

**SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO:
CRISIS, REFORMA Y CRISIS DE LA REFORMA**

(VERSION PRELIMINAR PARA COMENTARIOS)

Oscar Cetrángolo* y Carlos Grushka**

Buenos Aires, enero de 2004

(*) Oficina en Buenos Aires de la CEPAL

(**) Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

Documento preparado para ser presentado en el XVI SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL organizado por la CEPAL en Santiago de Chile entre el 26 y el 29 de enero de 2004.

SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO: CRISIS, REFORMA Y CRISIS DE LA REFORMA

Contenido

1. Introducción
2. Breve introducción a la reforma de 1994
 2. 1. Antecedentes
 2. 2. El nuevo sistema
3. El funcionamiento del nuevo sistema durante la convertibilidad
 3. 1. Algunas modificaciones posteriores a la reforma de 1994
 - 3.2. El impacto fiscal de la reforma y la reducción de contribuciones
4. La transferencia de cajas provinciales a la Nación
5. La cobertura previsional en Argentina
 5. 1. Cobertura previsional: conceptos y definiciones
 5. 2. La cobertura previsional en edades avanzadas
 - 5.2.1. Rasgos generales
 - 5.2.2. La cobertura por edad y género en 2003
 5. 3. La cobertura previsional en edades activas
 5. 4. Principales características de los aportantes al SIJP
 5. 5. Reflexiones preliminares sobre la cobertura previsional
6. El régimen de capitalización
 6. 1. La evolución de los fondos de jubilaciones y pensiones y de las inversiones
 6. 2. Comisiones y costos del seguro
 6. 3. Concentración en el mercado de AFJP
7. Crisis y necesidad de nuevas reformas
 7. 1. Impacto de la crisis de fines de 2001
 7. 2. Necesidad de reformular el sistema
 7. 3. Debate y propuestas recientes
8. Referencias bibliográficas

1. Introducción

Hace más de treinta años que existe descontento por las prestaciones previsionales que recibe la población adulta mayor en Argentina. Hace más de dos décadas que el sector público no logra los recursos necesarios para atender el sistema y que cada una de las muchas crisis fiscales que ha soportado la economía debe incorporar entre sus causas, en mayor o menor medida, al problema previsional.

Luego de múltiples cambios parciales, hace una década se decidió una reforma estructural que, para algunos de sus promotores resolvería los dos problemas: el fiscal y el prestacional. Hoy se sabe que esa reforma no logró cumplir todos sus objetivos. La crisis reciente volvió a tener al sistema previsional entre sus causas más citadas y la población mayor está más desprotegida que nunca desde la expansión original de la previsión social en Argentina.

El objeto de este estudio consiste en la evaluación del sistema previsional tras diez años de su reforma en 1993, atendiendo al modo en que se enfrentaron los problemas previos. El análisis de la cuestión previsional requiere de un abordaje amplio que incorpore diversas temáticas asociadas. Si bien se pondrá el acento sobre el régimen público, también se harán referencias al funcionamiento del régimen de capitalización.

La evaluación del nuevo sistema pondrá el acento sobre diversos aspectos relacionados con el impacto de la reforma sobre las cuentas públicas, la cobertura del sistema, su funcionamiento durante el régimen de convertibilidad y el impacto de la crisis actual de la economía argentina sobre el sistema previsional y la delimitación de las áreas de reforma que deberán ser encaradas en el futuro, en especial, atendiendo a las dificultades fiscales y de cobertura.

Para avanzar en la evaluación del sistema inaugurado en 1994 y permitir una discusión sobre la necesidad de nuevas reformas, el recorrido que aquí se propone comienza, en la sección 2, con una concisa descripción de los antecedentes, justificaciones y contenidos centrales de la reforma del sistema aprobada hace una década. En la sección siguiente se analizan el impacto fiscal de la reforma y de las modificaciones posteriores a la sanción de la Ley 24241 que introdujo el sistema mixto. En especial se tratará el proceso de reducción de cargas sobre la nómina salarial destinado a mejorar la competitividad de las empresas durante la vigencia del régimen de convertibilidad. La visión sobre las modificaciones más importantes de los años noventa se completa con el tratamiento de los problemas vinculados con las cajas provinciales de jubilaciones y las diferencias instancias que derivaron en la transferencia de algunas de ellas al régimen nacional.

En la quinta sección del documento se abordarán diferentes aspectos del que parece ser el desafío más importante de las futuras reformulaciones al sistema. Se trata de la rápida pérdida de cobertura previsional derivada tanto de la propia reforma como del funcionamiento de la economía argentina durante las últimas décadas. En la sección sexta, por su parte, se presentarán las principales características del funcionamiento del sistema de capitalización.

El documento se cierra con un análisis del impacto de la crisis de fines de 2001 y del abandono del programa de convertibilidad sobre el funcionamiento del sistema previsional y

del renovado debate sobre nuevas reformas necesarias. Para ello se incorporarán referencias a la discusión actual sobre la necesidad de reformular diversos aspectos del sistema previsional argentino y se ofrecerá una evaluación preliminar de los aspectos más importantes en proceso de discusión.

2. Breve introducción a la reforma de 1994

2. 1. Antecedentes

En 1993, la ley 24241¹ reformó el sistema previsional argentino mediante la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)². Ese sistema formaba parte de un esquema de seguridad social que había tenido un desarrollo muy temprano dentro de la región. Durante los años ochenta los diferentes componentes de ese esquema comenzaron a sentir los efectos de la profunda crisis económica, perdiendo su antiguo papel dominante en la política social. En un primer momento la caída de salarios reales restó financiamiento al sector y, más tarde, hacia principios de los noventa, el largo proceso de crisis derivó en un dramático salto en la proporción de población desempleada.

