

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

# La reestatización del sistema previsional argentino.

Nuria Mendizábal.

Cita:

Nuria Mendizábal (2011). *La reestatización del sistema previsional argentino*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/169>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Nuria Mendizabal

Instituto Gino Germani - CONICET

[nuriamendizabal@gmail.com](mailto:nuriamendizabal@gmail.com)

## Resumen

La reestatización del régimen previsional argentino en 2008 ha sido, junto con la ampliación del sistema de asignaciones familiares, una de las políticas públicas más significativa en el último período. En efecto, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado, lo que resulta un cambio progresivo para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. En este sentido, la reestatización del sistema previsional ha significado una medida tendiente a revertir las denominadas “reformas estructurales” llevadas adelante en la década del noventa.

En el presente trabajo se analizarán, en primer lugar, las características que asumió la reforma estructural del sistema previsional en los noventa para determinar sus consecuencias no sólo respecto del propio régimen de previsión social sino también sobre la economía en su conjunto. En segundo lugar, se realizará un análisis general sobre la situación del sistema previsional en nuestro país durante la postconvertibilidad, considerando la implicancia de la reestatización del sistema previsional, observando en especial las continuidades y rupturas que presenta respecto de la etapa anterior. Por último, se reflexionará sobre las alternativas existentes para alcanzar un financiamiento sustentable en el mediano y largo plazo del sistema de seguridad social, garantizando –a su vez- un incremento significativo en las remuneraciones del sector pasivo.

**Palabras claves:** RÉGIMEN PREVISIONAL, REESTATIZACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS, REFORMAS ESTRUCTURALES, POSTCONVERTIBILIDAD.

# LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO<sup>1</sup>

## Introducción.

Este artículo tiene por objetivo, en primer lugar, analizar las características que asumió la reforma estructural del sistema previsional argentino durante la década de 1990, para determinar sus consecuencias no sólo respecto del propio régimen de previsión social sino también sobre la economía en su conjunto. Esto permitirá, en segundo lugar, dimensionar las implicancias de la reestatización del sistema previsional en 2008. Finalmente, se presentará un análisis general sobre la situación previsional durante la postconvertibilidad y las alternativas existentes para alcanzar un incremento significativo y sostenible en las remuneraciones del sector pasivo en nuestro país.

## 1. La reforma estructural del sistema previsional y su crisis.

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

### 1.1. La reforma previsional de 1994.

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

Se trataba de un régimen de carácter mixto, ya que se combinaban dos sistemas, uno administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR), en su mayoría privadas y vinculadas entre sí. En lo que respecta a la determinación de los haberes jubilatorios también se presentaban diferencias: mientras en el sistema de reparto resultaban de la composición de tres tipos de prestaciones a cargo del Estado<sup>1</sup>, en la capitalización se combinaban recursos públicos con un haber financiado por las AFJP con los fondos capitalizados de sus afiliados<sup>2</sup>. Ahora bien, es preciso advertir que en diversos aspectos, la reforma beneficiaba al régimen de capitalización. Por ejemplo, esto era evidente en los mecanismos estipulados para “optar” entre

---

Este artículo se basa en el documento “La reestatización del sistema previsional argentino, la movilidad jubilatoria y la ampliación del régimen de asignaciones familiares”, publicado en 2010 junto con Nicolás Arceo, Mariana Gonzáles y Eduardo Basualdo en el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

uno u otro régimen: mientras para elegir reparto cada contribuyente debía solicitarlo por escrito en un acortado límite de tiempo, en el caso de la capitalización la afiliación se realizaba de manera automática (excepto que los aportantes manifestaran lo contrario). Se mantenía la misma asimetría para pasar, una vez ya afiliado, de un sistema al otro: el pasaje al régimen estatal sólo fue posible en los dos años posteriores a la reforma; en cambio, no había limitantes para traspasarse al de capitalización.

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

## **1.2. El sistema previsional mixto (1994-2008).**

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

### **Cobertura, afiliación y nivel de aportes.**

Desde la aplicación de la reforma previsional, en lugar de ampliarse, la cobertura se redujo significativamente: entre 1994 y 2002 el porcentaje de beneficiarios pasó de representar al 84,4% de los hombres y al 73,9% de las mujeres de 65 años y más, al 71,0% y 62,1%, respectivamente (Arza, 2009). Las razones de esta disminución en la cobertura, se encuentran íntimamente asociadas a los altos niveles de precarización del empleo. En efecto, en este período con el fuerte incremento de la desocupación<sup>3</sup> y de la informalidad laboral, se expandieron formas de contratación precarizadas que acrecentaron la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios (Bertranou et al, 2004).

Así, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual periodo, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres). Por su parte, la relación entre aportantes y afiliados<sup>4</sup> descendió en 21,1% entre 1995 y 2002. (Arza, 2009). De este modo, en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural y en un contexto de envejecimiento poblacional, el nuevo sistema previsional puso en evidencia su carácter excluyente y la debilidad del modelo contributivo.

Otro argumento de la reforma consistió en afirmar que la inclusión del régimen de capitalización operaria como un incentivo a la afiliación voluntaria, dado que los trabajadores se verían motivados por la “transparencia” del régimen de capitalización y por el hecho de que percibirían casi la totalidad de sus aportes individuales, sin que el Estado distribuya esos fondos intergeneracionalmente. Veamos qué sucedió realmente. Primero habría que advertir que la nueva normativa determinaba que todo trabajador que no realizará ninguna opción jubilatoria al ingresar al mercado de trabajo formal sería derivado de forma automática al régimen de capitalización. Un dato no menor si se considera la alta proporción de indecisos en las afiliaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), llegando a representar un 83,1% en 2006. Se podría inferir entonces que la incorporación automática de “indecisos” explica, en buena medida, las nuevas afiliaciones a las AFJP; por lo que el comportamiento de los trabajadores se vinculó más a la falta de información o la indiferencia que con una búsqueda de maximización de su jubilación futura. Esto pone de relieve uno de los modos en que la reforma previsional de 1994 buscó debilitar el sistema público de reparto.

