

De la solidaridad desequilibrada al truncado sueño de la modernidad jubilaria. Una década de reformas en el sistema previsional argentino.

Mariano Nino, Sociólogo.

Cita:

Mariano Nino, Sociólogo (2004). *De la solidaridad desequilibrada al truncado sueño de la modernidad jubilaria. Una década de reformas en el sistema previsional argentino. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/672>

De la solidaridad desequilibrada al truncado sueño de la modernidad jubilatoria. Una década de reformas en el sistema previsional argentino,

Mariano Nino, Sociólogo,

CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani e IDES,

nino2000@sinctis.com.ar

Introducción

Desde sus orígenes y hasta mediados de la década del 80, la seguridad social y, en específico, los sistemas previsionales constituyeron uno de los objetos de estudio por excelencia de los científicos sociales (sociólogos, demógrafos, entre otros). Sin embargo, a partir de las crisis de los Estados de Bienestar y las políticas *bismarckianas*, este fundamental ítem de la política pública fue progresivamente delegado en economistas, y más aún, en actuarios, contadores y especialistas en finanzas públicas. Así, durante los años previos a la reforma previsional de 1993 y los años posteriores a ésta, la discusión se volvió “técnica”, reducida a los “especialistas” e incomprensible para la gente no familiarizada con este lenguaje. Como consecuencia, la opinión de legisladores, sindicalistas, dirigentes sociales, jubilados, trabajadores, académicos de otras disciplinas y ciudadanos de cualquier otra ocupación fue descartada por “simplista”, “antigua”, o lisa y llanamente “ignorante”. El resultado fue una operación guiada por motivaciones ideológicas y fuertes intereses económicos que concluyó en, por un lado, un cambio de paradigma sobre la seguridad social y la desarticulación política de los actores involucrados y, por otro lado, crisis integral del sistema previsional, tal cual se analizará más adelante.

La reforma previsional impulsada por el gobierno de Carlos Menem a principios de los 90 y conseguida a mediados de 1993, fue una de las más radicales implementadas en América Latina por gobiernos democráticos. Supuso un cambio trascendental tanto para el funcionamiento y financiamiento de la seguridad social, como para la configuración del rol del Estado y su relación con la sociedad.

Esta drástica modificación se basó en la generalización de un diagnóstico de crisis del sistema previsional pero también del paradigma que lo sostenía. Los deficientes haberes con que el Estado venía retribuyendo a los jubilados desde principios de los 80 y la discrecionalidad con que el Estado administraba estos haberes, fueron la prueba de su incapacidad para dirigir el sistema. También, de la caducidad de la solidaridad intergeneracional como concepto organizador. Las nuevas tendencias exigían que cada persona tuviera control sobre sus aportes y que, al jubilarse, recibiera un haber según lo acumulado, esto es, según el esfuerzo realizado durante su vida activa.

En este sentido, representantes del sector financiero, en su calidad de “técnicos previsionales”, lograron instaurar algunas nociones claves que aún se mantienen vigentes. Por ejemplo, que la equidad se define como que “el que más aporta debe tener prestaciones más elevadas” (textual del Director general del grupo Siembra) o que la solidaridad de cualquier tipo desincentiva la afiliación en el sistema y la realización de aportes. En efecto, es fundamental que el sistema retribuya a cada uno según lo que aportó y que jamás permita ningún tipo de redistribución hacia los sectores más desaventajados, ya que esto distorsiona el esquema de incentivos y elimina las posibilidades de que el sistema pueda alguna vez funcionar correctamente.

Una década después de su puesta en marcha, el nuevo modelo previsional excluye a casi la mitad de los mayores de 65 años del acceso al haber jubilatorio. Por su propia lógica de funcionamiento, presenta también significativas desventajas para mujeres, empleados rurales, trabajadores de menor calificación, entre otros. Por otra parte, el nuevo modelo desarticuló a los sectores políticos involucrados. Mientras que durante el gobierno de Alfonsín y los primeros años del gobierno de Menem, el haber jubilatorio mínimo era objeto de debate permanente y las reivindicaciones de las organizaciones de jubilados en este sentido tenían gran presencia en la agenda política, esta situación se revirtió completamente a partir de los cambios introducidos.

En efecto, al haber desaparecido la lógica de solidaridad inter-generacional, la situación de los actuales jubilados no tiene vinculación con el aporte realizado por quienes trabajan actualmente. Tampoco tiene relación con la situación que atravesarán estos trabajadores cuando deban jubilarse. La instauración de una lógica de capitalización individual hizo posible la desarticulación de intereses entre los beneficiarios del sistema. Según la percepción predominante, el haber de cada jubilado está vinculado con su esfuerzo personal y no a una puja política por la redistribución de los recursos. De esta manera, uno de los temas que resultaba ser más conflictivo para los distintos gobiernos que quisieron recortar beneficios e introducir cambios que sanearan el sistema público, logró ser mantenido ajeno al debate y reservado para los especialistas.