No obstante, con anterioridad a la aparición de los factores macroeconómicos de la crisis de la seguridad social, cada una de las prestaciones, en especial la previsional, presentaba serias fallas en su organización que obligaban a plantear alternativas de reforma. El agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo; su utilización para el financiamiento de funciones estatales diferentes a la previsión social; la rápida y descontrolada extensión de la cobertura, además de los factores demográficos y macroeconómicos son elementos centrales de esas falencias.³

Como parte de las reformas que sufrió el sistema previsional durante los años cuarenta, se incorporó un criterio de reparto implícito en la idea de que la población activa debe sostener a la pasiva mediante un "contrato intergeneracional" y, simultáneamente, se dispuso que los beneficios mantuvieran cierta relación con los ingresos que la persona obtuvo durante su vida activa. En consecuencia, el sistema previsional argentino trató infructuosamente de mantener los beneficios comprometidos a la vez que expandía su alcance brindando cobertura aún a quienes no tenían registrada la correspondiente historia contributiva. En teoría, para que un régimen de reparto sea sostenible, las cargas que recaen sobre los trabajadores activos debieran alcanzar para cubrir en todo momento el monto de beneficios con la tasa de reemplazo (proporción haber/salario) definida legalmente. Ello hubiera sido así en la medida en que las contribuciones se hicieran endógenas: si por razones demográficas, maduración del sistema previsional o cambios en el mercado de trabajo las contribuciones fueran insuficientes y no existieran ahorros previos, la única manera de guardar la regla de proporcionalidad hubiera sido incrementando las alícuotas. De hecho, los problemas financieros del sistema llevaron a un fuerte crecimiento

1. Promulgada con veto parcial del PEN, el 13 de octubre de 1993, mediante el decreto 2091 de ese año (Boletín Oficial del 18-10-93).

2. Este sistema es de jurisdicción nacional. Adicionalmente, existen otros esquemas en manos de gobiernos provinciales y unas pocas cajas profesionales y regímenes especiales. Las cajas provinciales abarcan a la mayor parte de los empleados de las provincias y municipios que no han adherido al régimen nacional (entre los que se encuentran los correspondientes a las provincias más grandes: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, aunque estas últimas están en un proceso de armonización con el nacional).

3. Un análisis exhaustivo de las causas de la crisis puede encontrarse en Feldman y otros (1986); Schulthess (1987), y Cetrángolo y Machinea (1993).

de los aportes patronales y personales que a lo largo de la década de los setenta crecieron del 20 al 26%⁴.

Dicho de una manera más clara: antes de su reforma, el Sistema Nacional de Previsión Social tenía más de 3 millones de beneficiarios, la tasa de sostenimiento no superaba 1,3 y el total de impuestos ("aportes y contribuciones") que lo financiaba era el 26% del salario. Para que las prestaciones se financien exclusivamente con cargas sobre la nómina salarial (supuesto bajo el que surgió y se desarrolló el sistema), el haber medio no podría haber superado al 34% del salario medio de la economía⁵. También podría decirse que para que pudiera pagar haberes equivalentes al 70% de los salarios, la carga sobre éstos destinada al sistema previsional nacional debiera haber alcanzado al 54%, lo que sumado a los 23 puntos de alícuotas sobre los salarios con otros destinos⁶ hubiera implicado el establecimiento de cargas equivalentes al 77% de las remuneraciones brutas, un nivel obviamente insostenible⁷. Un tercer enfoque sobre el tema es enfatizar la baja tasa de sostenimiento, debido a la creciente cobertura pasiva (proporción de adultos mayores de cierta edad con beneficios previsionales) junto a un deterioro (o reducido crecimiento) de la cobertura activa (proporción de ocupados que realiza sus contribuciones previsionales).

Los signos de agotamiento del sistema eran claros desde mediados de los años setenta, pero el desequilibrio se acentuó durante los ochenta. Para mejorar la situación financiera se asignaron al sistema previsional recursos tributarios específicos. Así, los impuestos internos sobre combustibles, gas y teléfonos llegaron a significar, en 1990, alrededor de la tercera parte de los ingresos del sistema. El impuesto interno sobre los pulsos telefónicos fue derogado para facilitar la privatización de ENTEL y la porción de los impuestos sobre los combustibles destinada al sistema de seguridad social fue desviada hacia el FONAVI, a cambio de la contribución patronal del 5% que antes iba al FONAVI y desde setiembre de 1991 se destina al sistema previsional. Durante los años noventa, como se verá luego, fueron dispuestas numerosas asignaciones específicas de impuestos nacionales al sistema previsional.

Desde hace ya un considerable tiempo, los recursos propios (aportes y contribuciones sobre los salarios), no alcanzan para financiar la totalidad de las prestaciones previsionales, recurriéndose a otras fuentes tales como impuestos con afectación específica, otros recursos fiscales, apoyo directo del Tesoro de la Nación o (hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991) adelantos en descubierto del Banco Central.⁸

4. Con la reforma de 1980 se habían disminuido a 11% y se trató de sustituir la diferencia (generada por la desaparición de las contribuciones patronales) mediante el aumento en la alícuota y base imponible del IVA, pero el fracaso de la medida -básicamente como resultado de la crisis macroeconómica de los ochenta- obligó a incrementar la alícuota en sucesivas oportunidades hasta alcanzar nuevamente el 26%, vigente a principios de los años noventa. Asimismo, se buscaron otros recursos para financiar el sistema, como se verá más adelante.

5. Ese resultado surge de multiplicar el porcentaje de los salarios que ingresaban al sistema (26%) por la cantidad de activos por cada pasivo (1,3).

6. Las otras cargas sobre la nómina vigentes a principios de 1994 eran: 9% para el sistema de obras sociales; 5% para el PAMI; 7,5% para asignaciones familiares, y 1,5% para el Fondo Nacional de Empleo.

7. Las características generales del sistema, en materia de beneficios, cobertura y financiamiento antes de su reforma pueden consultarse en consultado Demarco (1991), Demarco y Posadas (1992), Rondina (1992).

8. De acuerdo con Schulthess y Demarco (1993), desde el año 1966 el sistema previsional no logra financiarse completamente con recursos provenientes de aportes y contribuciones sobre el salario.

En síntesis, al estar establecido un nivel de prestaciones que, dado el deterioro en la tasa de sostenimiento, los ingresos del sistema no permitía financiar, debió recurrirse a lo largo de las últimas tres décadas a diversos mecanismos de emergencia: incremento de alícuotas de las cargas sobre los salarios; financiamiento de otras fuentes; modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, o no cumplimiento de la legislación. Esta práctica motivó reclamos judiciales y generó una deuda que hacia 1991 alcanzaba un nivel cercano a los 7 mil millones de dólares, que fue cancelada parcialmente en bonos y parcialmente en efectivo⁹. En consecuencia, al iniciarse la década de los noventa, la necesidad de una reforma resultaba imperiosa.

A su vez el sistema previsional mostraba un conjunto de características no deseables, tales como una considerable iniquidad entre los beneficiarios, escasa transparencia para los contribuyentes en cuanto al monto jubilatorio a recibir, alto incumplimiento de los aportantes, elevado déficit, considerable endeudamiento con respecto a los beneficiarios por incumplimiento de los pagos de acuerdo a lo establecido por la ley. Dada esta situación, se generó un consenso adecuado para realizar una profunda reforma por la cual a partir de julio de 1994 se puso en vigencia un nuevo régimen, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

2. 2. El nuevo sistema

El sistema previsional inaugurado en 1994 es obligatorio y mixto. Combina prestaciones de capitalización y de reparto que son brindadas por entes públicos y privados. El componente común (Prestación Básica Universal, PBU) está a cargo del sector público, al igual que las compensaciones a que son acreedores quienes, sin estar retirados a la fecha de la reforma, hayan realizado aportes al sistema jubilatorio antiguo (Prestación Compensatoria, PC), con independencia de qué régimen elijan.