Si bien el nivel de haberes jubilatorios no se contrajo entre 1993 y 2001, esto se explica más por la virtual ausencia de inflación en el período que por un incremento en el valor nominal de las jubilaciones y pensiones. Incluso, los haberes jubilatorios durante la convertibilidad han sido, en términos reales, 10,6% más reducidos que los registrados en la década del ochenta.

Todo esto permite desmitificar la promesa neoliberal que aseguraba que la reforma previsional garantizaría la expansión de la cobertura y de la afiliación, el incremento de los haberes y el cumplimiento de los aportes. Esto no sólo no se cumplió sino que, por el contrario, significó un desmejoramiento en dichos indicadores.

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

El planteo neoliberal se sostuvo postulando a las leyes del mercado como el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en una economía. En este argumento, la competencia resulta un factor central para garantizar que todos los agentes económicos persigan la maximización de sus beneficios a través de la reducción de sus costos, ofreciendo productos o servicios de calidad y de bajo precio. En efecto, cualquier intervención de un agente externo, con una

lógica diferente, sería disruptiva de esta dinámica eficiente y transparente de distribución de la riqueza en una economía. Conclusión: el Estado debe hacerse a un lado.

La reforma de 1994 se enmarca en este paradigma. Sus defensores postulaban que la creación del mercado de las administradoras de fondos previsionales era la mejor forma de combatir la ineficiencia y la insolvencia de que acusaban al sistema público de reparto. La competencia impulsaría a las AFJP a ofrecer mayores, mejores y garantizados beneficios para captar un mayor caudal de afiliados. En este marco, los trabajadores activos podrían realizar una evaluación racional respecto de las distintas ofertas existentes en el mercado y optarían por la que les garantizaría la maximización de su jubilación futura, algo que -como ya se observó- nunca se hizo realidad. Ahora resta ver qué sucedió con la promesa de un mercado competitivo garante de calidad, eficiencia y seguridad de los fondos, que reduciría los costos del sistema previsional en su conjunto.

Primer punto: el mercado de las administradoras previsionales presentó una tendencia creciente a concentrar en pocas empresas la mayor proporción de afiliados, aportantes, recaudación y valor de los fondos. En efecto, entre 1994 y 1998 existieron numerosas fusiones y absorciones de unas empresas por otras: *“comparando junio de 2003 con los valores iniciales (septiembre de 1994), la proporción de las cuatro AFJP más grandes aumentó de 47% a 70% en afiliados, de 49% a 71% en aportantes, de 52% a 74% en fondos y de 53% a 70% en recaudación.”* (Cetrángolo y Grushka, 2004: 42). Esto fue reforzado por el hecho de que la distribución de los “indecisos” se realizaba de acuerdo a la participación de cada AFJP en el mercado, profundizando las desigualdades existentes. De este modo, no resulta extraño que de las 26 empresas que comenzaron a operar en 1994, sólo quedaran 11 en 2006. Estos datos indican una tendencia a la oligopolización del mercado, que se opone a los presuntos incentivos para reducir costos y mejorar los servicios. Así la competencia entre las AFJP, que se presentaba como garantía de eficiencia, rentabilidad y menores comisiones, fue otra promesa incumplida de la reforma previsional: lejos de los aclamados beneficios de la competencia, el mercado de las AFJP sólo produjo concentración.

Segundo punto: no se produjo una reducción de los costos del sistema previsional en su conjunto, al contrario lo único que se logró fue descapitalizar al sistema público y engrosar las ganancias de las administradoras privadas. Las AFJP percibían importantes ingresos a través de las comisiones descontadas de los aportes de sus afiliados en concepto de prestación de servicios (con esto, se cubrían el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, los gastos de administración y se incrementaban los beneficios). Las mismas explicaron alrededor del 30% de la recaudación total de las AFJPs durante los primeros siete años y cerca del 35% y 40% entre 2003-2004 (Cetrángolo y Grushka, 2004). Todo esto acontecía a la par que el sector público, quien había perdido un importante porcentaje de afiliados, se hacía cargo – a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)- de la totalidad de los gastos de recaudación. Asimismo, el costo del régimen de capitalización superaba al del sistema público: los gastos operativos del régimen público

representaron entre 1999 y 2005 tan sólo el 1,6% de las contribuciones y los recursos tributarios percibidos con fines previsionales, 20 veces más barato que el costo de administración del sistema de capitalización (CENDA, 2006).

Tercer punto: el régimen de capitalización no garantizó, tal como se prometió, a cada afiliado la identificación de sus aportes individuales, la transparencia y la seguridad de los fondos ni impidió su utilización discrecional para otros negocios. En efecto, en 2001, a través del decreto 1495, las administradoras consiguieron cobrar una parte de su comisión deduciéndola de la cuenta de capitalización de aquellos afiliados que no hubiesen realizado aportes durante un tiempo determinado. De esta forma, las AFJP se aseguraron el cobro de una suma importante de dinero, aun sin registrarse nuevos aportes. A través de este tipo de operaciones, entre julio de 2002 y junio de 2003, dichas empresas capturaron alrededor de \$ 40 millones de las cuentas de capitalización individual (Cetrángolo y Grushka, 2004). Vale recordar que uno de los pilares del cuestionamiento al sistema público era que el Estado disponía de los fondos previsionales para asignaciones presupuestarias ajenas al sistema, pero como demuestran los hechos tal “seguridad” tampoco estaba garantizada por la privatización del sistema.

### **Inexistente fomento del mercado de capitales y desfinanciamiento del sector público.**

Los defensores de la reforma previsional de 1994 plantearon como argumento que la misma impactaría positivamente sobre el conjunto de la economía a través de dos elementos centrales: la dinamización del mercado de capitales y la reducción del déficit del sector público. Una vez más, los resultados fueron los contrarios a los anunciados.

El ascenso de los fondos de las AFJP a lo largo del periodo no implicó un impacto significativo en el nivel de inversiones productivas para apuntalar el crecimiento económico. Por el contrario, entre 1995 y 2006, en promedio el 57,5% de los fondos de las AFJP se utilizó para la compra de instrumentos de deuda pública. De esta forma, el Estado se vio en la necesidad de utilizar los recursos que había transferido hacia las administradoras con la reforma de 1994, sólo que dichos recursos volvían desguazados por las comisiones cobradas por las AFJP e implicaban un incremento de la deuda, acrecentada por los intereses. Vaya paradoja: el Estado terminó pidiendo prestado a las AFJP recursos que, tiempo antes, les transfirió mediante la privatización de parte del sistema. Eso sí, esos fondos se encontraban, por un lado, reducidos por las comisiones de las administradoras y, por otro, suponían el pago de intereses, por lo que engrosaban aún más la ya abultada deuda del sector público.