En la actualidad, parecería registrarse una oportunidad excepcional que plantea un nuevo espacio de acción. Esta se basa en un relativo consenso sobre la presencia de una crisis terminal del actual sistema previsional y un descrédito de las salidas

privatizadoras. Esta situación plantea la necesidad de desarrollar nuevas estrategias de reestructuración del sistema previsional, que reorienten la tendencia asumida durante los últimos años. Las ciencias sociales deben, desde esta perspectiva, recuperar el espacio delegado a “técnicos” y “especialistas”, reasumiendo a la seguridad social como un tema de estudio, con fuerte impacto sobre los distintos sectores sociales y la relación entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, el objetivo del presente estudio es describir los principales resultados de las modificaciones introducidas al sistema previsional en estos años, teniendo en cuenta el cambio de paradigma ocurrido y la desarticulación política de los actores involucrados.

Antecedentes y características generales del nuevo sistema

Desde principios del siglo XX, se crearon en Argentina los primeros regímenes previsionales de tipo sectorial. Fue así como, ya a fines de 1930, existían sistemas de pensiones para trabajadores de la administración pública, ferroviarios, bancarios, periodistas, trabajadores gráficos, etc. A partir de mediados de la década del 40, la cobertura se fue generalizando y se fueron equiparando las cotizaciones, beneficios, edades mínimas y otros requisitos. Argentina fue así de los primeros países en el mundo en contar con un sistema de jubilaciones y pensiones mayoritariamente unificado, administrado por el Estado y con un alto grado de cobertura. A mediados del 50, el sistema tenía una cobertura superior al 50% de la PEA. El proceso de extensión de la cobertura se mantuvo durante los sucesivos gobiernos y alcanzó al 79% a fines de los 80 (Ruiz-Tagle, 2000).

Sin embargo estos procesos de unificación y expansión del sistema se detuvieron en julio de 1994, cuando entró en vigencia la ley 24.241, que creó el Sistema Integrado

de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La reforma previsional impulsada por el gobierno de Menem a partir de 1991 y conseguida a fines de 1993, luego de trabajosas y prolongadas negociaciones en el ámbito parlamentarioⁱ, supuso la introducción de un sistema mixto y optativo, con una base de reparto y una alternativa de capitalización individual por encima de esa base. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, la contribución de los empleadores puede llegar a un 16% de la remuneración de sus empleados, y se destina al financiamiento del régimen de reparto. En la actualidad, debido a la reducción de las contribuciones patronales, está en un 9,5% promedioⁱⁱ. Por otra parte, el aporte obligatorio de los trabajadores equivale al 11% de la remuneración, y se destina al financiamiento del régimen complementario que haya elegido el asalariado. Aquí también se debe aclarar que esta cifra dispuesta inicialmente por la ley 24.241 sufrió modificaciones durante los últimos años: reducida de 11% a 5% a partir de noviembre de 2001ⁱⁱⁱ y aumentada al 7% desde marzo 2003^{iv}.

En el régimen de capitalización, las sumas provenientes de los aportes personales de los trabajadores se acumulan en cuentas individuales de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Con este capital, y con sus intereses, se financiará la parte correspondiente de las jubilaciones y pensiones al momento en que estas personas pasen a retiro o fallezcan. En este sentido, este régimen reemplazó la solidaridad intergeneracional que caracterizaba al anterior sistema para regirse por una lógica de acumulación individual administrada por el sector privado.

Ahora bien, no existe ninguna evidencia de que el sistema de capitalización haya contribuido a cumplir con ninguno de los objetivos que habían sido propuestos - aumentar la eficiencia y equidad, conseguir una jubilación adecuada, reducir el costo

fiscal, aumentar el ahorro interno y crear un mercado de capitales-. Por el contrario, todo indica que el efecto ha sido contrario en cada uno de estos puntos y que, por otro lado, sólo se ha tenido éxito en la tarea de crear un mercado de extraordinarias dimensiones en beneficio de un número limitado de entidades financieras, especialmente de origen extranjero. En lo que sigue se describen brevemente algunos de los puntos que ilustran la situación del sistema previsional en la actualidad.

Crisis integral del sistema

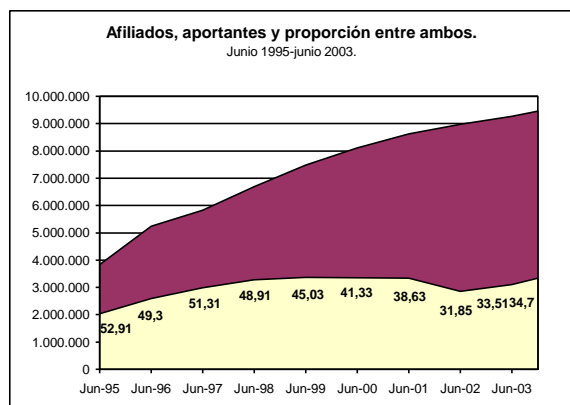
El grado de cobertura

Uno de los indicadores más importantes para medir la efectividad de un sistema previsional es su grado de cobertura. Esto es, la proporción de aportantes según la cantidad de afiliados y según la población económicamente activa. En este sentido, de los 12 millones de afiliados al SJP, 9,5 millones pertenecen al régimen de capitalización, o sea 79%. De estos, sin embargo, hicieron efectivo su aporte en diciembre 2003 únicamente 3,3 millones. Es decir, sólo el 34,7% de los trabajadores afiliados al régimen de capitalización realizaron aportes.

