentó la característica “regresiva” del financiamiento en tanto la recaudación de rentas generales es fundamentalmente de impuestos indirectos.

Algunos funcionarios del área (Isuani, diario Clarín 14/5/01), utilizaron esta evidencia para plantear la necesidad de que el sistema privilegie el pago de una asignación única y uniforme a todos los ciudadanos, independientemente de si aportan o no. O sea, que luego de haber desfinanciado el sistema para construir uno privado de capitalización individual, lo que se propone para el sistema público residual es una lógica totalmente contraria y minimalista: no contributiva y de haber mínimo.

3.7. Ahorro, inversión y crecimiento

A junio de 2001, las AFJPs habían acumulado fondos equivalentes a 8% del PBI de ese mismo año (SAFJP, 2001). Sin embargo, ese año Argentina seguía en una recesión que había comenzado en 1998, con caídas de las remuneraciones de los trabajadores y de la recaudación fiscal. De este modo, queda claro que no hay una relación lineal entre ahorros institucionales en los fondos de pensiones y crecimiento económico. Más aún, cuando muchos de los problemas macroeconómicos (claramente el fiscal) son resultado de la propia reforma previsional.

Tampoco las aplicaciones de los fondos de pensiones generaron un impacto positivo en el financiamiento de largo plazo de la inversión. A junio de 2001, la mayor parte de la cartera estaba ocupada con Títulos Públicos Nacionales o emitidos por entes estatales (55%) a los que deberían sumarse los Fideicomisos financieros cuya mayor composición son títulos públicos del Gobierno Nacional, que representan en esa fecha el 9% de la cartera²⁷. Los siguen los depósitos a Plazo Fijo (15%), mientras que las acciones de Sociedades Anónimas y de Empresas privatizadas llegan a 11% y las Obligaciones Negociables de corto y largo plazo a 2% (SAFJP, 2001).

Al mismo tiempo, cayó el volumen y la rentabilidad en las Bolsas de Valores, particularmente desde el llamado efecto “tequila” de 1995. La rentabilidad anual promedio desde 1994 hasta 2001 muestra fuertes fluctuaciones (Cuadro 9 b). Solamente durante el primer y segundo año (dic94-dic95; dic95-dic96) fue relativamente estable, cercana al 20%²⁸. Estos primeros valores son los máximos históricos. Desde entonces, con alzas y fuertes bajas, el rendimiento jamás volvió a acercarse a esos techos. Luego de descender a alrededor del 15% durante 1997, los rendimientos promedio fueron levemente negativos en el período siguiente (-1,5%), volvieron a subir hasta casi 16% más tarde y finalmente, entre diciembre de 2000 y diciembre de 2001 cayeron fuertemente

²⁷ El riesgo de este tipo de inversiones se evidenció dramáticamente ante la decisión gubernamental de pesificar a \$1,40 por dólar el Préstamo Garantizado, acreencia contra el Estado en que fueron transformados en el último canje los títulos públicos que habían suscrito las Administradoras. Esta medida implica que los afiliados del sistema perderán el 35 por ciento de los fondos que acumularon con sus aportes mensuales y que la licuación de esos ahorros podría llegar para fin de año a un 70 por ciento (Página 12, 15-3-02).

²⁸ Estos valores parecen irrisoriamente elevados.

a -11.7%. De esta evolución errática da cuenta la rentabilidad histórica promedio que descendió en diciembre de 2001 al 8% (para comparar, el máximo valor histórico fue en junio de 1997 donde llegó a 19,6%). Quizás el dato más preocupante que se desprende de la evolución de la rentabilidad es que el valor de los fondos ha disminuido entre junio y diciembre de 2001. Del mismo modo, el valor promedio del fondo por afiliado es menor que el de diciembre de 2000, igual a \$2.351.

Si bien (al menos en sus inicios y con oscilaciones enormes) esto corrobora la hipótesis de una fuerte capacidad de rentabilidad de los Fondos, hay que hacer notar que sus supuestos “eslabonamientos” positivos para la economía, nunca aparecieron y que gran parte de esa rentabilidad se debió a la deuda pública (que sacrificó impuestos por deuda) o a un mercado financiero con tasas reales inusualmente elevadas.

En realidad, muchos de los sistemas económicos en los que se promocionan estas reformas no tienen las condiciones macroeconómicas que la propia NOP plantea como “condición necesaria” para llevarla adelante. La actual situación económica de Argentina demuestra que la estabilidad económica y la integración internacional del mercado financiero y de capitales sólo fueron aparentes. En realidad, Argentina es un caso llamativo porque la reforma se hizo en el pico de un ciclo de crecimiento muy rápido que se empezó a agotar justo después de la reforma. Para nada esto implica una relación causal, pero arroja dudas sobre la linealidad de lo que plantea la NOP. Los problemas de crecimiento pueden no deberse a la falta de ahorro sino más bien de consumo (como parece ser hoy el caso argentino).

3.8. Costos administrativos

Tampoco es muy sólido el argumento de los costos administrativos²⁹. En primer lugar, y sin discutir la eficiencia, el gasto administrativo del sistema previsional

²⁹ Una vez más en el citado trabajo de Schulthess y Demarco encontramos el requisito de eficiencia para el sistema reformado: "Una organización es eficiente cuando produce lo mismo con menores costos o cuando produce más con iguales costos. (...) Una gestión más eficiente

argentino no era alto y oscilaba en 2,5% del gasto total del sistema (Cuadro 3) que representaba menos del 2% en promedio de los ingresos corrientes. La reforma no bajó sustancialmente los costos en el sistema público que siguieron en similares valores, disminuyendo su participación en el gasto total por incremento de este último. Pero, además, le incorporó los gastos del sistema privado de AFJPs que es mucho más costoso: en junio de 2001, por ejemplo, superaba los 579 millones de pesos. Entre los gastos administrativos de las AFJP ocupan un lugar predominante los vinculados a promoción y comercialización. Por lo tanto, ¿qué mejor indicador de la ineficiencia de este gasto de administración que la evidencia de las caídas en aportes, beneficios y rentabilidad de los fondos frente a las altísimas comisiones? ¿Dónde medirla sino?.

La estructura de comisiones de las AFJPs vigente hasta noviembre del 2001 era en promedio del 3,4% del ingreso imponible³⁰. Si bien las discrepancias entre las administradoras son leves, cabe mencionar que, entre julio de 1994 y noviembre de 2001, las máximas comisiones promedio correspondieron a Siembra, seguida por las otras administradoras pertenecientes a bancos. A la inversa, las mínimas comisiones correspondieron a las AFJPs de sindicatos y compañías no financieras. Pese a que los costos del seguro de invalidez y fallecimiento bajaron notablemente desde 1994, las AFJPs no trasladaron esa rebaja a las comisiones totales que les cobraban a los afiliados. Asimismo, la distribución entre los componentes fijos y variables de las comisiones en favor de los fijos repercutía desfavorablemente sobre los ingresos más bajos.