Este punto requiere de especial atención. En primer lugar, vale recordar que los problemas financieros han constituido un elemento fundamental en la historia del régimen previsional de nuestro país, por lo menos desde mediados de los años sesenta. Esto operó como caldo de cultivo de distintas reformas regresivas que, a lo largo del tiempo, se sostenían atacando a la lógica de reparto como el elemento deficitario del sistema. La reforma del 1994 logró ir

más allá, cristalizando esa crítica en la privatización de parte de la seguridad social como supuesta solución del déficit estatal, algo que no hizo otra cosa que socavar al régimen público de reparto: los problemas financieros del sector público se profundizaron por la enorme transferencia de recursos del Estado a las AFJP. De este modo, el sistema previsional mixto repercutió en una fuerte contracción de ingresos en el régimen público de reparto, profundizado por el constante drenaje de afiliados y aportantes hacia el régimen de capitalización. Según fuentes oficiales, entre 1996 y 2006, el régimen de capitalización concentró en promedio el 80,1% de los afiliados que efectivamente realizaban sus aportes, mientras el sistema estatal sólo representó el 19,9%. Sólo, a partir de 2007, esta tendencia se vio levemente contrarrestada.

Adicionalmente, la fragilidad financiera del sistema previsional se profundizó con la aplicación, a partir de 1993, de una serie de fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, con el supuesto objetivo de incentivar la contratación de personal en un contexto de alto desempleo y de escasa competitividad de la producción nacional. Entre 1993 y 2000, dichas cargas se redujeron cerca del 50%, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de Ley 25.250 de Reforma Laboral en mayo de 2000, la que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional, según las características del trabajador, de entre 33% y 50% (Roca, 2001). La reducción de los aportes se intentó sustituir con la recaudación de impuestos específicos (sobre los servicios de gas y teléfono, sobre los bienes personales, sobre los bienes fuera del proceso productivo, sobre la renta, el petróleo y los cigarrillos) y con distintas asignaciones presupuestarias tendientes a sostener el financiamiento del sistema.

Este hecho causó un fuerte impacto en el esquema de financiamiento del sistema público de reparto: mientras al comienzo de los años noventa, los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores explicaban aproximadamente el 75% del financiamiento y los recursos fiscales por impuestos el 25%, en el año 2000 estos últimos alcanzaban un 70% y los recursos contributivos sólo cubrían el 30%, tal como se puede observar en el siguiente cuadro. De esta forma, en los últimos años de vigencia de la convertibilidad, casi el 70% del gasto previsional terminó siendo financiado por impuestos y no por las contribuciones a la seguridad social, lo que profundizó las dificultades del sistema previsional de solventarse a sí mismo<sup>5</sup>. Se debe resaltar que, además de socavar la capacidad financiera del propio sistema previsional, la reducción de los aportes patronales y su sustitución por impuestos al consumo fue regresiva para el conjunto de los trabajadores en beneficio de los sectores empresarios.

Composición de los recursos del régimen previsional público, 1990-2000.

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

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



Por otra parte, la reforma de 1994 implicó también que el Estado se hiciera cargo de la PBU y PC<sup>6</sup> de los afiliados a las AFJP, a la vez que sostuvo los pasivos vigentes al momento de la reforma, librando a las AFJP de solventar un esquema de transición con parte de los fondos recibidos. Además se estableció la conformación de un mecanismo a fin de garantizar la rentabilidad del fondo de jubilaciones y pensiones administrado por las AFJP: si ésta superaba su rentabilidad promedio, el excedente se depositaba en un fondo de fluctuación que, en cambio, cuando los resultados eran inferiores al promedio, se encargaba de completar la diferencia. Otro medio de reaseguro de los beneficios de las AFJP fue el pago de los retiros transitorios por invalidez en caso de quiebra de una AFJP; el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que optasen por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; el pago de un haber mínimo cuando, cumplidos los requisitos, el haber total fuese inferior al mínimo legal y los jubilados quisieran acogerse a este beneficio (CENDA, 2006). Así, el sector público garantizó, a través de varios mecanismos, la rentabilidad mínima sobre los fondos administrados.

De esta manera, el sistema estatal se encontró inmerso en una situación de desfinanciamiento que explica, en parte, el incremento de la deuda pública producido durante la década del noventa, ya que este déficit fue financiado como ya se explicitó con los propios recursos administrados por las AFJP. Por otra parte, la propia introducción de la capitalización privada implicó girar fondos del sector público hacia las administradoras, al tiempo que el primero continuaba abonando la inmensa mayoría de los beneficios previsionales vigentes. A su vez, en esa época se desarrolló una nueva ola de juicios previsionales, que también incrementó el déficit previsional<sup>7</sup>. Otro factor a tener en cuenta es el proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales a la Nación. Antes de la reforma, las provincias argentinas poseían la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública. Sin embargo, esta situación se modificó a partir de 1994, al iniciarse un proceso de transferencia de las cajas provinciales (y su déficit) hacia la Nación. Entre 1994 y 1996, se produjo el traspaso de las cajas correspondientes a once provincias. El incremento del déficit previsional nacional proveniente del traspaso de las cajas provinciales se situó en 1999 en \$ 1.257 millones, valor que poco menos que duplica el costo fiscal estimado originalmente. Para ese entonces, los recursos de estas cajas representaron cerca del 5% del total del sistema nacional, sus erogaciones alrededor del 10% y, el resultado financiero fue aumentando su participación en el déficit total en virtud de los cambios en el resultado del total del sistema (Cetrángolo y Grushka, 2004). Luego, entre 1999 y 2003, se produjo una armonización de las cajas correspondientes a cinco provincias, tanto en relación con el régimen de aportes y contribuciones como respecto de los requisitos de acceso a las prestaciones.<sup>8</sup> Ambos momentos dan cuenta de los cambios en el sistema público, a la vez que explican, en parte, su proceso de desfinanciamiento. Sin dudas, esta transferencia debe ser tenida en cuenta como un elemento de importancia a la hora de entender la profundización del déficit del sistema previsional nacional, ya que el traspaso de las cajas provinciales supuso que el Estado nacional asumiera la responsabilidad de sus deudas.