Esta baja proporción de afiliados que realiza aportes se explica por el deterioro en las condiciones del mercado de trabajo -la pérdida de empleos o la obtención de empleos temporarios y/o precarios- y las crecientes tasas de evasión. La consecuencia es que muchos trabajadores tendrán dificultades en acceder a un haber jubilatorio por tener fondos escasos o años de aportes insuficientes. El gráfico a continuación presenta la evolución de la cantidad de afiliados y aportantes y la relación entre ambas variables. Así, se observa como la proporción de aportantes se

encuentra en una clara tendencia decreciente, aunque recuperando algunos puntos luego del piso alcanzado durante la crisis de fines de 2001.

Gráfico Nro. 1



Fuente: SAFJP

Así como la caída en la proporción de aportantes sobre afiliados da cuenta de un bajo y decreciente grado de cobertura del sistema previsional, esto también lo demuestra la evolución de la relación entre aportantes y población económicamente activa. En efecto, mientras que como se había mencionado anteriormente, en 1988 el 79,1% de la PEA realizaba aportes, esta proporción se redujo al 45% en 1995 y al 36% en 2003 (SAFJP, 2003). Esto supone que en la actualidad, casi dos tercios de la fuerza laboral no está incluida en el sistema previsional, con lo cual no tendrá acceso a un haber al llegar a la edad de retiro.

Por otro lado, tal cual lo estima Grushka (2004), la situación para la clase pasiva durante los próximos años es más que desalentadora. Ya en el 2002, sólo el 63% de las personas mayores de 65 eran elegibles para recibir una jubilación. Esto es, 1,4 millones de personas mayores de 65 estaban excluidas de la cobertura previsional. Para el 2008 se estima que la proporción de mayores de 65 elegibles para recibir

una pensión se reduzca al 53%, lo cual implica que 2 millones de mayores de 65 años queden excluidos del haber jubilatorio para esa fecha.

Al momento de aprobarse la reforma previsional se confiaba en que, con la introducción de un régimen de capitalización individual, se producirían lógicos incentivos para estimular el interés por el ahorro y lograr una mayor participación de los trabajadores. En este sentido, todas las proyecciones estimaron que los aportantes crecerían debido a las mejores condiciones en el mercado laboral y a la mejor percepción que se tendría del régimen de capitalización por la estrecha relación entre aportes y beneficios. Sin embargo, esta hipótesis no se verificó. Por un lado, el retroceso en la situación macroeconómica a partir de la segunda mitad de los 90 y el consecuente deterioro registrado en las condiciones laborales - crecimiento del desempleo, aumento del empleo precario e informal y de la evasión- configuraron un contexto que afectó negativamente la aplicación de la reforma y el funcionamiento del sistema previsional. Por otro lado, el diseño de la reforma fue deficiente en tanto no tuvo en cuenta el contexto en el que se implementaría, caracterizado por la inestabilidad macroeconómica y la precarización laboral. Así, no previó mecanismos para aliviar el impacto sobre el sistema previsional de un ciclo macroeconómico negativo, a la vez que sobrevaloró los incentivos que la reforma suponía a favor de que los trabajadores participaran y controlaran su nivel de ahorro en las cuentas de capitalización.

En consecuencia, esta importante proporción de mayores que no tendrá acceso a una jubilación generará la necesidad de implementar algún tipo de prestación alternativa financiada por el Estado. Así, se habrá conformado un sistema de seguridad social dual: un sub-sistema previsional con un componente privado y de

capitalización individual para aquella minoría de trabajadores estables y en relación de dependencia; y un sub-sistema asistencialista a cargo del Estado y con haberes mínimos, para el resto.

Relación con las desigualdades laborales y de género

Articulado con este descenso en las tasas de cobertura, uno de los puntos generalmente dejados de lado por los estudios económicos sobre el nuevo régimen previsional, es la relación entre el funcionamiento e impacto del sistema y las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y de género. Precisamente, debido a que el empleo precario y la evasión es más alta entre los empleados menos calificados y de menores ingresos, los trabajadores rurales, los jóvenes y las mujeres, a éstos es a quien más afecta la caída en la cobertura del sistema.

En efecto, los trabajadores que regularmente realizan aportes son empleados en relación de dependencia (96% de los aportantes del régimen de capitalización), hombres (68%), de altos ingresos (el ingreso promedio de los aportantes fue en 2002 de \$860, mientras que el ingreso promedio de la población según la EPH de mayo 2002 fue de \$509), y que residen en zonas urbanas y de mayor concentración de población (casi el 70% de los aportantes se concentra en Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe y Córdoba).