Por su parte, cada trabajador puede destinar sus aportes personales (que se incrementaron del 10 al 11% del salario al ponerse en marcha el nuevo esquema) al régimen público “de reparto” (obteniendo derecho a una Prestación Adicional por Permanencia, PAP) o al régimen de capitalización individual (a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJP).¹⁰

Las prestaciones provenientes de la invalidez o muerte, se rigen por idénticas normas para los dos regímenes, con la diferencia que para aquellos correspondientes a la capitalización individual su pago está a cargo de las AFJP o de compañías de seguro de retiro y durante la transición el Estado participa en su financiamiento.

El financiamiento del SIJP es similar al del antiguo sistema con aportes por parte del trabajador y contribuciones a cargo del empleador. Para quienes optaron por el régimen de capitalización individual, los aportes personales pasan íntegramente a las cuentas de capitalización individual, aplicándose a ese monto el descuento correspondiente a las comisiones que cobran las AFJP. Dichas comisiones incluyen el costo de la prima del

9. En Schulthess y Demarco (1993) se ofrece una detallada descripción de los determinantes y estructura del endeudamiento, así como las proyecciones del resultado financiero del sistema antes de hacerse la reforma.

10. La legislación establece, asimismo, la posibilidad de adherirse a una administradora pública (Nación AFJP), a cargo del Banco de la Nación Argentina.

seguro colectivo de invalidez y fallecimiento y los gastos de operación de la Administradora. La recaudación total de aportes y contribuciones está a cargo del Estado, a través de la Administración Federal de Impuestos (AFIP).

Desde el punto de vista fiscal, lo que interesa aquí es evaluar si la reforma logra solucionar los problemas de diseño que determinaban una tendencia irreversible hacia el desequilibrio y, en todo caso, de qué manera se ha cambiado el compromiso establecido en el sistema anterior de pagar haberes en una proporción preestablecida (70-82%) del salario, sin prever mecanismo alguno de ajuste en el nivel de prestaciones ante cambios en el financiamiento, o viceversa. Es conveniente, para ello, distinguir los elementos de la reforma que son modificaciones de los parámetros del sistema e independientes del nuevo esquema previsional de aquellos propios de ese nuevo paquete prestacional.

En relación con los cambios paramétricos, que podrían haberse llevado a cabo aún sin modificar el sistema previsional, deben considerarse varias medidas. Para mejorar la situación financiera del sistema público, la reforma establece tres modificaciones:

- a) se aumenta las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas a 60 años para las mujeres y 65 para los varones¹¹, lo que permitiría elevar la tasa de sostenimiento;
- b) se cambia el modo de cómputo de los salarios para la determinación del haber en las prestaciones públicas. Antes de la reforma se computaba el promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez; que se reemplaza por el promedio de los últimos diez años antes del retiro. Con esa medida se tiende a reducir el monto de las nuevas prestaciones y se intenta desalentar la práctica de algunos trabajadores (fundamentalmente autónomos) consistente en realizar aportes mínimos hasta tres años antes del retiro;
- c) con un impacto seguramente más significativo, se eleva gradualmente de veinte a treinta los años requeridos de aportes para acceder al beneficio. Esto podría funcionar como incentivo para estimular la participación, pero en la práctica operó como una manera de reducir significativamente el número de nuevos beneficiarios (y el correspondiente gasto) a expensas de dejar sin cobertura a una importante parte de la población.

En cambio, el impacto del nuevo menú prestacional sobre la solvencia del sistema previsional es muy reducido en el corto plazo, porque el stock acumulado tiene muchísimo peso en el total de erogaciones. Además, el nivel de prestaciones comprometido es similar al que el sistema previo ofrecía, sin sincerar las reducciones vigentes en la práctica tras haber entrado en crisis. En el caso de un trabajador con 32 años de aportes al viejo sistema, que se jubila con posterioridad a la reforma, tiene derecho a un haber compuesto por una PBU, suma fija equivalente al 27,5% del salario medio de la economía¹² (originalmente definida como 2,5 veces el aporte medio) y una PC equivalente al 48% del salario base (32 veces 1,5% del salario); si el salario de esa persona era similar al promedio de la economía,

11. En principio, el impacto de esta modificación sería poco significativo en el corto plazo, ya que las edades efectivas de retiro se ubicaban en niveles cercanos a los correspondientes a la nueva legislación (mayor a los 62 años en promedio). Ello surge de una encuesta realizada con la participación del Instituto Nacional de Previsión Social, en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS).

12. Para ser más precisos, debería hacerse referencia al salario medio de los aportantes más que al salario medio de la economía.

la prestación total superaría el 75% del salario¹³. Si ese mismo trabajador se hubiera jubilado antes de la reforma (ahora con mayor edad, mayores requisitos y un salario base probablemente menor), habría ingresado como pasivo en un sistema que pagaba beneficios promedios por debajo del 60% del salario medio de la economía.

La duda recae sobre el financiamiento de ese gasto. Si bajo el sistema anterior no era posible, ¿por qué habría de serlo cuando se resignan los aportes personales para fundar un nuevo sistema de capitalización? Esto indicaría un primer problema en el diseño de la reforma que no sería resuelto hasta finalizar la transición de un sistema a otro, o, dicho de otra forma, hasta que no queden personas que hayan realizado aportes al sistema antiguo y, en consecuencia, tengan derechos a alguna compensación. Esto último no sucederá hasta aproximadamente el año 2050, aunque dejará de ser significativo a partir de la tercer década del presente siglo. Un problema adicional, que será analizado más adelante, se plantea ante la dificultad de justificar el pago de beneficios a un grupo selecto de población (aquellos que trabajaron en el sector formal de la economía y registran aportes), financiados con recursos de rentas generales que debieron reemplazar a las cargas sobre la nómina resignadas por el sector público.

En definitiva, el sostenimiento de largo plazo depende de la evolución de aportantes y beneficiarios, es decir del mantenimiento de un mercado laboral suficientemente formal y de la aplicación de las reformas paramétricas antes mencionadas. En el corto plazo, el problema es la regresividad que se produce al reemplazar las fuentes de financiamiento y pretender asignar los (escasos) recursos con criterios sumamente selectivos.