A partir de la reducción de los aportes personales al 5% (decreto 1387/01), se eliminaron las comisiones fijas³¹. Esto implicó una disminución general de las comisiones que pasaron a ser en promedio de 2,3%, con un máximo de 2,39% cobrado por Prorenta y un mínimo de 1,85% de Arauca-Bit (esta administradora es, por otra parte, la única que otorga bonificaciones por permanencia).

del sistema previsional, sea ésta de carácter público, privado o mixto, redundará en mayores beneficios para la población pasiva". Pág. 176-77.

³⁰ Las comisiones se componían de una parte fija que en promedio rondaba los \$2,42 y una parte variable que promediaba el 3,25% del ingreso imponible.

³¹ La comisión pasó a tener un único componente variable. Además, la AFJP se reserva el derecho al cobro de una comisión relativa a la evolución de la rentabilidad de los fondos.

Si bien la disminución de la comisión promedio fue del orden del 32%; las comisiones en términos de los aportes, ahora del 5%, aumentaron en promedio al 46% aunque la eliminación de las comisiones fijas implicó que los afiliados de menores ingresos tengan mayores disminuciones proporcionales. Esta reducción de la comisión promedio fue acompañada por la baja simultánea del costo del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento que pasó de 1,5% a 0,8% en promedio pero con una dispersión notable (el máximo es el que contrata Orígenes del 1,8% y el mínimo el de Nación AFJP del 0,1%) .

Si por razones de "fuerza mayor" se logró finalmente bajar las comisiones y el seguro colectivo, cabe preguntarse si éstos no estuvieron "inflados" todos estos años y en qué medida funcionó la "competencia" del mercado. Si se comparan los porcentajes previos y actuales de comisiones sobre el salario con los de otros países con similares sistemas, este argumento se refuerza: en Chile ronda el 2,3% (el costo del seguro es del orden del 0,6%); en Uruguay el 2,7% con tendencias declinantes, etc.

La amplia dispersión en el costo del seguro también cuestiona la eficiencia del mercado del mismo, en tanto tiene más que ver con empresas "vinculadas" que con la competencia entre aseguradoras y lleva a preguntarse cuál es el criterio con el que algunas AFJP eligen a las compañías que les proveen ese servicio. Todas estas cuestiones desembocan a su vez en el cuestionamiento del rol de la Superintendencia de AFJP en la regulación del mercado, cuando se supone que dicha institución fue creada exclusivamente con tal finalidad.

3.9 Concentración

El argumento de que la competencia entre las administradoras traería aparejada una disminución en los costos y las comisiones, queda claramente refutado. Sobre todo, porque en rigor el grado de concentración del mercado es muy alto: en junio de 2001 las 4 primeras AFJP (orígenes, consolidar, máxima y siembra) concentraban el 73% en afiliados y 74% en aportantes mientras que en el inicio del sistema acumulaban el 50%. La concentración se explica en

gran medida por la absorción de 14 AFJP y el desplazamiento de 2,2 millones de afiliados (24% del total).

Al inicio del sistema (julio de 1994), la participación de bancos privados extranjeros y nacionales en la administración de los fondos de jubilaciones y pensiones era del 61% (22% bancos extranjeros y 39% nacionales). Seguían en importancia los bancos oficiales (13%) y las compañías de seguro (10,5%). El resto correspondía a gremios y sindicatos (3,5%), compañías no financieras (3%) y compañías financieras no bancarias (6,4%). Del total de capital, la participación del capital nacional ascendía al 68,5%, es decir, el capital extranjero era menos de un tercio del total (Cuadro 9d).

A mediados del año 2001, tras un proceso de fusiones y absorciones quedaban 11 de las 25 AFJPs que iniciaron sus operaciones inmediatamente después de la reforma y una AFJP nueva (Met) que inició sus operaciones a principios de este último año. El proceso de desnacionalización de la banca argentina junto al de fusiones y absorciones entre las AFJPs implicaron un cambio sustancial en su estructura de propiedad y en la nacionalidad del capital: En junio de 2001 la participación de los bancos privados extranjeros en la administración de los FJP asciende al 59% (se concentra en cuatro bancos: BBVA, Citibank, HSBC y Santander Central Hispano) mientras que la de los bancos privados nacionales descendió hasta el 1%. Los bancos oficiales participan con el 15% y las compañías de seguros con el 13%. Los gremios y sindicatos han disminuido su participación hasta llegar a representar solamente el 2% mientras que las compañías no financieras han trepado hasta el 8% (fundamentalmente debido al crecimiento de Arauca Bit que pertenece a OSDE). Respecto a la propiedad del capital, hubo un giro de ciento ochenta grados; ahora el capital extranjero representa el 72% del total de capital (Cuadro 9d).

4. Conclusiones:

1. El Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) vigente desde 1967 hasta 1994 se basaba exclusivamente en el principio de reparto. Si bien

se registran desequilibrios financieros ya en la década del sesenta, es a principios de la década del ochenta cuando se da comienzo a un proceso de desfinanciamiento del sistema por cambios en sus reglas de funcionamiento.

2. Los problemas financieros, la fragmentación e inequidad de los beneficios y la falta de cumplimiento de las prestaciones comprometidas, fueron llevando al sistema a un estado de deslegitimación que facilitó su drástica reforma.
3. Sintéticamente, los problemas financieros del antiguo sistema previsional se explican por: i) decisiones políticas (manipulación de las alícuotas, regímenes especiales, beneficios privilegiados), ii) por la fuerte evasión (originada por la creciente precariedad del mercado de trabajo, por la falta de control fiscal y, particularmente, por ineficacia del régimen de trabajadores autónomos); iii) por la falta de una adecuada ecuación de equilibrio financiero entre aportes percibidos y beneficios comprometidos.
4. Si bien el envejecimiento de la población coloca presiones sobre el sistema, este es un parámetro previsible y un síntoma de su éxito. La principal causa de la caída de la tasa de sostenimiento (aportantes/beneficiarios) se debe al comportamiento del mercado laboral y a la evasión de aportes.
5. En términos estrictamente de ecuación financiera, el problema no era que el beneficio estaba determinado, sino la intransparencia e inconsistencia de la fórmula para la determinación del haber. La misma no ponderaba adecuadamente: i) los ingresos por aportes y contribuciones realizados a cuenta del beneficiario; ii) la recaudación corriente de los activos actuales; iii) los efectos distributivos del conjunto del sistema. De este modo, estática y dinámicamente, el gasto en haberes no tenía ninguna relación con los recursos genuinos del sistema.
6. La merma en los ingresos se fue compensando con la participación creciente de recursos "no genuinos", o bien se dejaban de pagar los beneficios comprometidos y se acumulaba deuda. En general, a partir de la década del ochenta se hicieron ambas cosas.