En suma, el impacto de la reforma sobre las cuentas fiscales fue muy importante, profundizando el déficit del sistema previsional. La combinación de la privatización de parte del régimen con la simultánea reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los déficits de las cajas provinciales explican este resultado negativo. Asimismo, se debe remarcar que la lógica contributiva del sistema esta íntimamente asociada a la evolución del mercado de trabajo formal que, como se dijo, registró una aguda contracción a lo largo de la vigencia del régimen de convertibilidad. En efecto, el desmantelamiento de los sectores productores de bienes, ante la apertura externa y la sobrevaluación cambiaria, determinaron una aguda contracción del empleo formal, a la vez que la desocupación y la subocupación alcanzaron niveles record. En este contexto, se produjo la expulsión de amplias franjas de la población del sistema previsional. Ahora bien, estos resultados tan negativos para el Estado y para la clase trabajadora en su conjunto, se tradujeron en una fuente de grandes negocios para las AFJP que, controladas mayoritariamente por la banca local y extranjera, se apropiaron de una porción creciente de la riqueza producida en el país<sup>9</sup>.

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

Si bien se han detallado las características que asumió el sistema previsional durante el período en que estuvo vigente el régimen de capitalización (1994-2008), es preciso detener el análisis en lo sucedido a partir del desencadenamiento de la crisis de 2001 y sus consecuencias para el sistema previsional: entre ellas, el *default* de la deuda pública y el colapso del régimen de convertibilidad.<sup>10</sup>

La crisis y el colapso del régimen de convertibilidad afectaron al sistema previsional en su conjunto: mientras los jubilados del régimen de reparto sufrieron un recorte del 13% en sus haberes a mediados del 2001, los afiliados de las AFJP padecieron una contracción en sus fondos. Esto último se vio acrecentado porque las AFJP habían sido “inducidas” por el Estado a aumentar su tenencia de bonos públicos, como forma de suplir las crecientes restricciones al endeudamiento del Estado en el mercado internacional de capitales. En este contexto, en la cartera total de las AFJP, las operaciones de crédito público pasaron a representar el 78% en 2001 (Cetrángolo y Grushka, 2004). Esta situación puso en riesgo la sostenibilidad del propio régimen de capitalización, ya que el gobierno nacional anunció que las AFJP recibirían el mismo tratamiento que otros tenedores de bonos nacionales o internacionales en el proceso de reestructuración de la deuda pública. La estrategia estatal para evitar que esta situación produjese una reducción drástica del valor de la cuota, y consecuentemente, del beneficio de los trabajadores prontos a jubilarse, fue autorizar a las AFJP a contabilizar los papeles en *default* a valor nominal y permitir, posteriormente, su contabilización a “valores técnicos”. Esto permitió sortear parte de los efectos negativos del *default* sobre las generaciones prontas a jubilarse, así como también una eventual escalada de juicios contra el Estado y/o las AFJP (Arza, 2009). A su vez, la crisis condujo a una nueva contracción del mercado formal de trabajo determinando un descenso en la relación aportantes/beneficiarios, a la vez que se produjo un importante deterioro en el valor real de las contribuciones, como consecuencia

de la elevación del ritmo de variación de los precios tras la devaluación de la moneda a comienzos del 2002. En suma, los impactos de la crisis fiscal, política y económica del 2001 pusieron en evidencia la debilidad del sistema previsional para enfrentar un escenario de crisis. Esto se vio reflejado en el rendimiento de las colocaciones de las AFJP, que pasaron de un promedio de 19,7% (entre 1994 y 1997) a un 7,2% (desde mediados de 1997 hasta mediados de 2001) y, luego, a tasas negativas (-13,7%) entre diciembre de 2000 y 2001 (Mesa-Lagos, 2004; sobre la base de SAFJP).

La crisis del sistema previsional a comienzos de la presente década puso en evidencia la relevancia de la política pública como herramienta central para regular los impactos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización. A la vez, demostró la necesidad de contar con un sistema previsional que se base en la solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios y que cuente con mecanismos capaces de paliar los efectos regresivos presentes en el elemento contribucionista que, en un contexto de crisis del mercado formal de trabajo, libró a amplias capas de la población en un estado de desprotección total.

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

## **2. La evolución del sistema previsional en la postconvertibilidad.**

El presente apartado tiene por objetivo analizar las principales tendencias que presentó el sistema previsional desde el colapso del régimen de convertibilidad en 2002. Esto permitirá reconocer el marco particular en el cual se define su reestatización a fines de 2008 a partir de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)<sup>11 12</sup>. Sin dudas, la recuperación del sistema

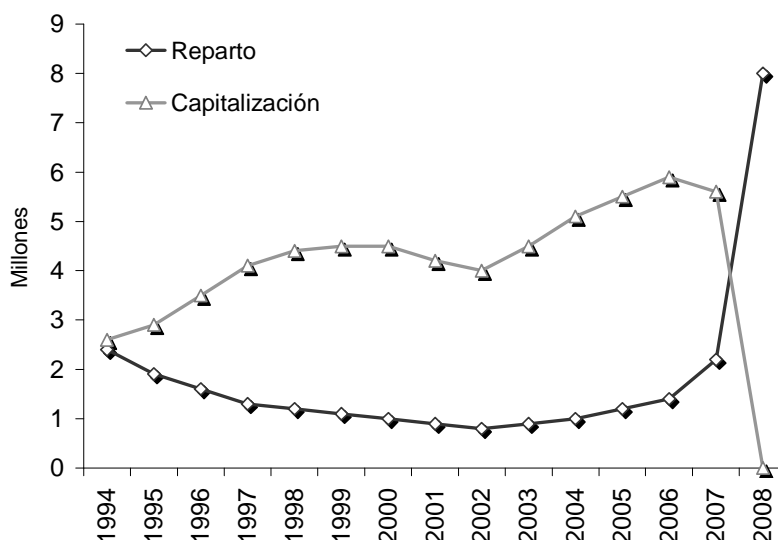
previsional en manos del Estado nacional ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. Además ha implicado abandonar el criterio de capitalización individual, recuperando el principio de solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento. De modo que los trabajadores activos son los encargados de sostener a los que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

Por último, se intentará esbozar las alternativas existentes para alcanzar un incremento significativo y sostenible en las remuneraciones del sector pasivo, así como para garantizar la sustentabilidad del sistema de seguridad social en el mediano y largo plazo.