Resulta difícil evaluar la magnitud de los desequilibrios futuros del sistema previsional argentino. Además de depender de la evolución de las variables macroeconómicas, la incertidumbre con relación a la trayectoria futura del mercado de trabajo (no sólo en términos de tasa de ocupación sino también del grado de formalidad del empleo) es un serio obstáculo para la realización de proyecciones. Adicionalmente, la propia reforma no puede ser considerada un proceso que ha llegado a su fin.

3. El funcionamiento del nuevo sistema durante la convertibilidad

La evaluación del desempeño del SIJP se ve seriamente condicionada por cambios legales y políticas específicas adoptadas con posterioridad, las que se detallan en la sección 3.1. Una primer aproximación al impacto fiscal de la reforma y la reducción de las contribuciones patronales se ofrece en la sección 3.2, mientras que la transferencia a la Nación de algunas cajas previsionales provinciales se analiza con detalle en el capítulo 4.

3. 1. Algunas modificaciones posteriores a la reforma de 1994

En el año 1995, preocupado por los crecientes desequilibrios del sector, el gobierno nacional impulsó la “ley de solidaridad previsional”, por la que el Estado Nacional deja de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional.

13. Al cabo de una generación, la prestación se reduciría a 55%, dado que la PC se reemplaza cada año por la PAP, equivalente a sólo 0,85% en vez de 1,5%.

En adelante las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que le destine el presupuesto de cada año. Esta discutible modalidad de aplicar la denominada "regla de caja" resulta inadecuada. La manera apropiada de corregir los desequilibrios financieros del sistema previsional requeriría de una reforma previsional que asegure el equilibrio ingresos-gastos.

Existen, además, dos políticas que son independientes del diseño de la propia reforma previsional pero que han tenido un impacto significativo sobre el resultado del sistema. De hecho, no resulta sencillo separar los efectos de la reforma de los de estas políticas que son independientes de la introducción del régimen de capitalización. Se trata de la reducción de contribuciones patronales y la transferencia de cajas provinciales a la Nación. Este último tema es analizado más adelante, en la sección 3.3. A continuación, en cambio, se brindarán algunas precisiones relacionadas con la reducción de contribuciones.

Con el objeto de mejorar la competitividad de la economía doméstica, el gobierno decidió, a partir de mediados de la década de los noventa, emprender una política de reducción de cargas sobre la nómina salarial pagadas por el sector privado que ha reducido significativamente los ingresos de la seguridad social¹⁴. Previa a la puesta en marcha del nuevo sistema previsional y antes de instrumentarse las reducciones de contribuciones (1994), el total de cargas sobre los salarios que regía en el ámbito nacional alcanzaba al 50% de las remuneraciones brutas, desagregadas en 17% de aportes personales y 33% de contribuciones patronales. Como se observa en el cuadro 1, más de la mitad de esas cargas estaban destinadas al sistema previsional, que recibía el 27%, provenientes de 11% de aportes personales y 16% de contribuciones. En 1993 el total de aportes y contribuciones sobre los salarios destinadas al sector público (todos los mencionados en el texto excepto los destinados a las obras sociales) representaron el 4.95% del PBI, equivalente a la cuarta parte de los recursos tributarios totales de todos los niveles de gobierno.

Cuadro 1
Alícuotas de los diferentes impuestos sobre la nómina salarial, vigentes a principios de 1994, en porcentajes

Destino	Aporte personal	Contribución patronal	Total
Sistema previsional	11.0 ¹⁵	16.0	27.0
PAMI	3.0	2.0	5.0
Fondo de Empleo	-	1.5	1.5
Asignaciones Familiares	-	7.5	7.5
Obras sociales	3.0	6.0	9.0
Total	17.0	33.0	50.0

El proceso de reducción de contribuciones patronales iniciado en 1993 no fue definido como una medida única de impacto inmediato sino que siguió una trayectoria accidentada con avances parciales, redefinición de sus alcances y algunos retrocesos. Estos últimos se relacionan con el replanteo de la dirección de esta política de reformas

14. Este tema fue desarrollado en detalle en Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini J. C. (1994).

15. Para ser exactos, en enero de 1994, cuando se instrumentó la primer reducción de contribuciones el aporte personal al sistema de previsión social era del 10%, pero ya había sido dispuesto un incremento hasta el 11% que regiría a partir de la reforma previsional (julio de 1994).

cuando, en oportunidad de la crisis fiscal de 1994 motivada por la reforma previsional y la crisis del “tequila”, se trató de recomponer el nivel de recursos tributarios.

La reducción de contribuciones sobre los salarios fue concebida como una más (aunque tal vez la más importante) de una serie de medidas, en su mayoría tributarias, destinadas a recomponer la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables ante la caída en sus precios relativos. Anteriormente se habían derogado, entre otros, los impuestos sobre los débitos bancarios, divisas, combustibles (excepto naftas), energía y sellos nacional. Estas reformas fueron compensadas, fundamentalmente, por el aumento de la recaudación del IVA, siendo éste el tributo más neutral desde el punto de vista de la competitividad de los productores locales¹⁶.

El 12 de agosto de 1993 los gobiernos provinciales y nacional firmaron el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento¹⁷. Entre los compromisos asumidos por la Nación figuraba una importante rebaja en las contribuciones patronales sobre los salarios pagados por algunos sectores de actividad. Concretamente, la Nación se comprometió a: "Disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral (...) acompañando las prioridades sectoriales reflejadas en las decisiones sobre operaciones y sectores alcanzados por las exenciones dispuestas por cada provincia en relación al impuesto a los Ingresos Brutos"¹⁸.

Dando cumplimiento de ese compromiso, el gobierno nacional sancionó el Decreto 2069/93¹⁹ que dispuso la disminución de contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científica y tecnológica. El porcentaje de reducción era diferente para cada jurisdicción: mayor para las regiones menos desarrolladas (más alejadas de Buenos Aires y menos urbanas) y menor para las zonas con mayor desarrollo relativo (centros urbanos cercanos a la Capital Federal). Además, la rebaja estaba condicionada a que cada jurisdicción se comprometía a eliminar su imposición sobre los ingresos brutos de esos sectores²⁰. Las reducciones dispuestas variaban desde un 30% para Capital Federal y Gran Buenos Aires hasta un máximo del 80% en las zonas rurales del Chaco, Formosa y algunos distritos de Santiago del Estero.

16. El IVA es un tributo que grava por igual al consumo de bienes y servicios producidos localmente y los importados. Por su parte no alcanza a las inversiones ni a las exportaciones.