7. Estos mecanismos espurios y descontrolados de ajuste financiero hicieron que junto al deterioro sostenido en las finanzas del SNPS, se deteriorara la situación social de los pasivos. En contraste con este deterioro, y a imagen de lo que sucedía en el conjunto de la sociedad argentina, el sistema se siguió fragmentando y se verificaban situaciones privilegiadas de grupos con capacidad de presión política que contribuían a deslegitimar y a desfinanciar el sistema.
8. El SNPS se encontraba en este estado de desequilibrio patrimonial y de deslegitimación política y social cuando, a principios de la década del noventa, comenzó en Argentina un proceso de reforma de las políticas públicas que implicó cambios drásticos y traumáticos para la economía y la sociedad. Justamente, el cambio del régimen del sistema previsional fue un pilar fundamental de estas reformas.
9. La reforma se fundó en la línea diagnóstica y argumentativa de la NOP. El argumento de la NOP es que los sistemas públicos de previsión social basados en el principio de reparto son "económicamente ineficientes" y "socialmente injustos", por lo que se deben abandonar o acotarlos al pago de prestaciones reducidas y preferentemente no contributivas. La institución previsional no debe tener como función la redistribución de ingresos al servicio, sino la acumulación de ahorros y el fomento del mercado de capitales, porque se supone que de este modo favorece el crecimiento, generando un círculo virtuoso crecimiento-mayores salarios-mayor ahorro-mejores beneficios futuros.
10. Conforme a sus inspiradores y defensores, la reforma argentina se alejaría del modelo "ideal" de la NOP, y por eso se dice que su carácter es "mixto" y que su diseño supera y soluciona algunas de las limitaciones que ya eran evidentes del modelo chileno. En particular, el elevado costo fiscal de la alternativa totalmente privada y los problemas de un modelo que genera total incertidumbre con respecto al beneficio y no garantiza al menos un pilar definido.
11. Sin embargo, el análisis del proceso posterior a la reforma, muestra que el caso argentino debería interpretarse como un ejemplo de los límites de dicha ortodoxia para imponer el modelo de la NOP de una sola vez. En los hechos, puede considerarse como un ejemplo de que el aparente

camino mixto es una forma de deslegitimar a más largo plazo al sistema público, en tanto, desde la sanción de la ley que creó el SIJP, todas las modificaciones aplicadas fueron erosionado la opción pública.

12. Otra enseñanza, también atribuible a otras reformas que sufrió el país en los últimos años, es que el modelo se impuso violando principios que se suponía venía a restablecer. Por ejemplo, el de la seguridad jurídica. La reforma no sólo se montó sobre el desconocimiento de derechos adquiridos por las personas ya jubiladas y pensionadas, sino que los afiliados al nuevo sistema ven cambiar cotidianamente las reglas en base a las cuales han sido incorporados.
13. La reforma argentina prácticamente no alcanzó ninguno de los objetivos que supuestamente justificaron su imposición. Por ejemplo, no eliminó las áreas de conflicto político sino que diluyó el clientelismo político en un clientelismo de mercado. Tampoco alivió el conflicto generacional sino que, al contrario, lo agravó incorporando a la confrontación de intereses intergeneracionales entre los trabajadores formales y los pasivos actuales, un conflicto intrageneracional (particularmente entre los afiliados al régimen público y al privado para los que sistemáticamente se fueron dictando reglas diferentes).
14. Pero, además, la reforma tiene un evidente impacto negativo sobre la cobertura de las personas. La creciente disminución del número de aportantes al sistema (y su caída dramática desde fines de 2001) es el dato más preocupante de la situación creada por la reforma. No sólo cayó la cobertura de las personas en edad de jubilarse (de hecho, se verifica el hecho inédito de caída de la cantidad absoluta de los beneficios) sino que la cobertura de la PEA cayó drásticamente junto con el aumento de la evasión en el pago de aportes (que fue una de las causas de la crisis del antiguo sistema previsional).
15. Una parte del problema de la evasión se debe al aumento del desempleo abierto, del subempleo y del empleo no registrado. Los supuestos incentivos para el aporte que se deberían haber verificado como resultado de las cuentas individuales, no funcionaron en el país. Por el contrario, puede argumentarse que la indefinición del beneficio generó un estímulo perverso. Si a eso sumamos la complejidad de las

reglas operativas del nuevo sistema, los permanentes cambios de las normas y del cálculo del beneficio y del aporte, la inestabilidad y tendencia decreciente de la tasa de rentabilidad del sistema y su elevado costo, puede afirmarse que en los hechos la reforma terminó fomentando la evasión y la expulsión de aportantes del sistema.

16. Pero la conclusión más relevante es que, en un mercado de empleo como el que se fue configurando en el país, los sistemas de capitalización individual corren el riesgo de que el beneficio asistencial sea la "norma" y que el régimen contributivo alcance sólo a un reducido grupo de trabajadores con capacidad sostenida de aportes durante todo el ciclo de vida laboral. La conclusión es que la lógica del seguro estricto (público o privado) no es adecuada para cubrir una población donde la situación en el empleo y los ingresos es de inestabilidad e inseguridad permanentes.
17. Una parte importante del problema de la evasión sigue siendo la de los trabajadores autónomos. Supuestamente, el sistema reformado iba a establecer una estructura de "incentivos" que estimularía la afiliación y el aporte regular de todos los trabajadores en general y de este grupo en particular que es el que tiene más libertad para ejercer la "opción". En los hechos, lo que ha sucedido es lo siguiente: no sólo la participación de los autónomos en el total de aportantes ha disminuido permanentemente, sino que se verifica una "indiferencia" general por esa opción. Así, no sólo se posterga la decisión de incorporarse a uno u otro régimen sino que la mayoría tampoco decide a qué AFJP afiliarse.
18. Claramente, el sistema ajustó por capacidad de pago. En el contexto de un proceso de profundización de la desigualdad en la distribución de los ingresos, el salario promedio de aporte es mucho más elevado que el promedio de la economía. El secreto del ajuste del sistema fue expulsar a los que no tienen ingresos altos y regulares, que es justamente el problema central que todo sistema previsional debe resolver. Pero también el elevado salario promedio oculta lo que sucede entre los propios afiliados. La mediana y las otras medidas de distribución más adecuadas explican mejor que muchos de los que hoy aportan no pueden hacerlo mañana.