### Incremento en el nivel de aportantes y beneficiarios.

Durante la postconvertibilidad se desarrolló un proceso de expansión en la cantidad de aportantes al SIJyP, que pasó de poco menos de 5 millones de aportantes en 2002 a 8 millones en 2008. Esto se relaciona, tal como se mencionó, con la expansión del empleo registrado, que durante el mismo período creció a una tasa anual acumulativa del 8,6%. Situación opuesta a la acontecida durante la vigencia del régimen de convertibilidad. Como se observa en el gráfico siguiente, entre los años 2002 y 2007 el ascenso en el número de aportantes fue muy significativo en ambos regimenes, aunque creció con más intensidad el sistema de reparto (166,5%), mientras el de capitalización lo hizo sólo en un 40,5%.

Aportantes según régimen, 1994-2008.



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

Esto es consecuencia, por un lado, de políticas públicas que facilitaron la opción de los aportantes entre los dos regímenes y, por otro, de la preferencia de los trabajadores por el reparto ante los magros resultados obtenidos por el sistema de capitalización. Las principales medidas llevadas adelante por el

Estado nacional fueron la Ley de Prestación Previsional Anticipada (Nº 25.994, año 2004)<sup>13</sup>; las Moratorias Jubilatorias (2004-2006)<sup>14</sup> y la Ley de Traspaso a Reparto (Nº 26.222, año 2007)<sup>15</sup>. De esta forma, aún antes de la reestatización del sistema se había producido un incremento significativo en los aportantes al sistema de reparto quebrando la tendencia descendente presente desde mediados de la década del noventa.

A su vez, a lo largo de la postconvertibilidad se produjo un importante incremento en el número de beneficios, que pasaron de poco más de 3 millones a comienzos de la presente década a casi 5 millones en el 2008. Esto modificó la tendencia existente durante la convertibilidad, cuando la contracción del empleo registrado y el incremento del trabajo informal estabilizaron el número de beneficios en 3,2 millones. En esta línea, el ascenso de beneficios en la última etapa estuvo asociado tanto a la expansión del empleo registrado como a la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y la moratoria previsional. Ambas medidas posibilitaron la ampliación de 1,6 millones de nuevos beneficios entre diciembre de 2005 y el mismo mes del 2007.

Otro aspecto a considerar es el incremento producido en el cociente aportantes/beneficios, que se elevó de 1,46 en 2002 a 1,61 en 2008 como consecuencia de la mayor expansión en el número de aportantes al sistema. Esto no es menor, dado que le otorga sustentabilidad al sistema en el largo plazo y pone en evidencia que, en buena medida, la crisis y el déficit del sistema previsional estuvieron profundamente asociados a la contracción del mercado de trabajo formal en nuestro país. Es más, la sustentabilidad alcanzada por el sistema previsional en los últimos años se produjo a pesar de que no se revirtió una de las medidas que acompañó el proceso de privatización: la rebaja de las contribuciones patronales.

### **Recomposición del haber mínimo y la movilidad jubilatoria.**

Por otro lado, a lo largo de la post-convertibilidad también se produjo una aguda recomposición del haber mínimo jubilatorio, que se incrementó en términos nominales 345%: pasando de ser \$200 en diciembre de 2002 a \$690 en el mismo mes de 2008. En términos reales, es decir considerando su poder de compra real, se observa una recuperación significativa del mismo hasta comienzos del 2007; en efecto, entre los meses de enero de 2002 y 2007 el haber mínimo jubilatorio se incrementó en un 86,1%. Sin embargo, la aceleración en el ritmo de variación de los precios entre enero de 2007 y julio de 2009 fue socavando su poder adquisitivo en un 9,3%, a pesar de que haber crecido un 45,3% en términos nominales.

En este punto, vale advertir que la Ley de Movilidad Jubilatoria<sup>16</sup> aprobada en octubre de 2008 determinó que los haberes jubilatorios se ajustarían en los meses de marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice elaborado para este fin específico.<sup>17</sup> Se debe resaltar que este indicador no toma en consideración la evolución del nivel general de precios, y por ende, no garantiza el mantenimiento del poder de compra de los haberes jubilatorios. Es más, en un contexto inflacionario y de estancamiento o contracción de los

salarios reales, el ajuste de las remuneraciones de la población pasiva, de no mediar un significativo incremento en la recaudación, irá a la zaga del incremento de los precios. En segundo lugar, dichos haberes sólo reducirán su brecha con respecto a los ingresos de los trabajadores activos de producirse un crecimiento de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario superior al de los salarios. En síntesis, la Ley de Movilidad Jubilatoria no garantiza *per se* una recomposición significativa de los haberes jubilatorios, ya que se limita a determinar un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y de la recaudación de la seguridad social. De todos modos, se debe remarcar que la ley de movilidad implica un nivel mínimo de actualización de las remuneraciones pasivas, ya que el Poder Ejecutivo puede determinar incrementos adicionales en el valor de las prestaciones. A pesar de las limitaciones que posee la ley, la misma ha representado un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva dejó de depender exclusivamente de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