17. Un año antes se había firmado un primer pacto fiscal con el objeto de lograr la contribución de los gobiernos provinciales al financiamiento del sistema de previsión social y regular las transferencias de recursos entre la nación y las provincias. La firma de éste, en cambio, se relaciona con el problema de la competitividad más que con el de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Si bien es cierto que involucró la prórroga de un acuerdo transitorio sobre la garantía de la coparticipación por parte de la Nación, su articulado se vincula de manera especial con el problema de precios relativos. Además de la reducción de contribuciones patronales y la reforma del impuesto a los ingresos brutos, se acordaron una serie de medidas que tienden a recomponer la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables (derogación de los siguientes impuestos: a los sellos para operaciones financieras y de seguro; provinciales específicos sobre transferencia de combustibles, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios; provinciales sobre intereses, débitos bancarios y nómina salarial; sobre los activos. Además se acordó la desregulación y privatizaciones en las provincias).

18. Capítulo segundo, inciso 3 del pacto.

19. Boletín Oficial del 24 de diciembre de 1993.

20. Inicialmente, la exigencia del gobierno nacional era la total eliminación de la imposición sobre los ingresos brutos como requisito para lograr la reducción de cargas sobre los salarios. Luego de un acuerdo entre los gobiernos nacional y de la Provincia de Buenos Aires, el Decreto 476/94 (Boletín Oficial del 30 de marzo de 1994) extendió los beneficios del decreto 2069/93 a las jurisdicciones provinciales que comprometían -mediante un cronograma de fechas ciertas- las exenciones del impuesto a los ingresos brutos para aquellas actividades que aún no se habían favorecido.

La crisis fiscal que sobrevino después de la puesta en marcha de la reforma previsional y el posterior agravamiento a partir de la caída en el nivel de actividad producido por los efectos de la crisis originada en México, hacia fines de 1994, obligaron al gobierno nacional a limitar los alcances de la medida. El decreto 372 del 10 de marzo de 1995²¹ estableció que a partir de ese mismo mes los porcentajes de reducción se fijarían en un 30% menos que en el decreto anterior, quedando vigente una escala similar a aquella pero que iba desde 0% en la Capital Federal hasta un máximo de 50% en las zonas rurales de mayor reducción. Al mismo tiempo, se modificó el impacto de la medida sobre los precios relativos de la economía al extenderse la reducción a todas las actividades a excepción de las llevadas a cabo por los diferentes niveles de gobierno.

Pocos meses más tarde, con la sanción del decreto 292 del 14 de agosto de 1995²², el gobierno nacional retomó el camino de reducción de contribuciones a los niveles establecidos por el primer decreto, haciéndolo extensivo a todos los sectores de actividad. Para ello diseñó un cronograma de incremento paulatino en las reducciones para llegar en tres etapas (setiembre y noviembre de 1995 y enero de 1996) a un nivel de reducción que oscila entre el 30 y el 80% dependiendo de la localización de la firma.

En 1999 se puso en marcha un nuevo proceso de reducción de los costos laborales. Los decretos 1520/98 y 96/99 dispusieron un cronograma de rebajas adicionales en etapas, que fueron interrumpidas con la sanción del Decreto 176/99, que estableció como prioridad el equilibrio fiscal. De acuerdo con información oficial, la tasa efectiva de contribuciones patronales había alcanzado el 6,8% hacia fines de 1999 (recuérdese que en 1994 esa tasa era del 16%)²³.

En 2001, el Decreto 814 modificó la forma de cálculo de las contribuciones al establecer un nivel nominal de 10,17% para las contribuciones patronales sobre la que cada firma podría utilizar el beneficio de la reducción regional prevaleciente mediante el cómputo de un crédito fiscal del IVA. Poco después, la denominada "ley de déficit cero" (Ley 25453) dispuso un incremento del 20% en las alícuotas pagadas por empresas de servicios, a excepción de PyMES, sindicatos, obras sociales y otros agentes del seguro de salud. Asimismo, y de manera transitoria, durante parte del año 2001 se permitió el uso de otros impuestos como pago a cuenta de contribuciones patronales.

Hacia fines de ese año, además, dio comienzo a una reducción transitoria de aportes personales que continúa aún parcialmente. En efecto, en diciembre de 2001 se estableció una alícuota reducida de aportes que fue del 5% y, desde enero de 2002 fue aplicada sólo a los aportes de los trabajadores que eligieron el sistema de capitalización. A partir de marzo de 2003 esa alícuota reducida se estableció en el 7%.

Con independencia del incipiente debate que se ha desarrollado en diversos ámbitos acerca de la pertinencia de financiar la seguridad social con impuestos sobre la nómina salarial, es cierto que en Argentina ese debate ha cobrado intensidad durante el funcionamiento de programas macroeconómicos con tipo de cambio pautado y moneda sobrevaluada. Esos fueron las circunstancias que predominaron cuando se redujeron las contribuciones patronales a principios de los años noventa y durante los noventa con el

21. Boletín Oficial del 22 de marzo de 1995.

22. Boletín Oficial del 17 de agosto de 1995.

23. Véase MTSS (2002).

objeto de mejorar la competitividad de la economía. Hoy, la economía argentina ha abandonado ese esquema macroeconómico y la nueva configuración de precios relativos podría permitir reabrir la discusión sobre el nivel de impuestos sobre la nómina salarial. En este sentido, resulta de interés especial comentar que, a partir de enero de 2003 la Ley 25723 se constituyó en la primer señal en ese sentido al establecer un aumento efectivo de las contribuciones patronales al reducir el monto autorizado a computar como pago a cuenta del IVA.

En definitiva, hacia fines del año 2003 se encuentra vigente una alícuota de aportes personales del 11% para los trabajadores que optaron por el régimen de reparto y 7% para los que eligieron capitalización. Por su parte, las contribuciones patronales nominales vigentes para el sector privado de la economía son del 10,71% para los productores de bienes y las empresas PyMES de servicios y del 12,71% para los productores de servicios que no son PyMES. Sobre estos niveles de contribuciones se pueden computar pagos a cuenta del IVA en función de las diferentes regiones donde se localicen las firmas. A su vez, para el sector público nacional y el de las provincias que transfirieron sus cajas a la Nación continúa en vigencia la alícuota del 16%.

Como resultado de estos diferentes esquemas, las estimaciones realizadas por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda ubican el nivel de aportes efectivos en el 7,5% y el de contribuciones patronales en el 10,8%²⁴. La suma de impuestos sobre la nómina destinados al financiamiento de la previsión social alcanza, entonces, el 18,3%, que resultan casi 9 puntos porcentuales inferiores al 27% vigente al momento de la reforma, en julio de 1994 (una reducción cercana a la tercera parte del nivel original).