19. Lo anterior no debe hacer creer que el sistema mostró ser bueno al menos para los que están adentro del RC. Por el contrario, el análisis demostró que: i) la competencia entre AFJPs es ficticia y se asienta en elevados gastos de promoción más que en costos y rentabilidades; ii) el costo de administración es mucho más elevado que antes y reduce el monto capitalizado; iii) la mayoría de las AFJPs y las más grandes pertenecen a holdings financieros que ofrecen el servicio como un complemento de su cartera de productos; iv) la crisis financiera del país afectó directamente a la cartera de inversiones por lo que la expectativa del beneficio futuro es muy baja y contradice las proyecciones previas hechas sobre supuestos inconsistentes; v) lo anterior es mucho más grave si se considera que la política macroeconómica argentina de los últimos años prácticamente destruyó el sistema financiero y el mercado de capitales.
20. Otro dato llamativo es que la mayor parte de los recursos utilizados para pagar haberes hoy no provienen los aportes y contribuciones.
21. En síntesis, luego de más de siete años de funcionamiento del sistema reformado, queda claro que los objetivos que supuestamente deberían haberse alcanzado no se obtuvieron. Y a la inversa, los problemas que se decía se iban a resolver, se agravaron. Esta constatación es elemento suficiente para justificar una nueva reforma integral del sistema.
22. Los criterios para encarar esa reforma surgen del análisis previos. El nuevo sistema debería:
- i) Vincularse de una manera más lógica con un mercado de empleo inestable e informal y, en algunos casos, tener criterios diferentes para grupos laborales específicos.
 - ii) Esto significa privilegiar la garantía de pago de niveles básicos y definidos de beneficios.
 - iii) Definir criterios de fiscalización en coordinación con otros impuestos y obligaciones ciudadanas.

5. Bibliografía

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993): 'La reforma del sistema previsional argentino, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso', *Estudios del Trabajo*, N° 6, segundo semestre.

Barbeito, A. (1995) "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social", en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.

Cruz-Saco, María A. and Mesa-Lago, Carmelo (1998) *Do Options Exist. The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

Esping-Andersen, G. (1996), "After the golden age? Welfare State dilemmas in a global economy", en *Welfare States in Transition*. National Adaptations in Global Economies. Londres, Sage/Unrisd.

Flood, C. y Scharf, A. (1993): *Un modelo de proyecciones para el sistema de previsión social*". Trabajo presentado en las 25 jornadas de finanzas públicas Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica de Córdoba.

Lo Vuolo, R. (1994): *Análisis de la actual situación del mercado de trabajo y su probable proyección futura*, PRONATASS.

Lo Vuolo (1996) *Reformas previsionales en america latina: una vision critica en base al caso argentino*. Trabajo realizado para la sesión "Análisis de los casos exitosos de sistemas de pensiones y la manera como se han implementado en el mundo", del Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el Siglo XXI, realizado en México los días 13 y 14 de marzo de 1996.

Maciel, S. (1993): *Proyecciones de los potenciales aportantes y beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social por sexo, edad simple y años calendario. Período 1990-2025*. Secretaría de Seguridad Social – PRONATASS.

Mesa-Lago, Carmelo (1998) 'La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas', in Alejandro Bonilla García y Alfredo H. Conte-Grand (compiladores), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma* (Lima: Oficina Internacional del Trabajo), pp. 77-164.

Mesa-Lago Carmelo (2000) *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. CEPAL-ECLAC. Serie financiamiento del desarrollo N°93. Marzo de 2000.

Müller, Katharina (1999) *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe* (London: Edward Elgar).

OISS-SDS, (1994) *La situación de los ancianos en la Argentina. Estudio sobre expectativas, demanda y satisfacción de las personas mayores con las prestaciones médico-sociales*. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social - Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires.

Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press).

Posadas, L. (1994) *El nuevo sistema de jubilaciones y pensiones y el déficit previsional público*. Secretaría de Seguridad Social. PRONATASS.

Roca, E. (2001) *La seguridad social en un contexto de precariedad laboral*. Ponencia en el Seminario "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica". Buenos Aires.

Rofman, R. (1998) *El Sistema Previsional Argentino a cuatro años de la reforma: Los temas pendientes.*

SAFJP, (2001) *El régimen de capitalización a siete años de la reforma previsional.*

Schulthess, Walter y Demarco, Gustavo (1993) *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma* (Santiago, Chile: Proyecto Regional de políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD).

Stiglitz, J. (1999) *Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social.* Presentado en la Conferencia "Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez" Banco Mundial Washington, D.C. 14 y 15 de Setiembre.

World Bank (1997): *The State in a Changing World. World Development Report 1997* (Washington, D.C.: Oxford University Press).

6. Anexo Cuadros

**CUADRO 1: Tasas de imposición sobre los salarios en
Argentina
(1967-2001)**

(En porcentaje sobre la nómina salarial imponible)

Fecha	Previsión social		
	Aporte (1)	Contribución (2)	Total Subsistema
1967	5,0	15,0	20,0
(...)			
08.80	11,0	15,0	26,0
10.80	11,0	0,0	11,0
09.84	11,0	7,5	18,5
11.85	11,0	10,5	21,5
01.87	11,0	12,5	23,5
07.88	10,0	11,0	21,0
08.91	10,0	16,0	26,0
12.93 (3)	10,0	16-3.2	26-13.2
03.95 (4)	11,0	14,6	25,6
09.95	11,0	13,0	24,0
11.95	11,0	11,4	22,4
01.96	11,0	9,8	20,8
02.99	11,0	7,5	18,5
08.99	11,0	6,8	17,8
06.00 (5)	11,0	4,4	15,4
06.01 (6)	11,0	12,71 o 10,17	23,71 o 21,17
12.01 (7)	11,0 o 5,0	12,71 o 10,17	23,71 o 21,17

(1) Aporte personal.

(2) Contribución patronal.

(3) El decreto 2609/93 estableció una escala de disminución en las contribuciones a cargo del empleador para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica teniendo en cuenta la localización

geográfica de las jurisdicciones (distancia desde Buenos Aires) y la incidencia de hogares pobres. Esta escala variaba del 30% al 80%.

(4) El decreto 372/95 extendió los beneficios de la disminución en las contribuciones patronales a todas las actividades con excepción de las desarrolladas por los Estados nacional, provinciales y municipales, y modificó

las tasas de descuento ubicando la escala entre 5% y 50.

(5) La Ley 25.250 estableció disminuciones de las contribuciones a cargo del empleador del 33,3% y 50% por la contratación de trabajadores de determinadas características.

(6) Según el Decreto 1009/01 los empleadores podrán encuadrarse en la categoría del 20% (12,71%) si la actividad principal de la empresa es Servicio o Comercio y su facturación anual supera los \$ 48 millones.

(7) Según el Decreto 1387/01 los aportes personales a las AFJP se redujeron por el término de un año.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social

CUADRO 2: Esquema de Ahorro, inversión y financiamiento. Subsistema Previsional.