Debido a que el nuevo sistema previsional no presenta una intención distributiva y de compensación de las desigualdades ocurridas en el mercado de trabajo, ya que el haber que recibirá cada trabajador depende estrictamente de los fondos acumulados en su cuenta individual durante los años de actividad, la irregularidad en la participación laboral y, por ende, en la realización de aportes, repercutirá en mayores dificultades en el acceso a un haber jubilatorio. Así, se espera que como

resultado del nuevo sistema, los trabajadores de altos ingresos y de mejor posición relativa en el mercado de trabajo durante los años de actividad accedan a jubilaciones más altas -en parte también por la inexistencia de topes a las jubilaciones como sí existió durante buena parte del funcionamiento del sistema público-, mientras que los trabajadores de menores ingresos y peores posiciones relativas, vean sus haberes jubilatorios deteriorados como resultado de la reforma.

Asimismo, las mujeres se ven particularmente perjudicadas en este esquema ya que suelen tener prolongadas ausencias del mercado laboral durante la crianza de los hijos y, por lo tanto, realizan menos contribuciones que los hombres. Esto repercutirá en menores haberes para las mujeres, que además deberán distribuir los fondos acumulados en mayores años de vida, ya que la expectativa de vida es en las mujeres casi 7 años superiores a la de los hombres. Esto supone la introducción de nuevas inequidades como resultado de la configuración del sistema previsional que sorprendentemente han sido escasamente estudiadas en la mayor parte de los estudios económicos sobre el tema.

Los costos del sistema

El anterior sistema previsional estatal se caracterizó por las falencias administrativas y los altos costos operativos, y por ese motivo, los impulsores de la reforma sostenían que la privatización mejoraría la eficiencia del sistema. Sin embargo, resulta evidente que la privatización no sólo no redujo los costos de funcionamiento del sistema sino que los aumentó notoriamente.

Las AFJP tienen a cargo la administración de los fondos depositados en las cuentas individuales por los afiliados, servicios por el cual cobran comisiones mensualmente sobre los aportes recibidos. Las comisiones promedio del sistema rondaron el 3%

del salario o el 33% del aporte efectuado, desde la puesta en marcha de la reforma hasta fines de 2001, cuando se redujeron los aportes personales al 5%^v. Si bien esta comisión incluye el costo del seguro por invalidez y fallecimiento (calculado para ese período en aproximadamente un punto porcentual del salario, es decir un tercio de lo recaudado anualmente en concepto de comisión), esto supone que los trabajadores pagan un costo elevadísimo todos los meses para la administración de sus fondos, tanto si se lo compara con lo que sucede en otros países como con lo que sucedió y sucede con la administración estatal del régimen de reparto^{vi}.

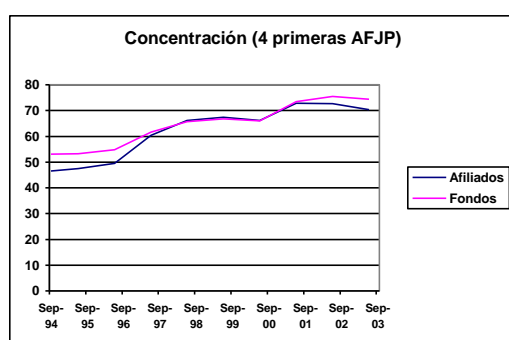
La mayor ineficiencia del sistema privado se explica por los gastos en publicidad y promociones en los que incurren las AFJP para atraer mayor cantidad de clientes así como las ganancias de las AFJP. Por otro lado, la comisión en el sistema argentino se cobra en relación al flujo de aportes que ingresan en los fondos de las AFJP mes a mes, y no sobre el stock de fondos acumulados –como ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña y comúnmente en los fondos de inversión. Los beneficios cobrados por las AFJP, por lo tanto, son proporcionales al número de afiliados que realizan sus contribuciones y al monto de éstas e independientes de la rentabilidad del fondo. Como consecuencia, se restan incentivos para mejorar rendimientos, posibilitando que las administradoras ganen aunque los fondos pierdan rentabilidad^{vii}.

Concentración y composición de las AFJP

En 1994, una vez aprobada la creación del SIJP, 26 administradoras contaban con 2,2 millones de afiliados. En la actualidad, luego de fusiones y absorciones, la cantidad de administradoras se redujo a menos de la mitad, 12, mientras que la cantidad de afiliados se cuadruplicó a más de 9,5 millones.

A su vez, en 1994 las cuatro AFJP con mayor cantidad de afiliados concentraban un 47% de los afiliados y 52% de los fondos totales. En la actualidad, en cambio, las cuatro mayores AFJP (Orígenes, Consolidar, Máxima y Siembra) concentran el 69% del total de afiliados y el 73% de los fondos totales del sistema^{viii}. Esta concentración plantea dudas sobre la existencia de una verdadera competencia, que permita reducir los niveles de comisiones cobradas y mejorar las rentabilidades ofrecidas.

Gráfico Nro. 2



Fuente: SAFJP.