3.2. El impacto fiscal de la reforma y la reducción de contribuciones

Son muchas las restricciones para la realización de proyecciones de largo plazo del sistema previsional. Las estimaciones oficiales antes de la reforma proyectaban una desaparición de los desequilibrios del sistema previsional en plazos que varían entre los 10 y 25 años, como resultado de una combinación de supuestos muy optimistas que determinan un crecimiento mayor de los aportantes que los beneficiarios a lo largo del período analizado. Los supuestos en cuanto a la evolución futura del mercado laboral y la administración del sistema público incluían un estricto control sobre el otorgamiento de beneficios, una reducción del incumplimiento previsional hasta ser eliminado totalmente y un descenso de la tasa de desocupación hasta alcanzar el 7% en el año 2010. La supuesta incorporación masiva de nuevos aportantes reproduce las características beneficiosas de un sistema nuevo y permitiría eliminar el desequilibrio previsional hacia el año 2010²⁵.

Proyecciones posteriores, con escenarios menos optimistas y niveles de contribuciones patronales ya reducidos, preveían la desaparición del desequilibrio recién a partir del año 2035. Además, si bien el sistema nuevo no es estructuralmente deficitario, sin

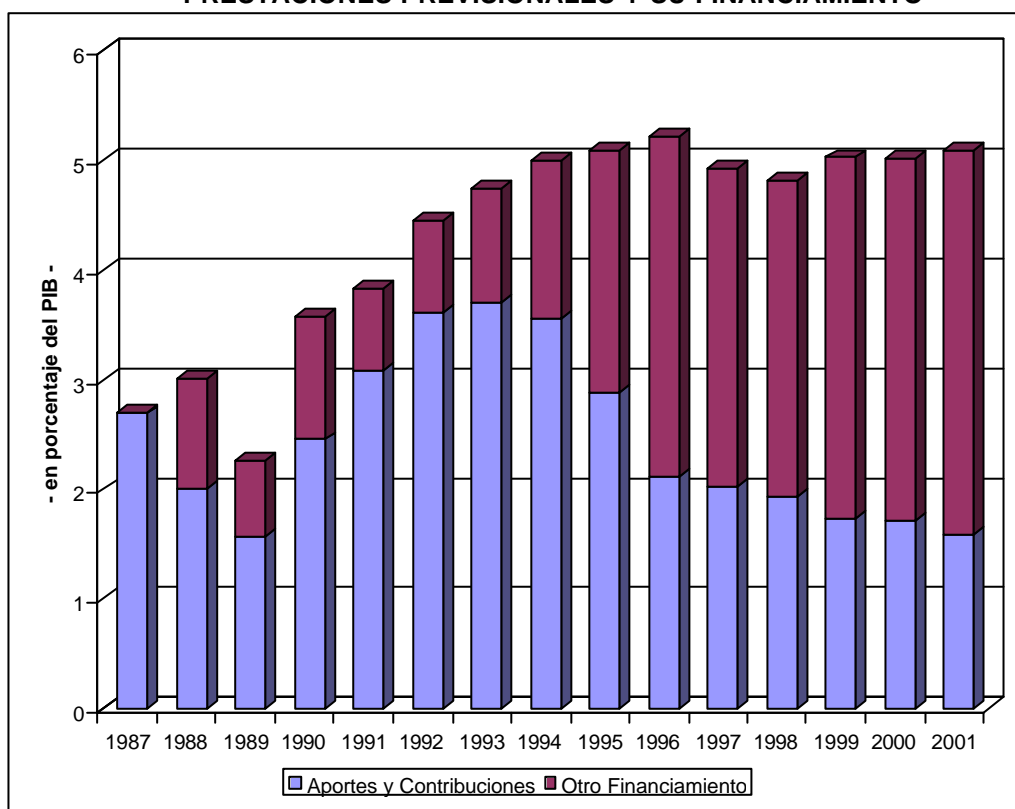
24 Las contribuciones efectivas al sistema previsional registradas por esa repartición oficial alcanza un nivel de 11,5%, pero alrededor de 0,7% de alícuota corresponde a pago a cuenta del IVA. (para la totalidad de las contribuciones patronales, el pago a cuenta del IVA representaría alrededor de un punto porcentual de alícuota).

25 Véase Posadas (1993) y Rofman y otros (1997), por ejemplo.

una incorporación significativa de nuevos trabajadores formales, el desequilibrio provendría de la creciente proporción de habitantes excluidos de la cobertura previsional, como se detalla en la sección 5²⁶.

Con el objeto de analizar el impacto de estas tendencias estructurales sobre la sostenibilidad del actual esquema fiscal, debe considerarse, sin embargo, que el sistema previsional recibe la asistencia de una buena porción de fondos originados en recaudación de tributos que no recaen sobre la nómina salarial. A lo largo de los años noventa, como ya se ha señalado, se asignó al financiamiento del sistema previsional una parte significativa de recursos tributarios, afectando de manera sustancial la coparticipación de impuestos. En el gráfico 1 se presenta la evolución de las prestaciones previsionales desde 1987 (cuando eran totalmente financiadas por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial). Allí se observa el importante aumento del gasto previsional durante los primeros años de la década y la pérdida de importancia del salario en el financiamiento de las prestaciones.

Gráfico 1
PRESTACIONES PREVISIONALES Y SU FINANCIAMIENTO



Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2003).

En los últimos años de vigencia de la convertibilidad, entonces, casi el 70% del gasto previsional era financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal. Para aclarar aún más este punto, en el cuadro 2 se ofrece la desagregación de la demanda de fondos por parte del sistema previsional (déficit previsional) para el año 2000²⁷ entre sus

26. Véase Rofman, Stirparo y Lattes (1997) y Grushka (2002).

27. Resulta muy difícil realizar esta estimación para 2001 debido a que a partir de julio de ese año se dispuso la utilización de parte de las contribuciones patronales hasta entonces reducidas con criterios

diferentes causas. Las más importantes, son la transferencia de fondos al sistema de capitalización y la reducción de contribuciones patronales, que en conjunto explican 87,5% del déficit, que era equivalente a 3,3% del PIB.