(En millones de pesos constantes 1997)

Años	INGRESOS CORRIENTE S	Contribuciones (1)	Ingresos tributarios	Otros Ingresos	GASTOS CORRIENTE S	Prestaciones de la seguridad social (2)	Gastos de operación	Otros egresos (3)
1974	12.695	12.370	-	325	11.957	11.675	280	2
1975	11.242	10.659	-	584	10.351	9.958	203	190
1976	10.154	9.619	-	536	8.275	7.865	128	282
1977	10.167	8.911	-	1.256	8.383	8.043	146	194
1978	10.466	9.610	-	856	10.544	10.006	163	375
1979	11.611	11.199	-	412	11.650	10.975	166	509
1980	13.797	11.729	1.464	605	13.899	12.878	206	815
1981	13.677	5.508	6.463	1.706	13.656	12.391	181	1.085
1982	11.118	4.531	5.258	1.330	11.025	10.246	146	633
1983	12.353	5.167	5.850	1.336	12.242	11.136	226	880
1984	12.726	6.842	5.421	463	12.653	10.708	213	1.732
1985	14.582	9.101	5.008	473	13.843	11.891	189	1.764
1986	13.051	8.250	4.188	613	12.084	10.373	177	1.534
1987	12.059	9.588	1.898	574	12.573	9.083	226	3.264
1988	10.780	7.663	2.892	225	11.705	10.619	238	848
1989	7.254	5.481	1.660	113	7.903	7.394	181	328
1990	8.935	6.675	2.212	48	9.899	9.940	257	(297)
1991	10.833	8.293	1.726	814	10.375	10.326	255	(207)
1992	13.993	11.521	1.924	548	14.571	12.201	349	2.021
1993	15.989	12.468	2.924	597	16.067	13.374	326	2.367
1994	16.598	12.986	3.055	556	18.123	15.235	256	2.632
1995	12.072	8.458	2.993	621	14.609	14.320	248	41
1996	11.487	7.063	3.819	604	15.311	14.911	231	170
1997	13.537	7.145	5.712	680	15.711	15.361	254	96
1998	13.263	6.740	6.125	399	16.300	15.440	229	632
1999	12.039	5.881	5.915	243	16.537	15.576	240	720
2000	12.675	5.748	6.655	272	16.901	15.834	240	827

CUADRO 2: Esquema de Ahorro, inversión y financiamiento. Subsistema Previsional. (cont

(En millones de pesos constantes 1997)

INGRESOS DE CAPITAL (4)	GASTOS DE CAPITAL	CONT FIGURATIVAS (5)	GASTOS FIGURATIVOS (6)	RTDO. FINANCIERO	Operación/Ingresos Corrientes*100
-	-	-	-	738	2,2
-	-	-	-	892	1,8
-	-	-	-	1.880	1,3
-	-	-	-	1.784	1,4
-	-	-	-	(78)	1,6
-	-	-	-	(39)	1,4
-	-	-	-	(102)	1,5
-	-	-	-	21	1,3
-	-	-	-	94	1,3
-	-	-	-	111	1,8
-	-	-	-	72	1,7
-	-	-	-	739	1,3
-	-	-	-	967	1,4
-	-	-	-	(514)	1,9
-	-	-	-	(925)	2,2
-	-	-	-	(649)	2,5
-	-	-	-	(964)	2,9
-	-	-	-	458	2,4
567	0	540	-	528	2,5
1.806	10	1.910	1.203	2.425	2,0
419	6	2.691	1.773	(194)	1,5
347	3	3.366	2.288	(1.116)	2,1
117	5	6.150	2.804	(365)	2,0
209	7	5.472	2.765	735	1,9
86	11	5.368	2.255	150	1,7
63	1	6.835	2.310	90	2,0
85	1	6.367	2.320	(96)	1,9

Fuente: Secretaría de la Seguridad Social

Notas:

- (1) Incluye Aportes Personales al Régimen de Reparto y Contribuciones Patronales
- (2) Incluye pago de Jubilaciones, Pensiones, Subsidio a la Pobreza y otros subsidios. Hasta 1995 incluye PNC.
- (3) Hasta 1996 corresponde al pago de embargos judiciales
- (4) Privatizaciones
- (5) Ingresos de la administración nacional y desde 1998, acuerdo federal Ley N°24.130
- (6) Incluye egresos para el pago de pasividades militares, transferencias a DGI -AFIP y desde 1996, PNC

CUADRO 3: Esquema de Ahorro, inversión y financiamiento. Subsistema Previsional.
(estructura % de Ingresos y Gastos Corrientes)

Años	INGRESOS CORRIENTE S	Contribuciones (1)	Ingresos tributarios	Otros ingresos	GASTOS CORRIENTE S	Prestaciones de la seguridad social (2)	Gastos de operación	Otros egresos (3)
1970	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	98,69	1,31	0,00
1971	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	98,48	1,52	0,00
1972	100,00	98,11	0,00	1,89	100,00	98,41	1,59	0,00
1973	100,00	96,22	0,00	3,78	100,00	90,83	2,14	7,03
1974	100,00	97,44	0,00	2,56	100,00	97,64	2,34	0,02
1975	100,00	94,81	0,00	5,19	100,00	96,21	1,96	1,84
1976	100,00	94,72	0,00	5,28	100,00	95,05	1,54	3,41
1977	100,00	87,65	0,00	12,35	100,00	95,94	1,74	2,32
1978	100,00	91,83	0,00	8,17	100,00	94,89	1,55	3,56
1979	100,00	96,45	0,00	3,55	100,00	94,21	1,42	4,37
1980	100,00	85,01	10,61	4,38	100,00	92,65	1,48	5,86
1981	100,00	40,27	47,25	12,47	100,00	90,74	1,32	7,94
1982	100,00	40,75	47,29	11,96	100,00	92,94	1,32	5,74
1983	100,00	41,83	47,36	10,82	100,00	90,97	1,84	7,19
1984	100,00	53,76	42,60	3,64	100,00	84,63	1,68	13,69
1985	100,00	62,41	34,35	3,24	100,00	85,90	1,36	12,74
1986	100,00	63,21	32,09	4,70	100,00	85,84	1,47	12,69
1987	100,00	79,51	15,74	4,76	100,00	72,24	1,80	25,96
1988	100,00	71,09	26,82	2,09	100,00	90,72	2,03	7,25
1989	100,00	75,56	22,88	1,56	100,00	93,56	2,29	4,15
1990	100,00	74,70	24,76	0,54	100,00	100,41	2,59	-3,00
1991	100,00	76,55	15,93	7,51	100,00	99,53	2,46	-1,99
1992	100,00	82,33	13,75	3,92	100,00	83,74	2,40	13,87
1993	100,00	77,98	18,29	3,73	100,00	83,24	2,03	14,73

CUADRO 3: Esquema de Ahorro, inversión y financiamiento. Subsistema Previsional (cont).
(estructura % de Ingresos y Gastos Corrientes)