Por otra parte, el análisis de la composición accionaria de estas empresas demuestra que tuvieron mayor éxito a lo largo de estos años, logrando incrementar su cartera de afiliados y fondos depositados, aquellas AFJP pertenecientes a bancos u organizaciones financieras extranjeras. Las AFJP pertenecientes a las organizaciones sindicales y gremiales tuvieron un desempeño opuesto. La mayoría fueron vendidas durante los primeros años de funcionamiento y el resto mantiene un minoritario porcentaje de afiliados. La siguiente es la composición accionaria de las doce AFJP en funcionamiento:

Cuadro Nro. 1. Estructura accionaria de las AFJP. Diciembre 2003.

AFJP	Proporción	Socios	Participación

	de afiliados (%)		(%)
Orígenes	24,3	-Bank of Boston AIG Co. -Administración de Bancos Latinoamericanos Santander -Grupo Bapro S.A.	40,0 27,2 23,4
Consolidar	15,9	-BBVA Banco Francés S.A. - Banco Bilbao Vizcaya Argentina S.A.	53,9 46,1
Siembra	14,1	-Compañía Previsional Citi S.A.	99,6
Máxima	14	-HSBC Chacabuco Inversiones S.A. -HSBC Bank Argentina, La Bs.As., Salud S.A. -New York Life Intern. Inc.	53,0 30,0 17,0
Nación	8,6	-Banco de la Nación Argentina	100,0
Arauca Bit	6,9	-OSDE	99,9
Prorenta	4,6	-Emprendimiento Compartido S.A.	100,0
Previsor	3,4	-Grupo Previsor Cooperativo Diacronos -CNP Assurances S.A.	70,2 29,8

Met	2,2	-Metropolitan Life Seguros de Vida y Retiro S.A.	100,0
Unidos	2,2	-Probenefit S.A. -Asociación Mutual Sancor y Personal Sancor	78,0 13,0
Profesión + Auge	2,1	-Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CBA. -Mutual del Fondo Compensador para Jub. Y Pens. Del Personal Civil y Docente Civil de la Fuerza Aérea -Mutualidad Fondo Compensador Personal Civil del Ejército y Gendarmería Nacional -Fundación Fondo Compensador Móvil	50,0 13,6 13,6 11,6
Futura	1,7	-Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza -Federación Nacional de Obras Sanitarias -Sindicato del Seguro	88,0 4,0 4,0 4,0

		-Sind. Único de Trabaj. Del Estado de la CBA.	
--	--	--	--

Fuente: Anuario 2003. SAFJP.

Como resultado de un intenso proceso de fusiones y otras modificaciones en las tenencias accionarias de las AFJP, la banca privada extranjera aumentó su participación de 22% a fines de 1994 al 58% en junio de 2003. Así, cinco bancos extranjeros (Bank of Boston, Banco Santander, BBVA Banco Francés, HSBC y Citibank) administran, en la actualidad, las cuatro AFJP más grandes. Esto significa, cobrar más de un tercio de los aportes de millones de afiliados en concepto de comisiones y administrar una cantidad de recursos superiores al 9% del PBI anual del país. En cambio, los gremios y sindicatos redujeron su participación de 3,5% en diciembre 1994 a 2,2% en junio 2003 (Unidos AFJP).

Inversiones y rentabilidad de los fondos

Es cierto que los fondos han mantenido una rentabilidad considerable. Ésta ha sido en promedio de un 15% anual en 2003 y un 11,10 % real. A su vez, la rentabilidad histórica ha sido de 14,98% y 10,41% real. Sin embargo, tal cual ha sido referido anteriormente, estas considerables tasas de rentabilidad reales son relativizadas por el alto costo que supone el funcionamiento del sistema para el trabajador. Es decir, el haber futuro a cobrar por el trabajador se ve beneficiado por la rentabilidad que obtienen sus inversiones pero, al mismo tiempo, se ve afectado por las muy significativas comisiones sustraídas de los aportes. Así, es necesario que transcurran muchos años de rentabilidades elevadas para compensar el costo de las comisiones y de esa manera recuperar el monto entregado a las AFJP.

Sin embargo, mucho más importante que la rentabilidad es ver la composición de las inversiones. En efecto, como resultado de una política inducida desde el propio Estado y avalada por las administradoras privadas, la mayor parte de los fondos fueron invertidos en títulos públicos. En marzo 2003 casi el 80% de las cuentas individuales de los trabajadores estaban invertidos en títulos públicos del estado nacional. Un año después, este porcentaje se logró reducir al 69%. Actualmente, estos fondos se encuentran comprometidos en un complejo proceso de renegociación entre las AFJP y el Gobierno que podría resultar en una quita del 75%, tal cual se plantea con el resto de los acreedores privados^{ix}. Por lo tanto, la verdadera rentabilidad de los fondos quedará supeditada a la resolución de esta negociación. En este sentido, lo sucedido en estos años ha demostrado que la inestabilidad macroeconómica que caracteriza la historia económica del país no fue lo suficientemente considerada al evaluarse la conveniencia de establecer un sistema de capitalización individual en Argentina y definir las reglas de funcionamiento de éste.