Cuadro 2
DETERMINANTES DEL DÉFICIT PREVISIONAL
(año 2000)

Déficit previsional y factores constitutivos	Miles de millones \$	% del total	% del PIB
Déficit total	9,4	100,0	3,30
Aportes al sistema de capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción contribuciones patronales	3,8	40,6	1,34
Otras causas	1,3	13,5	0,44

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ANSES, AFIP y Secretaría de Hacienda

Hacia mediados de 2003, nueve años después de la reforma y como parte de los temas por ser resueltos a la salida de la convertibilidad, resta definir la configuración futura del sistema previsional y su impacto sobre las cuentas públicas. De manera especial, deberá abordarse la definición de la situación en que serán consideradas las colocaciones tanto públicas como privadas de las AFJP, el nivel real de beneficios del sector público y, muy especialmente, la cobertura futura de la población de mayor edad. Si bien existía una expectativa oficial de aumento de la cobertura (en edades activas) a partir de la reforma, lo cierto es que el porcentaje de aportantes al SIJP sobre ocupados cayó del 39% en octubre de 1994 al 32% en mayo de 2003, mientras que el total de aportantes previsionales respecto de los ocupados cayó, en igual período, de 55% a 43% (SAFJP, 2003). En consecuencia, se hace imprescindible la definición de algún esquema de prestaciones asistenciales con cobertura universal y con financiamiento no contributivo. Esta línea de acción también impone límites sobre los alcances futuros de la previsión social, ya que hoy ésta se financia mayoritariamente con recursos tributarios que compiten con las necesidades de atención asistencial.

4. La transferencia de cajas provinciales a la Nación²⁸

Hasta 1994, la totalidad de las provincias argentinas se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública, de acuerdo con las facultades conferidas por el Artículo 125 de la Constitución Nacional²⁹. Su cobertura alcanzaba al personal de la administración central, de los

regionales como crédito fiscal del IVA. De todos modos, los datos del año 2000 no son muy diferentes.

28. En Cetrángolo y Curcio (2003) se presenta un desarrollo exhaustivo de este proceso. Aquí se desarrollan los aspectos más significativos del tema en relación con el sistema previsional de la Nación.

29. Allí se establece que "...las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...".

organismos descentralizados, de las empresas públicas, de los bancos oficiales y de las administraciones municipales. En algunos casos, dependiendo de las situaciones legales de cada provincia, existen municipios que también crearon sus propias cajas de previsión social.

Durante los primeros años de los noventa la situación dio un importante giro como consecuencia de la reforma del sistema nacional de previsión social y el consiguiente cambio en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Un año antes de la reforma previsional, el 12 de agosto de 1992 se había firmado el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” (más conocido como Pacto Fiscal I) que establecía la cesión del 15% de la masa coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional. Un año más tarde, la discusión de la prórroga de ese acuerdo derivó en la firma del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (Pacto Fiscal II), en agosto de 1993, que incluyó el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social³⁰.

De esta manera se inicia la primera de las dos etapas en que se dividió el proceso de reforma de los sistemas provinciales de pensiones, el de transferencia de las cajas correspondientes a once provincias, que se extendió desde 1994 a 1996. La segunda etapa, de armonización de cajas correspondientes a cinco provincias tuvo lugar entre 1999 y 2003. Como resultado de ese proceso biotápico el sistema provincial ofrece tres tipos de situaciones: a) provincias que transfirieron sus cajas a la Nación; b) provincias que se encuentran en proceso de armonización (total o parcial) de sus sistemas al nacional; c) provincias que conservan sus cajas de pensiones. En los párrafos que siguen se presentará una breve evaluación de este proceso.

En relación con la primera de las etapas citadas, entre 1994 y 1996 se transfirieron al sistema nacional de previsión social las cajas de jubilaciones y pensiones de once jurisdicciones. Llamativamente, corresponden a una ubicación regional muy definida: las regiones de Cuyo (La Rioja, Mendoza San Juan y San Luis) y Noroeste (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán). Las dos jurisdicciones que transfirieron sus cajas sin pertenecer a esas regiones son la Ciudad de Buenos Aires —que al momento de la transferencia no gozaba aún de autonomía y dependía del gobierno nacional- y Río Negro — que soportaba una seria crisis fiscal-.

Los trasposos fueron formalizados a través de convenios suscriptos entre cada gobierno provincial y el gobierno nacional, que posteriormente se ratificaron a través de leyes provinciales y decretos del Poder Ejecutivo Nacional. A partir de estos convenios, la Nación recibió el sistema de previsión social provincial, obligándose a hacerse cargo de los beneficios otorgados con anterioridad a la suscripción de los mismos. La provincia, a

30. De manera específica, en el párrafo sexto de su cláusula segunda se establece que la Nación se compromete a “Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales —con exclusión de las de Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley Nº 18.038 (t.o. 1980)— en el caso de las Provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales. Para el caso que con posterioridad a la fecha del presente alguna Provincia modificara su legislación en materia de jubilaciones y pensiones, el mayor costo que pudiera resultar de dichas modificaciones estará a cargo exclusivo de dicha Provincia. Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada, los que deberán suscribirse en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial respectiva.”

cambio, traslada a la Nación los aportes personales de todos sus agentes provinciales y municipales, incluyendo los correspondientes a las fuerzas de seguridad, y se compromete a no legislar en materia previsional.

El personal de las administraciones públicas provinciales y municipales que participó de este proceso fue incluido en el régimen general del SIJP. En tanto, para el personal de las fuerzas de seguridad (policía y penitenciaría), la transferencia fue realizada hacia la órbita del Ministerio del Interior, donde se administra el sistema de retiro para la policía y penitenciaría federal.

A partir de estos traspasos se eliminaron las diferencias existentes entre los regímenes jubilatorios de las distintas jurisdicciones que fueron transferidas, corrigiéndose las iniquidades que los distintos regímenes proporcionaban. Asimismo, estas provincias se vieron beneficiadas por no tener que continuar soportando el déficit generado por los anteriores regímenes jubilatorios. En consecuencia, actualmente las provincias pueden clasificarse en dos grupos, respecto de su situación previsional: por un lado, aquellas jurisdicciones con regímenes previsionales transferidos a la Nación (que asumieron el costo de homogeneizar sus condiciones de acceso a la jubilación, de incluir topes a los beneficios y de modificar sus alícuotas, a cambio de transferir sus déficit previsionales a la Nación) y, por el otro, las provincias cuyos regímenes previsionales no fueron transferidos (que mantienen sus sistemas con heterogeneidades respecto del SIJP y soportan sus resultados financieros previsionales).