Años	INGRESOS CORRIENTES	Contribuciones (1)	Ingresos tributarios	Otros ingresos	GASTOS CORRIENTES	Prestaciones de la seguridad social (2)	Gastos de operación	Otros egresos (3)
1994	100,00	78,24	18,41	3,35	100,00	84,07	1,41	14,52
1995	100,00	70,06	24,79	5,14	100,00	98,02	1,70	0,28
1996	100,00	61,49	33,25	5,26	100,00	97,39	1,51	1,11
1997	100,00	52,78	42,20	5,03	100,00	97,77	1,62	0,61
1998	100,00	50,82	46,18	3,01	100,00	94,72	1,40	3,87
1999	100,00	48,85	49,13	2,02	100,00	94,19	1,45	4,35
2000	100,00	45,35	52,50	2,14	100,00	93,69	1,42	4,89

Fuente: Secretaría de Seguridad Social

Notas:

- (1) Incluye Aportes Personales al Régimen de Reparto y Contribuciones Patronales
- (2) Incluye pago de Jubilaciones, Pensiones, Subsidio a la Pobreza y otros subsidios. Hasta 1995 incluye PNC.
- (3) Hasta 1996 corresponde al pago de embargos judiciales
- (4) Privatizaciones
- (5) Ingresos de la administración nacional y desde 1998, acuerdo federal Ley N°24.130
- (6) Incluye egresos para el pago de pasividades militares, transferencias a DGI -AFIP y desde 1996, PNC

Cuadro 4: Haber medio mensual. Total del Sistema.

Periodo	A precios constantes de 1997			1984=100		
	Total	Jubilaciones	Pensiones	Total	Jubilaciones	Pensiones
1971	461,0	494,0	384,7	114,6	119,6	100,9
1972	385,4	414,6	320,8	95,8	100,4	84,1
1973	389,1	415,4	332,9	96,8	100,6	87,3
1974	506,6	544,5	429,8	126,0	131,9	112,7
1975	588,2	635,6	494,4	146,3	153,9	129,6
1976	322,9	350,5	268,9	80,3	84,9	70,5
1977	353,8	382,8	296,4	88,0	92,7	77,7
1978	398,4	432,8	329,8	99,1	104,8	86,5
1979	414,4	445,7	351,3	103,0	107,9	92,1
1980	414,1	466,8	368,2	103,0	113,0	96,6
1981	439,2	473,0	371,8	109,2	114,6	97,5
1982	346,5	369,8	300,5	86,2	89,6	78,8
1983	435,9	452,8	403,1	108,4	109,7	105,7
1984	402,1	412,9	381,3	100,0	100,0	100,0
1985	340,6	350,2	322,1	84,7	84,8	84,5
1986	323,1	330,5	309,0	80,4	80,0	81,0
1987	280,1	289,9	261,8	69,7	70,2	68,7
1988	283,0	301,9	249,9	70,4	73,1	65,5
1989	221,8	228,1	210,6	55,2	55,2	55,2
1990	249,2	258,4	232,9	62,0	62,6	61,1
1991	237,1	247,0	219,5	59,0	59,8	57,6
1992	247,9	260,7	225,1	61,7	63,1	59,0
1993	286,5	307,4	249,8	71,3	74,5	65,5
1994	293,7	320,4	247,2	73,0	77,6	64,8
1995	300,4	330,7	248,8	74,7	80,1	65,2
1996	305,5	338,5	250,9	76,0	82,0	65,8
1997	325,1	365,1	259,0	80,8	88,4	67,9
1998	329,8	373,0	259,9	82,0	90,3	68,2
1999	339,2	386,3	265,5	84,4	93,5	69,6
2000	347,4	397,9	270,1	86,4	96,4	70,8

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 5: Evolución de los beneficios del Sistema Nacional de Previsión Social

Jubilaciones y Pensiones

AÑO	(en cantidad de beneficios)			1993=100		
	Jubilaciones	Pensiones	Total de Beneficios	Jubilaciones	Pensiones	Total de Beneficios
1971	979.028	425.818	1.404.845	47,63	36,40	43,56
1972	995.409	450.606	1.446.015	48,43	38,52	44,83
1973	1.015.240	476.812	1.492.051	49,39	40,76	46,26
1974	1.049.277	515.136	1.564.414	51,05	44,03	48,50
1975	1.097.503	553.795	1.651.298	53,39	47,34	51,20
1976	1.151.671	587.944	1.739.615	56,03	50,26	53,94
1977	1.252.734	633.022	1.885.756	60,95	54,11	58,47
1978	1.358.470	680.611	2.039.081	66,09	58,18	63,22
1979	1.445.362	718.129	2.163.491	70,32	61,39	67,08
1980	1.529.686	759.224	2.288.909	74,42	64,90	70,97
1981	1.587.342	796.895	2.384.237	77,23	68,12	73,92
1982	1.647.701	834.163	2.481.864	80,16	71,30	76,95
1983	1.700.717	873.127	2.573.844	82,74	74,63	79,80
1984	1.747.960	909.863	2.657.822	85,04	77,78	82,40
1985	1.774.837	937.705	2.712.542	86,35	80,15	84,10
1986	1.820.297	965.698	2.785.995	88,56	82,55	86,38
1987	1.846.330	989.233	2.835.563	89,83	84,56	87,92
1988	1.875.425	1.024.370	2.899.794	91,24	87,56	89,91
1989	1.899.785	1.056.654	2.956.439	92,43	90,32	91,66
1990	1.960.544	1.100.342	3.060.886	95,38	94,06	94,90
1991	2.023.210	1.133.251	3.156.461	98,43	96,87	97,86
1992	2.072.544	1.166.718	3.239.262	100,83	99,73	100,43
1993	2.055.467	1.169.865	3.225.332	100,00	100,00	100,00
1994	2.042.891	1.172.540	3.215.431	99,39	100,23	99,69
1995	2.053.404	1.206.154	3.259.558	99,90	103,10	101,06
1996	2.050.075	1.236.184	3.286.259	99,74	105,67	101,89
1997	2.120.637	1.284.346	3.404.983	103,17	109,79	105,57
1998	2.087.881	1.292.778	3.380.659	101,58	110,51	104,82
1999	2.025.948	1.293.012	3.318.960	98,56	110,53	102,90
2000	1.974.281	1.292.536	3.266.817	96,05	110,49	101,29
2001	1.930.865	1.288.791	3.219.656	94,52	109,91	100,13

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 6: Beneficios en vigor por todo concepto

(autónomos y en relación de dependencia)