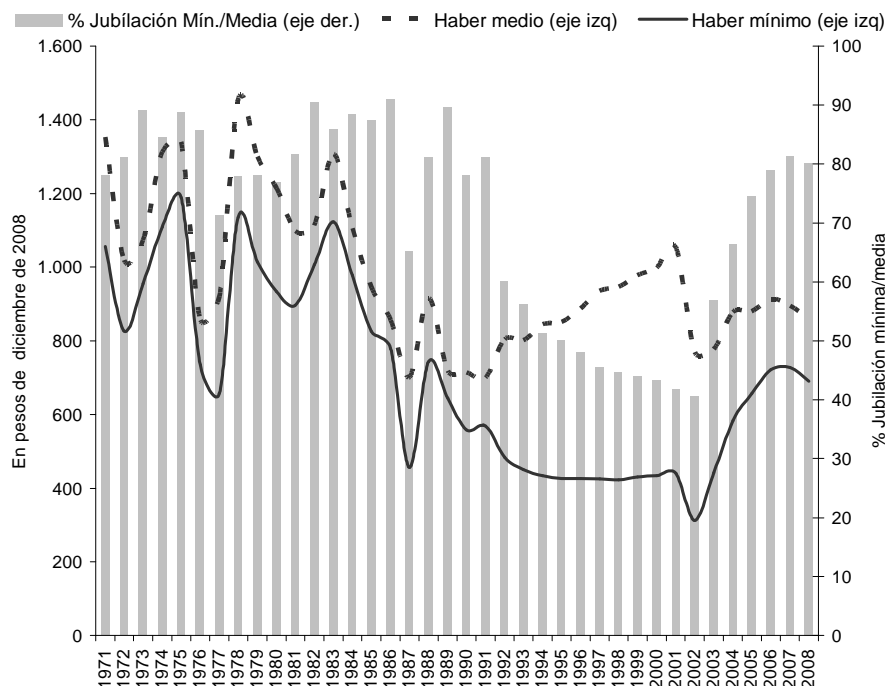
Asimismo, la recuperación de la jubilación mínima a lo largo de la postconvertibilidad posibilitó no sólo recuperar lo perdido tras la devaluación de la moneda, sino también superar los valores registrados durante la vigencia del régimen de convertibilidad. En efecto, en el 2008 la jubilación mínima, en términos reales, fue 54% más elevada que la registrada en el promedio del período comprendido entre los años 1991 y 2001. Es más, no se registraba este nivel de haberes jubilatorios mínimos desde mediados de los años ochenta.

### **Reducción de la brecha entre haber mínimo y medio.**

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

Esta evolución diferencial de los haberes jubilatorios mínimos y medios obedece centralmente a dos causas. En primer lugar, la mayor parte de los incrementos otorgados a lo largo de la post-convertibilidad estuvieron dirigidos a los haberes mínimos. Por otro lado, la moratoria previsional y el régimen de jubilación anticipada determinaron la inclusión de nuevos beneficiarios con el haber mínimo jubilatorio lo que condujo a una disminución de los haberes medios del sistema. El mayor crecimiento de los haberes mínimos sobre los medios produjo una reducción en la brecha entre dichos ingresos. En efecto, en 2008 los haberes mínimos representaban el 80,2% de los haberes medios, mientras que dicha relación se ubicaba en promedio en el 51,5% durante la vigencia del régimen de convertibilidad. Este incremento posibilitó un aumento en la equidad interna del sistema, retrotrayendo la relación entre haberes mínimos y medios a los prevalecientes hasta la década del noventa.

Jubilación real media y mínima y su relación, 1971-2008.



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

### Incremento en la recaudación de la seguridad social.

Los ingresos totales de la seguridad se componen de los aportes personales, de las contribuciones patronales, de contribuciones figurativas del tesoro nacional y de los ingresos tributarios percibidos por el sistema integrado de jubilaciones y pensiones. La expansión del empleo registrado y de la recaudación posibilitó un notorio incremento de los ingresos de la seguridad social correspondientes a aportes y contribuciones a lo largo de la postconvertibilidad<sup>18</sup>. En este contexto, las contribuciones a la seguridad pasaron de representar el 3,1% del PIB en 2002 al 5,3% del mismo en 2008. Este proceso no sólo se explica por la expansión de los ocupados registrados, sino también por el incremento de las alícuotas de las contribuciones patronales tras el colapso del régimen de convertibilidad: mientras en 2000 dichas alícuotas se ubicaban en 17,7%, tras la devaluación se elevaron a 23,4%, valor de todas formas inferior al existente a comienzos de la década pasada (33%). Los ingresos tributarios también registraron un notorio incremento<sup>19</sup>, producto del incremento general en el nivel de recaudación ante el extraordinario crecimiento que registró la economía argentina durante esta etapa.<sup>20</sup>

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

AFJP en 2008, que sin dudas opera como un factor más a la hora de explicar el aumento de las contribuciones en los últimos años.

Durante la postconvertibilidad el gasto asociado a las prestaciones de la seguridad social también registró un crecimiento significativo<sup>21</sup>, que se reflejó en una mayor participación de las mismas en el PIB: en 2002 representaban el 5,3% y en 2008 el 6,3%. Este proceso de ascenso tanto de los ingresos como de los gastos de la seguridad social advierte la necesidad de alcanzar un nivel de superávit razonable en el sistema previsional, en tanto único modo de garantizar el pago de las prestaciones ante una contracción inesperada de los recursos de la seguridad social. A su vez, vale advertir que en la actualidad los recursos corrientes del sistema no posibilitan una elevación significativa y sustentable de las jubilaciones y pensiones. Esto da cuenta de la importancia de generar medidas concretas para incrementar significativamente los recursos del sistema de seguridad social no sólo para garantizar una elevación de los haberes jubilatorios sino también para garantizar la sustentabilidad, en el mediano y largo plazo, de la ampliación del régimen de asignaciones familiares. En este sentido, resulta de suma importancia revertir el otro aspecto central que acompañó la reforma previsional del año 1994: la reducción de las alícuotas patronales. Una medida que no hizo más que desfinanciar al sector público y perjudicar a los trabajadores en beneficio de los sectores empresarios. Sin dudas, esto es aún una cuenta pendiente.