Incidencia sobre las cuentas fiscales

Tampoco fue lo suficientemente considerado al momento de realizar la reforma, el alto costo de transición que ésta supondría para el Estado. Este costo de transición generó un déficit fiscal previsional de aproximadamente 4.000 millones de pesos anuales, que fue la contrapartida de los recursos previsionales depositados en las cuentas individuales de capitalización. Este deterioro de los ingresos del Estado fue agravado por la reducción en las tasas de las contribuciones patronales, entre el 30% y el 80%, según zonas y actividades, implementadas en 1993 con el supuesto objetivo de aumentar la competitividad de la economía e impulsar la creación de

trabajo. La medida fue realizada por decreto, en el marco de una reducción generalizada de las cargas impositivas que afecta a las empresas, y trajo aparejada una pérdida de recursos de más de 3.000 millones de pesos anuales desde su implementación^x.

En suma, entre la transferencia a las AFJP de los aportes previsionales de aquellos trabajadores que optaron por el sistema privado de capitalización y la reducción de las contribuciones patronales con las que fueron beneficiadas algunas empresas, el Estado resignó la recaudación de unos 7.000 millones de pesos anuales. Esta reducción de los ingresos del Estado fue equivalente a casi el 90% del déficit fiscal registrado en el período 1994-2000 y explica en gran parte la necesidad de endeudamiento del Estado durante estos años.

El impacto negativo que tuvo la reforma previsional sobre las cuentas fiscales es evidente. La caída de los ingresos previsionales, mientras las erogaciones por el mismo concepto se mantuvieron al menos intactas, da cuenta de un desfasaje entre el flujo de activos y pasivos. Los activos –aportantes- fueron captados por el sistema privado en alrededor del 80% de los casos, mientras que los pasivos –nuevos y viejos jubilados- continuaron a cargo del Estado. La reducción de aportes patronales implementada para determinadas zonas y actividades profundizó este desfasaje. El propio Ministerio de Economía reconoció en 2001 que “la financiación de los déficits explica el 63% del aumento del stock de deuda del Sector Público Consolidado, alcanzando al 26% del stock en el 2001 (...) La acumulación de los activos de las AFJP no es otra cosa que la contracara del aumento en el stock de deuda originado en la reforma” (Ministerio de Economía, 2001).

En un trabajo sobre la política tributaria y el deterioro fiscal registrado en la década de los 90 y su impacto sobre la necesidad de endeudamiento estatal y la macroeconomía, Gaggero y Gómez Sabaini (2002), señalan a la reducción de aportes patronales junto a la transferencia de aportes jubilatorios a las AFJP como el principal elemento de la política de dilapidación de ingresos públicos registrada durante este período. En este sentido, refutan el diagnóstico generalmente defendido por los economistas ortodoxos, según el cual la “inconsistencia de la política fiscal” y el aumento del gasto público consolidado constituyen los responsables exclusivos del colapso final del modelo argentino de los 90. Según estos autores, más allá de que resulte innegable que la política fiscal haya sido conducida de manera irresponsable durante estos años, el sacrificio de una enorme masa de recursos fiscales, como la que se explicita en este artículo, resulta un elemento de mayor importancia que generalmente suele evitarse en los análisis económicos existentes sobre el tema.

Conclusiones

De la información aquí expuesta se desprenden una serie de conclusiones fundamentales en torno a los resultados de la reforma y a la situación actual del SIPJ. La primera es que la reforma fracasó en su objetivo de aumentar la tasa de ahorro doméstico y de crear y profundizar un mercado de capitales ya que, como ha quedado claro, los fondos administrados por las AFJP no han sido utilizados para incrementar la inversión y así la actividad económica, sino para financiar el déficit fiscal del Estado, generado por la misma reforma.

Segundo, la reforma fracasó en su objetivo de asegurar una jubilación adecuada ya que, por un lado, el 69% de los ahorros de los trabajadores argentinos se encuentra

hoy colocado en títulos públicos de un estado en default y, por otro, casi dos tercios de los afiliados no realizan aportes. Esto da cuenta de la incertidumbre del valor de los haberes de los futuros jubilados y el reducido alcance que el sistema previsional tendrá sobre el conjunto de la clase pasiva. En este sentido, también está en duda que, a largo plazo, la reforma logre aliviar la carga fiscal previsional para el Estado, ya que frente a la gran cantidad de trabajadores excluidos del sistema previsional, el Estado se verá obligado a apoyarlos mediante contribuciones asistenciales, con un costo creciente para las finanzas públicas.

Tercero, la propia configuración del sistema y los requisitos para acceder a un haber jubilatorio suponen un patrón que reproduce las inequidades inexistentes en el mercado laboral. Ante la ausencia de políticas estatales que tiendan a compensar esta tendencia, el resultado de la reforma supone un impacto diferenciado para aquellos trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral que para los que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad -empleados precarizados, de menores ingresos, trabajadores rurales, mujeres-, quienes se ven claramente perjudicados ante el nuevo escenario. Frente al deterioro de las condiciones del mercado laboral, la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso y la crisis social atravesada durante los últimos años, la actual configuración del sistema previsional tendrá así un efecto negativo muy significativo sobre las condiciones de vida de gran parte de la clase pasiva durante las próximas décadas.