Período	1. Total	2. Total Dependencia (3+4)	3. Dependencia sin cajas prov	4. Cajas Provinciales*	5. Autónomos
1971	1.404.845	1.232.752	1.232.752	-	172.093
1972	1.446.015	1.249.703	1.249.703	-	196.312
1973	1.492.051	1.252.981	1.252.981	-	239.070
1974	1.564.414	1.271.376	1.271.376	-	293.038
1975	1.651.298	1.306.702	1.306.702	-	344.596
1976	2.140.161	1.739.615	1.739.615	-	400.546
1977	2.372.192	1.885.756	1.885.756	-	486.436
1978	2.039.080	1.474.433	1.474.433	-	564.647
1979	2.163.491	1.525.922	1.525.922	-	637.569
1980	2.288.909	1.595.177	1.595.177	-	693.732
1981	2.384.237	1.664.798	1.664.798	-	719.439
1982	2.481.865	1.735.255	1.735.255	-	746.610
1983	2.573.843	1.793.629	1.793.629	-	780.214
1984	2.657.822	1.840.694	1.840.694	-	817.128
1985	2.712.542	1.869.092	1.869.092	-	843.450
1986	2.785.995	1.903.151	1.903.151	-	882.844
1987	2.835.563	1.917.965	1.917.965	-	917.598
1988	2.899.794	1.951.324	1.951.324	-	948.470
1989	2.956.439	1.976.424	1.976.424	-	980.015
1990	3.060.885	2.031.823	2.031.823	-	1.029.062
1991	3.156.461	2.085.534	2.085.534	-	1.070.927
1992	3.239.266	2.154.200	2.154.200	-	1.085.066
1993	3.225.332	2.162.340	2.162.340	-	1.062.992
1994	3.215.432	2.180.902	2.180.902	-	1.034.530
1995	3.259.557	2.243.563	2.179.850	63.713	1.015.994
1996	3.274.429	2.297.959	2.209.821	88.138	976.470
1997	3.404.982	2.468.504	2.230.417	238.087	936.478
1998	3.380.656	2.491.265	2.228.046	263.219	889.391
1999	3.319.954	2.476.941	2.217.753	259.188	843.013
2000	3.266.817	2.468.643	2.214.343	254.300	798.174
2001	3.219.656	2.465.741	2.218.041	247.700	753.751

* Los datos de las cajas provinciales (incluida IMPS) a partir de enero de 1995 se incorporan gradualmente: IMPS desde enero 1995; Salta en mayo 1996; Sgo. Del Estero en agosto 1996; Catamarca en noviembre 1996; San Juan en diciembre 1996; La Rioja y Río Negro en enero 1997; Mendoza en febrero 1997; Jujuy en mayo 1997; Tucumán en agosto 1997; San Luis en agosto 1997; Banco Provincia de Sgo. Del Estero en marzo 2000.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 7a: Afiliados y aportantes regulares al SIJP
(según situación laboral)

Período	Afiliados			Aportantes regulares			Aport. Regulares/afiliados		
	Total	Autónomos	Dependientes	Total	Autónomos	Dependientes	Total	Autónomos	Dependientes
1995	7.152.772	2.135.809	5.016.963	4.347.104	1.172.328	3.174.776	60,78	54,89	63,28
1996	8.067.362	2.335.869	5.731.493	4.667.609	1.092.503	3.619.701	57,86	46,77	63,15
1997	8.432.033	2.433.920	5.998.113	4.756.339	876.996	3.934.201	56,41	36,03	65,59
1998	9.164.725	2.579.405	6.585.320	4.891.120	841.229	4.049.891	53,37	32,61	61,50
1999	9.888.424	2.792.584	7.095.840	4.899.294	885.860	4.013.434	49,55	31,72	56,56
2000	10.615.530	2.980.934	7.634.597	4.973.256	825.779	4.183.907	46,85	27,70	54,80

Nota: A partir de agosto de 1996, la suma de los aportantes regulares autónomos más los dependientes no coincide exactamente con el total de los aportantes regulares, porque se contabiliza sólo un cotizante aunque se realicen aportes a uno y otro régimen.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 7b: Afiliados y aportantes regulares al SIJP

Período		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Afiliados	Total	7.069.603	8.067.362	8.432.033	9.164.726	9.888.424	10.615.530
	Reparto	2.824.331	2.613.673	2.405.736	2.280.038	2.237.170	2.217.240
	AFJP	4.016.007	5.257.192	5.880.078	6.734.042	7.520.289	8.212.026
	Indecisos	229.265	196.497	146.219	150.646	130.965	186.265
Aportantes regulares	Total	4.347.105	4.667.609	4.756.339	4.858.166	4.866.492	4.973.256
	Reparto	1.974.419	1.665.940	1.337.238	1.136.638	1.029.149	941.737
	AFJP	2.143.114	2.805.172	3.272.882	3.570.882	3.706.378	3.845.255
	Indecisos	229.572	196.497	146.219	150.646	130.965	186.265
Aportantes reg./Afiliados	Total	61,49	57,86	56,41	53,01	49,21	46,85
	Reparto	69,91	63,74	55,59	49,85	46,00	42,47
	AFJP	53,36	53,36	55,66	53,03	49,29	46,82
PEA Urbana (oct)		12.307.431	12.588.615	13.080.880	13.267.825	13.704.719	14.083.186
Ocupados Urbanos (oct)		10.348.398	10.541.955	11.351.647	11.670.019	11.871.459	12.056.317
Aportantes reg./PEA		35,32	37,08	36,36	36,62	35,51	35,31
Aportantes reg./Ocupados		42,01	44,28	41,90	41,63	40,99	41,25

Fuente: Secretaría de Seguridad Social. EPH.

Cuadro 7c: Afiliados y aportantes regulares al SIJP
(Según régimen previsional y situación laboral)

Año	%	Dependientes AFJP	Dependientes AFJP	Dependientes Reparto	Autónomos AFJP	Autónomos Reparto	Total Aportantes SIJP
	Dependientes AFJP						
1995	82,8	1.964.584	1.210.192	408.102	764.227	4.347.105	
1996	85,2	2.557.422	1.062.279	444.247	603.661	4.667.609	
1997	87,8	3.001.971	932.230	417.130	405.008	4.756.339	
1998	89,0	3.312.160	737.731	409.368	398.907	4.858.166	
1999	89,0	3.415.235	598.199	422.108	430.950	4.866.492	
2000	93,5	3.769.471	414.436	262.049	527.301	4.973.257	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 8: Indicadores del Régimen de Capitalización

a) Características de los aportantes al régimen de capitalización

Fecha	jun-95	jun-96	jun-97	jun-98	jun-99	jun-00	jun-01
Edad Media	34,6	35,0	35,7	36,3	36,6	37,0	37,2
Ingreso Medio	689	735	759	821	820	844	841
Ingreso Mediano	-	-	-	540	537	557	554
Ingreso Imponible de Referencia	783	836	863	933	936	923	957
% de Hombres	74,5	72,7	71,0	70,2	69,1	68,9	68,3
% de dependientes	82,8	85,2	87,8	89,0	89,0	93,5	94,6
% 4 primeras jurisdicciones	-	-	70,7	70,6	71,6	71,3	70,0
% 4 primeras AFJP	51,5	53,4	62,1	67,6	68,2	67,5	74,3

Nota: el ingreso medio de 95-97 se estimó en base a la relación del resto de los años entre el ingreso medio y el ingreso imponible de referencia (que incluye el aguinaldo y por ende es mayor)

b) Rentabilidad promedio de los FJP. En %.