### **Reflexiones finales.**

Los principales argumentos en favor de la reforma previsional del año 1994, planteaban que el régimen de capitalización permitiría la reducción del déficit crónico del sistema previsional, el incremento de su cobertura y un aumento del ahorro interno en el país, además de garantizar mayores ingresos para los jubilados y pensionados al momento del retiro. Se sostenía al mismo tiempo que la reforma del sistema, al dinamizar el mercado doméstico de capitales, impulsaría el crecimiento económico, impactando positivamente en las condiciones de vida de la población en su conjunto. Hoy, más de una década después, se hizo evidente que ninguno de estos argumentos se cumplió en la práctica. Más bien sucedió todo lo contrario: se observó una reducción en el nivel de cobertura, una alta concentración del mercado de las AFJP que minó los tan aclamados “beneficios de la competencia”, un incremento en los costos del sistema por el alto peso de las comisiones de las administradoras sobre los aportes realizados por sus afiliados, una profundización del déficit del sistema estatal por el enorme giro de fondos hacia las AFJP, un inexistente fomento del mercado de capitales. Para los efectivamente afiliados al régimen de capitalización los resultados tampoco fueron prósperos. Sus jubilaciones no resultaron necesariamente mayores que las de quienes permanecieron en el sistema de reparto. Sumado a esto, con el colapso del régimen de convertibilidad se puso en escena la debilidad del sistema privado para enfrentar un escenario de crisis y, a la vez, resultó patente la importancia de la intervención del Estado para mitigar los efectos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización sobre sus afiliados. En efecto, con el impulso del Decreto 1495/01, las AFJP lograron avanzar sobre las cuentas



individuales deduciendo parte de su comisión directamente del saldo de la cuenta aquel afiliado que dejaba de aportar durante cierta cantidad de tiempo.

En este sentido, la reforma del régimen previsional en los años noventa no fue ajena a lo que aconteció en el conjunto de la economía argentina, en donde las políticas de corte neoliberal terminaron de consolidar las políticas aplicadas por la dictadura militar a mediados de los años setenta. En efecto, la combinación de la reforma previsional con la regresiva reconfiguración económica y social impulsada en los noventa determinó la exclusión de amplias franjas de población de la cobertura previsional, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de beneficios. Resulta claro, entonces, que mientras las consecuencias de la reforma previsional de 1994 fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y de la clase trabajadora, esto no fue así para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, beneficiados por la proliferación de negocios financieros.

En este marco, la creación del SIPA ha significado el retorno a un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado. En esta línea, no se puede dejar de resaltar a la reestatización del sistema previsional como una de las medidas más significativas tendientes a revertir las denominadas “reformas estructurales” llevadas adelante en la década pasada por el gobierno neoliberal.

No obstante, vale advertir que si bien los haberes jubilatorios se elevaron significativamente a lo largo de la post-convertibilidad, aún mantienen una brecha importante con respecto a las remuneraciones de la población activa. En este sentido, el superávit actual del sistema se sustenta, también, en un nivel de haberes jubilatorios muy lejano al 82% móvil pregonado por la reforma previsional del año 1958. Si bien, la Ley de Movilidad Jubilatoria ha implicado un avance, ya que la actualización de los haberes jubilatorios no depende ya de la voluntad discrecional del poder ejecutivo como aconteció a lo largo de las últimas décadas, no implica necesariamente, como se analizó, un acortamiento de la brecha entre las remuneraciones de la población activa y pasiva.

Esto ha dado lugar a pensar el modo en que se debe garantizar un incremento persistente y sustentable en el valor actual y futuro de los haberes jubilatorios. Para esto es necesario implementar otros mecanismos para garantizar dicho incremento sin volver al sistema deficitario. En esta línea, resulta de suma importancia advertir que la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales durante los noventa no sólo implicó una cuantiosa pérdida de recursos públicos, sino que hoy también reduce los recursos del sistema de seguridad social. Elevar los mismos resulta determinante a la hora de garantizar tanto la elevación de los haberes jubilatorios como la sustentabilidad, en el mediano y largo plazo, de la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

## REFERENCIAS

---

Alonso, G. (1997) "Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina", Tesis Doctoral, FLACSO, México.

Arza, Camila (2009) "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", mimeo.

Bertranou, F. (editor) (2001) *Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, OIT, Santiago de Chile.

Bertranou, F., C. Grushka y R. Rofman (2004) "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina", *Cuestión Social - Revista Mejicana de Seguridad Social* N° 55.

Arceo, N.; Gonzáles, M; Mendizabal, N.; Basualdo, E. (2010) "La reestatización del sistema previsional argentino, la movilidad jubilatoria y la ampliación del régimen de asignaciones familiares". En: *La Economía Argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Buenos Aires: Atuel (Colección Cara o Ceca).

CENDA (2008) "La re-estatización del sistema previsional en la Argentina.", *Notas de la Economía Argentina. Dossier N° 1*.

Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004) "Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma.", Documento preparado para el *XVI Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile, enero.

Grushka, C. (2001) "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX", en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4, UBA, UNR, FLACSO, Rosario, abril.

Mesa Lago, Carmelo (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 84.

Isuani, A. (2008) "La política social argentina en perspectiva", en Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.

OIT (2008) "La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT", OIT, Santiago de Chile, <http://www.oitchile.cl/pdf/pro026.pdf>

Roca, Emilia E. (2001) "La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral", en Seminario *Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica*, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario par el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires, [www.seguridadsocial.gov.ar/.../la\\_ss\\_contextoprecariedadlaboral.doc](http://www.seguridadsocial.gov.ar/.../la_ss_contextoprecariedadlaboral.doc)

Rulli, Mariana (2008) "Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercado y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay". (Directora) Cortés, Rosalía - Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-SEDE ARGENTINA. // *Anual Workshop Repla* "The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development." Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.

---

<sup>1</sup> Prestación Básica Universal (PBU) + Prestación Compensatoria (PC) + Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

<sup>2</sup> PBU + PC + Haber por Capitalización (HC).

<sup>3</sup> La tasa de desocupación en los principales aglomerados urbanos pasó de 9,9% en mayo de 1993 a 21,6% en 2002 (INDEC).

<sup>4</sup> Se consideran afiliados a todas aquellas personas obligadas a realizar aportes de acuerdo a la Ley 24.241, incorporadas al padrón respectivo. En cambio, los aportantes son aquellos que ingresaron efectivamente sus aportes en el período de referencia.

<sup>5</sup> En el año 2000, por ejemplo, entre los determinantes del déficit previsional se destacan la transferencia de fondos al sistema de capitalización (responsable del 45,9% del déficit total) y la reducción de las contribuciones patronales (40,6%). En conjunto, ambos explicaban 87,5% del déficit, que era equivalente a 3,3% del PIB. (Cetrángolo y Grushka, 2004).

<sup>6</sup> Ver nota al pie N° 1.