Por último, los altos costos que suponen las comisiones cobradas por las AFJP en concepto de la administración de los fondos ponen en duda la mayor eficiencia del régimen privado en relación con el público. Sin duda, sustracciones de entre el 33 y el 58% de los aportes realizados afectan el haber jubilatorio futuro de los jubilados y

el propio sentido del régimen privado. Esto se ve agravado por los altos y progresivos niveles de concentración del mercado que imposibilitan la competencia y con ella, la reducción de los costos y el incremento de los rendimientos.

Los elementos mencionados anteriormente: 1) apropiación del tema por “técnicos” y especialistas, excluyendo al resto de los actores de la discusión; 2) cambio de paradigma sobre seguridad social; 3) desarticulación política de los actores involucrados dificultan en la actualidad el surgimiento de alternativas de cambio y promueven la sobrevivencia del status en materia previsional y la estrategia dilatoria asumida por los gobiernos. Esta situación quedó plasmada en la acción (o inacción) por parte de los gobiernos posteriores a la devaluación.

En este sentido, Duhalde comenzó su mandato con la intención de traer soluciones al tema. Hizo un intento de conseguir el consenso de los distintos actores involucrados pero esto resultó imposible y, finalmente, se limitó a la confección de una propuesta de lineamientos básicos en manos de la ministra de Trabajo, Graciela Camaño.

Kirchner, por su parte, había prometido durante su campaña electoral una reforma integral que incluyera la reducción de las comisiones y habilitar el traspaso de los afiliados a las AFJP al sistema público, entre otras modificaciones. También, mantuvo un discurso muy crítico contra las AFJP. Incluso, se hizo referencia a distintos proyectos de reforma que iban a ser enviados al Congreso. Sin embargo, este ímpetu belicoso fue moderándose con el paso del tiempo y dando lugar a una estrategia dilatoria.

Mucho tiene que ver en esto el proceso de renegociación de la deuda con los acreedores privados. Las AFJP tienen entre 20 y 30% de este segmento de la deuda

externa y, es por eso, que ambos sectores han decidido bajar el grado de conflicto y aplicar una estrategia dilatoria. El gobierno necesita que las AFJP acepten la propuesta de reestructuración realizada, ya que esto supondrá una presión importante para el resto de los acreedores. Las AFJP, por su parte, procuran que el gobierno no reduzca significativamente el negocio que para éstas significa la jubilación privada.

A su vez, el gobierno de Kirchner ha previsto en el programa de reestructuración de la deuda que, hasta el 2018, el 50% de los nuevos aportes que van a las AFJP sea colocado en bonos del Estado que servirán para refinanciar los vencimientos de la deuda^{xi}. En este sentido, el gobierno continuaría obteniendo fondos de las AFJP, promoviendo el círculo de déficit y endeudamiento. Mientras tanto, el gobierno deberá asistir, ineludiblemente, a los mayores que no acceden a la jubilación, lo cual incrementará los requerimientos financieros del Estado.

En consecuencia, tal como había sucedido en 1993, al diseñarse la reforma, los objetivos de conseguir un mejor sistema previsional, eficiente, equitativo, solidario, con menores costos y que provea haberes adecuados para los futuros jubilados, están siendo otra vez relegados por otro tipo de objetivos. La búsqueda de soluciones a la crisis previsional será puesta en suspenso hasta acordarse la reestructuración de la deuda en default y fijarse el monto de superávit fiscal que deberá apartarse para el pago de los servicios de ésta. En consonancia con este objetivo, el gobierno pretende que el espacio para la discusión y la formulación de estrategias, alguna vez abierto, vuelva a cerrarse a la mayor parte de los actores involucrados y beneficiarios (jubilados, trabajadores, sindicalistas, líderes sociales y políticos, académicos) para restringirse una vez más a los “técnicos” y “expertos”.

Bibliografía

- Alonso, G. (2000): Política y seguridad social en la Argentina de los '90. Miño y Dávila ed., Buenos Aires.
- Baker, D. y Debayani, K. (2002): "Defined Contributions from Workers, Guaranteed Benefits from Bankers: The World Bank's Approach to Social Security Reform", Center for Economic and Policy Research.
- Barbeito, A. y R. Lo Vuolo (1995): La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. Ed. Losada, Buenos Aires.
- Beccaria L. y P. Galin (2003): Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas. CIEPP/ODSE, Buenos Aires.
- Gaggero, J. y J. Gómez Sabaini (2002): Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias. CIEPP/OSDE, Buenos Aires.
- Grushka, C. (2004): Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura. BID, Washington D.C., enero 2004.
- Kulfas, M. y M. Schorr (2003): La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración, CIEPP/ODSE, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. (2003): Estrategia económica para la Argentina. Propuestas. CIEPP/OSDE/Siglo XXI, Buenos Aires.
- Marshall, A. (1998): Políticas sociales: el modelo neoliberal. Legasa, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica (2001): "La reforma del Sistema Previsional. El rol de las AFJPs en el financiamiento público".