Período	Rentabilidad anual	Límite Máximo	Límite Mínimo	Desde el inicio	Rentabilidad Histórica
06-95 a 06-96	22,83	29,68	15,98	al 6/1996	17,74
06-96 a 06-97	23,48	30,52	16,43	al 6/1997	19,63
06-97 a 06-98	1,06	3,06	-0,94	al 6/1998	14,54
06-98 a 06-99	4,52	6,52	2,52	al 6/1999	12,42
06-99a 06-00	11,17	14,52	7,82	al 6/2000	12,21
06-00 a 06-01	4,88	6,88	0	al 6/2001	11,15
				al 12/2001	7,97

c) Recaudación por tipo de aporte.

Años	Aportes Obligatorios	Imposiciones Voluntarias	Depósitos Convenidos	Sin Identificar	Indecisos	TOTAL
1994	803.619.430	1.893.834	946.022	779.324	-	807.238.610
1995	2.301.965.282	7.480.830	4.500.775	43.618.189	-	2.357.565.073
1996	3.004.041.187	15.672.227	10.105.139	4.253.225	48.740.813	3.082.812.591
1997	3.632.055.045	23.518.326	11.182.189	2.891.209	51.373.790	3.721.020.560
1998	4.093.169.604	23.839.321	10.434.904	3.761.529	56.680.098	4.187.885.456
1999	4.280.499.706	23.085.467	11.557.559	1.864.312	70.080.303	4.387.087.347
2000	4.257.282.646	26.074.767	12.048.678	6.037.720	39.761.188	4.341.204.998
2001	3.973.700.565	15.486.184	12.007.053	4.301.317	34.337.399	4.039.832.517

Nota: 1994 solo segundo semestre

d) Administración de los FJP, por sector económico y nacionalidad. En %

Sector Económico	Dic-94	Jun-00	Jun-01
Bancos privados extranjeros	21,9	61,2	59,2
Bancos oficiales	13,1	13,8	15,2
Bancos privados nacionales	39,2	1,3	1,1
Compañías de seguro	10,5	13,7	13,1
Gremios y sindicatos	3,5	2,4	2,3
Cías. No financieras	3	7,2	7,9
Cías. Financieras no bancarias	6,4	0,5	1,1
Otros	2,5	0	0,1
Total	100	100	100
Capital Nacional	68,5	26,6	28,2
Capital Extranjero	31,5	73,4	71,8
FJP (en millones de \$)	520	18.714	22.166

e) Beneficios por tipo y modalidad de la prestación

Fecha		31/12/95	31/12/96	31/12/97	31/12/98	31/12/99	31/12/00	31/12/01
Jubilaciones ordinarias	Fracc.	2	50	427	1.356	3.385	5.111	s/d
	Prog.	2	20	233	621	1.084	2.373	s/d
	R.V.P.	0	0	4	38	131	425	s/d
	Sin mod.	37	268	1.316	5.284	7.036	13.435	s/d
	TOTAL	41	338	1.980	7.299	11.636	21.344	29.318
Retiros por Invalidez	Fracc.	0	0	6	98	579	915	s/d
	Prog.	126	683	988	1.596	1.360	1.767	s/d
	TOTAL	143	766	2.370	5.363	8.523	11.975	14.077
Pensiones por fallecimiento	R.V.P.	172	1.595	7.346	12.991	21.420	27.888	s/d
	Sin mod.	2.051	4.562	4.469	10.466	13.763	16.638	s/d
	TOTAL	2.349	6.840	12.809	25.151	37.122	47.208	52.530
TOTAL		2.533	7.944	17.159	37.813	57.281	80.527	95.925

f) Estructura de comisión promedio y costo del seguro. En % del Ingreso Imponible

Fecha	Comisión Promedio	Costo del Seguro
31/12/94	3,5118	1,8582
31/12/95	3,5177	0,8937
31/12/96	3,4841	0,7529
31/12/97	3,4547	0,9188
31/12/98	3,4165	0,9531
31/12/99	3,4076	1,0125
31/12/00	3,3836	1,1800
31/12/01	2,2753	0,7807

Nota: en noviembre de 2001 cambió el modo de establecer las comisiones por la disminución de aportes personales al 5%.

Cuadro 9: Indicadores del Mercado de Trabajo

(en % para el total de aglomerados urbanos en Octubre de cada año)

Período	PEA/Pob. Tot.	Ocup/PEA	Desoc/PEA	Asal	Asal	Asal No	No	Suboc/PEA	
				Tot./PEA	Reg/PEA	Reg/PEA	Asal/PEA		
1990	Octubre	38,2	93,6	6,4	64,8	47,2	17,6	28,8	8,9
1991	Octubre	38,8	93,7	6,3	64,4	45,0	19,4	29,3	8,6
1992	Octubre	39,5	92,8	7,2	63,4	45,0	18,4	29,4	8,4
1993	Octubre	39,7	90,9	9,1	61,4	42,8	18,6	29,6	9,0
1994	Octubre	39,6	88,3	11,7	61,2	43,9	17,3	27,0	10,2
1995	Octubre	40,1	84,1	15,9	59,1	40,1	19,0	25,0	11,3
1996	Octubre	40,2	83,7	16,3	59,0	38,7	20,3	24,7	12,6
1997	Octubre	41,0	86,8	13,2	61,9	39,7	22,3	24,9	13,2
1998	Octubre	40,7	88,0	12,0	63,5	40,1	23,4	24,5	13,3
1999	Octubre	41,2	86,6	13,4	62,4	39,1	23,3	24,2	14,3
2000	Octubre	41,5	85,6	14,4	61,4	38,3	23,1	24,2	14,6
2001	Mayo	41,7	84,0	16,0	60,1	37,1	23,0	23,9	14,9

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH-I NDEC)

Cuadro 10: Indicadores Macroeconómicos

(en % del PBI)

Año	Ahorro Nacional	Crec %	Salario Promedio Declarado
1985	18,2	-	
1986	16,3	-10,4	
1987	16,9	3,7	
1988	19,5	15,4	
1989	18,5	-5,1	
1990	18,3	-1,1	
1991	16,0	-12,6	
1992	14,3	-10,8	
1993	14,7	2,9	
1994	15,2	3,5	931
1995	15,9	4,2	939
1996	15,7	-1,0	924
1997	15,3	-2,5	912
1998	15,0	-2,2	922
1999	13,5	-9,7	936
2000	13,4	-0,9	943