<sup>7</sup> En 1991, la sanción de una ley de consolidación de deudas previsionales que instaba al Estado a pagar los compromisos derivados de las sentencias judiciales favorables a los jubilados, comenzó a incrementar el nivel de juicios. A fines de 2001 había 127.421 juicios en proceso y 35.000 sentencias pendientes de pago (Arza, 2009).

<sup>8</sup> Cetrángolo y Grushka (2004) advierten que, si bien esta armonización no obliga a la transferencia de los sistemas, de hecho supone fuertes incentivos para la realización de dichos traspasos dado que reduce las posibilidades provinciales de legislar en materia previsional y sólo se les financia su déficit previsional sin asumir los costos de administración de las cajas.

<sup>9</sup> Según CENDA (2008), de no haberse producido esta transferencia de recursos (tanto en materia de recaudación como de rebaja de aportes y contribuciones), el déficit financiero del sector público, característico de la década pasada, se hubiese reducido del 2,8 % al 0,5% del PIB en el período 1994-2000.

<sup>10</sup> Con la devaluación del peso en 2002, los depósitos y las deudas con el sistema financiero nominados en dólares fueron "pesificadas". Entre febrero y marzo de 2002 se dispuso la conversión de la mayor parte de la deuda en dólares a una tasa de 1,4 pesos por dólar, con el posterior ajuste por inflación de acuerdo con el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y tasas de interés internacionales. Si bien esto podría significar una pérdida de valor de los activos de las AFJP, no resulta sencillo definir la pérdida de valor real de los activos del sistema de capitalización ante este tipo de conversión (Cetrángolo y Grushka, 2004).

<sup>11</sup> El SIPA fue creado a través de la Ley 26.425, sancionada y promulgada a fines de 2008.

<sup>12</sup> La reestatización del sistema previsional implicó un traspaso de los fondos que administraban las AFJP hacia la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esto implicó el surgimiento de una serie de debates públicos acerca de la propiedad y el uso de dichos fondos. Para ampliar este punto, consultar Arceo et al (2010).

<sup>13</sup> Esta ley permitió a las mujeres de más de 55 años y a los hombres de más de 60 con 30 años de aportes al sistema previsional recibir un beneficio anticipado, si al 30 de noviembre de 2004 estaban desocupados. El beneficio estipulado era equivalente a la mitad del haber que les correspondería cuando cumplieran con la edad mínima jubilatoria (60 años las mujeres y 65 años los hombres), no pudiendo ser inferior a la jubilación mínima.

<sup>14</sup> La primera moratoria se establece en 2004 con la Ley de Jubilación Anticipada y comprende a los que alcanzaron durante el 2004 la edad mínima jubilatoria. En 2006 se amplía y complementa otra moratoria que permite regularizar los aportes no declarados anteriores a septiembre de 1993, en 60 cuotas y con un interés bajo. A su vez, la AFIP reabrió la moratoria de autónomos y monotributistas para los que adeuden aportes anteriores a dicha fecha. Esta moratoria fue más amplia porque no fijó requisitos de edad e incluyó a todos los trabajadores, que hayan tenido o no deudas anteriores al 30 de septiembre de 1993. Se debe resaltar, que esta última moratoria es de carácter "permanente", ya que, mientras no sea derogada, en

---

cualquier momento en que la persona cumpla con la edad mínima para jubilarse, podrá ingresar al régimen y acceder al beneficio jubilatorio.

<sup>15</sup> Esta reforma posibilitó que los trabajadores afiliados a la jubilación privada pudieran regresar al sistema estatal en caso de desearlo. Para ejercer esa opción tendrían un período de 180 días cada cinco años. A su vez, la reforma también modificó los criterios para asignar a los indecisos: los que se incorporaran al mercado laboral y no optaran por enviar sus aportes a uno de los dos sistemas vigentes, pasarían directamente al sistema de reparto, (hasta ese momento eran asignados a una AFJP). También se instrumentó un sistema por el cual los afiliados a las AFJP que tuvieran aportes inferiores a los \$ 20.000 (mujeres mayores de 50 años y hombres con más de 55 años) podrían pasar al régimen público, ya que esto les aseguraría el acceso a la jubilación mínima.

<sup>16</sup> Ley N° 26.417.

<sup>17</sup> Dicho indicador se construye en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y por el incremento que registren semestralmente los salarios, determinando ambos componentes un 50% por ciento del valor del índice. La estimación de la variación de los salarios nominales se realiza a través del índice general de salarios (IGS) del INDEC y del RIPTE (Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables), tomándose en consideración el índice salarial que registre un mayor crecimiento en el período. En definitiva, el índice de movilidad jubilatoria combina la variación de los salarios con el incremento de los recursos tributarios por beneficiario. Es decir, el índice de movilidad (m) es igual a:  $0,5 \times (\text{variación de los salarios}) + 0,5 \times (\text{variación de los recursos tributarios por beneficiario})$ . Sin embargo, esta fórmula se aplica si y sólo si el índice de movilidad estimado es inferior a la variación de los recursos totales de la seguridad social por beneficiario en los últimos doce meses. En caso de que la variación de los recursos totales sea inferior al índice estimado, los haberes jubilatorios se ajustarán según el incremento que hayan registrado los recursos totales de la seguridad social por beneficiario. En los hechos, se le colocó un techo al incremento de las jubilaciones y las pensiones.

<sup>18</sup> En efecto, mientras que los ingresos por contribuciones a la seguridad social se ubicaban en \$ 9710,4 millones en 2002, en 2008 alcanzaban los \$ 54.693,7 millones.

<sup>19</sup> Los recursos tributarios del sistema de seguridad social pasaron de poco más de \$ 10.000 millones en 2004 a casi 23.000 millones el año pasado.

<sup>20</sup> Los recursos tributarios se componen por la percepción por parte de la ANSES de parte de la recaudación de algunos tributos nacionales. De esta forma, durante el primer semestre del presente año la ANSES percibió \$5.398 millones por el impuesto a las ganancias, \$4.183 millones por el IVA, \$1.634 millones del impuesto a los combustibles, \$521 por el monotributo y \$307 millones del impuesto a los cigarrillos.

<sup>21</sup> En efecto, entre 2002 y 2008 el mismo pasó de \$ 16.535 millones a \$ 64.551 millones en el 2008.