- Nino (2003): “Reforma provisional. La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina”, en Revista Realidad Económica, número 95, IADE, Buenos Aires.
- Ruiz-Tagle, J. (2000): Reformas a los sistemas de pensiones en los países del MERCOSUR y Chile. Serie PROSUR, Santiago de Chile.
- SAFJP (2004). Boletín estadístico marzo 2004. <http://www.safjp.gov.ar>.
- SAFJP (2003). El régimen de capitalización a nueve años de la reforma. Buenos Aires.

ⁱ Para una mayor profundización sobre el proceso de formación política de la reforma previsional y la participación de los distintos actores involucrados, véase Nino (2003): “Reforma provisional. La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina”. Revista Realidad Económica, nro. 195, IADE, Buenos Aires.

ⁱⁱ Beccaria y Galín (2003) señalan que luego de la reducción implementada en 1994 y las modificaciones de 1995 y 1996, la tasa promedio de disminución se mantuvo en 40%. Es decir, las contribuciones que los empleadores realizan a la seguridad social equivalen al 9,5% del salario bruto. En 2001, se reestablecieron las alícuotas sin rebajas, aunque reducidas a algunas actividades y considerándose los pagos a cuenta del IVA.

ⁱⁱⁱ El decreto 1387/01 se refería a todos los afiliados mientras que el posterior decreto 1676/01 limitó esta reducción a aquellos que hubiesen elegido el sistema de capitalización.

^{iv} Decreto 2203/02.

^v Desde junio 1993 hasta noviembre de 2001, los trabajadores afiliados al régimen de capitalización transfirieron el 11% de sus salarios a los fondos administrados por las AFJP. Como una manera de aumentar los salarios netos e incentivar el consumo, frente a la grave recesión atravesada en ese entonces, el gobierno de De la Rúa decidió mediante el decreto 1387/01 la reducción de los aportes personales al 5% del salario bruto.

^{vi} El sistema argentino de capitalización supone un costo administrativo un 47% superior al chileno, un 60% superior al uruguayo y al colombiano y un 479% superior al boliviano, todos estos también sistemas privados (Baker y Debayani, 2002). Asimismo, tiene un costo operativo muy superior a los sistemas públicos, como por ejemplo el Sistema de Seguridad Social estadounidense que requiere un 0,5% de las contribuciones captadas, o el propio régimen de reparto argentino que incurrió entre 1994 y 2000 en gastos de operación por un monto equivalente al 1,85% de los recursos captados (Panorama de Seguridad Social 1971-2000 – Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos - Secretaría de Seguridad Social – Esquema Ahorro-Inversión).

^{vii} En efecto, las AFJP cobraron entre el 1º de julio de 1994 y el 30 de junio de 2003 \$19.420 millones por la administración de los fondos de los trabajadores. Cabe aclarar que aproximadamente el 90% de estas comisiones fue cobrado en pesos-dólares a lo largo de los años de Convertibilidad y que

ninguna proporción de estos recursos se encuentra invertida en títulos públicos defaulteados, como si sucede con los fondos de los futuros jubilados.

Cabe aclarar, que la ineficiencia del sistema se acentuó notoriamente desde la reducción de aportes personales efectuada en noviembre de 2001. En efecto, al decidirse la reducción de los aportes personales del 11% al 5% en noviembre de 2001, las comisiones cobradas por las AFJP se redujeron en relación con el salario bruto del 3% al 2,54% pero aumentaron notoriamente en relación al aporte efectuado del 33% al 50,8%. De esta manera, entre noviembre 2001 y marzo 2003 más de la mitad de las contribuciones depositadas fueron retenidas por las administradoras privadas para solventar sus costos administrativos. Este porcentaje de retenciones se elevó al 57 o 58% de los aportes en el caso de algunas AFJP. Este nivel de comisiones y de gastos operativos incide de manera significativa sobre el futuro del ahorro jubilatorio, relativiza las tasas de rendimiento de las inversiones y cuestiona la eficiencia y utilidad del régimen privado.

En marzo 2003 el nivel de aportes personales fue elevado al 7%. Desde ese entonces hasta la actualidad, las AFJP continúan reteniendo el 2,54% del ingreso imponible o salario bruto en concepto de comisión y seguro de vida e invalidez, que equivale al 36,3% en promedio del aporte efectuado. Representado en un ejemplo, a una persona con un salario bruto de \$1000 mensuales le descuentan actualmente \$70 (7% del ingreso imponible) en concepto de aportes personales. De estos \$70, \$25,4 son percibidos por la AFJP todos los meses (\$11,9 por la contratación del seguro de vida e invalidez y \$13,5 en concepto de comisión por las tareas administrativas realizadas) y \$44,6 destinados a la cuenta de ahorro personal del trabajador.

^{viii} Datos de SAFJP para febrero 2004.

^{ix} Esta situación la atraviesan los fondos de todas las AFJP a excepción de aquellos a cargo de la AFJP Nación, que aceptó en su momento la conversión de los títulos en pesos.

^x Según cálculos de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, entre 1994 y 2002 se dejaron de recaudar 28.000 millones de pesos por esa medida.

^{xi} Clarín. 11/7/2004.