La segunda mitad de los años noventa (más precisamente el período que va desde 1996 hasta 1999) debe ser considerada como de transición. Del lado provincial, aquellas jurisdicciones que tenían intención de transferir sus cajas ya lo habían hecho, y, del lado nacional, el elevado costo fiscal que tuvo la combinación de reforma previsional nacional y transferencia de cajas impuso restricciones a este proceso, obligándolo a ceder en su presión para la transferencia de otras cajas. En consecuencia, durante estos años no se registraron avances en el proceso, más allá de las alternativas relacionadas con la efectiva transferencia de las cajas ya acordadas.

Durante este período quedó de manifiesto un problema que se sumó a la larga lista de conflictos entre la Nación y las provincias que dominaron la política fiscal de los noventa: la cesión de recursos coparticipables para financiar el sistema previsional y la transferencia de las cajas de un grupo de provincias derivó en reclamos de las provincias restantes que entendían estaban siendo discriminadas al ser utilizados los recursos por ellas cedidos para financiar las cajas de las restantes provincias³¹. Dando un principio de respuesta a esa demanda, en diciembre de 1999, la Nación y los gobernadores suscribieron el “Compromiso Federal”³² que incorporó, en su artículo 12 un acuerdo que significaría el comienzo de la segunda etapa del proceso aquí reseñado, el de la armonización de las cajas de algunas pocas jurisdicciones. Allí se estableció que:

“El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficit globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas

31 Sólo de algunos de los impuestos cedidos a la Nación se destinaba el 10% al financiamiento de las cajas de jubilaciones.

32 Ratificado posteriormente mediante las Leyes Nacionales N° 25235 y N° 25400.

continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro.

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

En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficit fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes.”

A partir de este acuerdo se abrió una nueva instancia para la transferencia a la órbita nacional, del déficit previsional que recae sobre las provincias. En esta etapa se exige la armonización de las normas previsionales existentes, tanto en relación con el régimen de aportes y contribuciones, como respecto de los requisitos de acceso a las prestaciones. Asimismo, debe destacarse que no se obliga a la transferencia de los sistemas, aunque, teniendo en cuenta que la armonización disminuye las posibilidades de que las provincias legislen en materia previsional³³ y, sólo se financia el déficit previsional (excluyendo el costo de administración de las cajas), existen fuertes incentivos para la realización de las transferencias.

Desde el año 2000 fueron cinco las provincias que han firmado convenios con la Nación, para la armonización y financiamiento de sus sistemas previsionales en el marco del citado Compromiso Federal: Córdoba, Chaco, La Pampa (sólo régimen policial), Santa Cruz y Santa Fe. A partir de situaciones muy diversas, la Nación y los gobiernos de estas cinco provincias se encuentran en un proceso de determinación de los niveles de déficit financiados y las adecuaciones legales tendientes a la armonización de los sistemas. En resumen, el mapa previsional provincial argentino, actualmente vigente, puede dividirse en tres grupos de acuerdo con el esquema detallado en el cuadro 3.

Cuadro 3

Jurisdicciones con regímenes previsionales transferidos	Jurisdicciones con regímenes previsionales no transferidos	
	En proceso de armonización	Sin armonización
Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Mendoza, San Juan, Salta, La Rioja, Río Negro, Tucumán, San Luis	Córdoba, Chaco, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe	Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Tierra del Fuego

Una vez finalizada la primera etapa del proceso, hacia 1998, los beneficios (jubilaciones y pensiones) de las cajas transferidas (diez jurisdicciones sin incluir la Ciudad

³³ El compromiso permite la constitución, con recursos provinciales, de fondos compensadores (cajas complementarias) para situaciones especiales.

de Buenos Aires) alcanzaron un nivel cercano a los 260 mil beneficios, representando el 8% de los beneficios totales del sistema previsional nacional, como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4
Beneficios previsionales de cajas transferidas en relación con las totales

Año	Cajas Transferidas	Total Sistema Nacional	Cajas transferidas como % del total
1994	0	3215432	0.00
1995	63713	3259557	1.95
1996	88138	3286258	2.68
1997	238087	3404983	6.99
1998	263219	3380659	7.79
1999	259188	3318960	7.81
2000	254300	3266817	7.78

Inicialmente, la estimación del incremento del déficit previsional nacional proveniente del traspaso de las cajas provinciales, se situaba en un monto cercano a los \$800 millones anuales. En cambio, la cifra estimada fue superada significativamente, alcanzando en el año 1999 un valor de \$1.257 millones, 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 ha ido aumentando su participación en el déficit total en virtud de los cambios en el resultado del total del sistema, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5
Participación de las Cajas Provinciales Transferidas en la Situación Financiera del Sistema Previsional Nacional
En porcentaje

Año	Recursos	Erogaciones	Resultado global
1994	0,6	0,7	1,8
1995	2,1	2,4	4,3
1996	2,1	7,6	22,9
1997	4,2	10,5	53,2
1998	4,9	10,6	49,1
1999	5,0	10,6	32,6
2000	5,0	10,3	34,1
2001	5,4	9,9	24,0
2002 (*)	4,8	9,3	21,4

(*) Datos provisorios.

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de ANSES.

El desvío experimentado por la evolución del déficit puede explicarse a partir de la subestimación del impacto de una serie de factores que restaron recursos al sistema e incrementaron los beneficios, empeorando la situación financiera previsional. Entre esos factores pueden destacarse la reducción de alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales como consecuencia de la transferencia a la Nación³⁴; el aumento

34 Ello se debe a que en algunas provincias (La Rioja, Río Negro, Salta y San Juan) las proporciones vigentes antes del traspaso eran mayores a las establecidas por el sistema nacional.

del número de beneficiarios precipitados en los periodos previos al traspaso, como consecuencia de la proximidad del cambio en los requisitos para el acceso a las prestaciones; la coincidencia temporal con otras reformas de los estados provinciales (privatizaciones y concesiones de las empresas del estado o de los servicios públicos que tenían a su cargo) que derivaron en modificaciones o excepciones que permitieron el acceso a los beneficios, de agentes con antigüedades menores a las exigidas regularmente por las leyes provinciales; la reducción de afectaciones específicas de recursos provinciales para sanear déficit previsionales provinciales; la disminución de aportantes al sistema de reparto que optaron por el régimen de capitalización, y el otorgamiento de beneficios sin que se cumplieran en su totalidad los requisitos establecidos, o por un monto de haberes superior al que correspondía con los procedimientos para el cálculo definidos por las normas vigentes, debido a problemas de fiscalización, en especial durante los primeros años del proceso.

El déficit de las cajas transferidas llegó a representar, en 1999, el 77% del déficit del total de cajas provinciales (cuadro 6). Ello se debe tanto a las razones expuestas en el párrafo anterior como a una serie de rasgos estructurales de estas cajas que se resumen en bajas tasas de sostenimiento y tasas de reemplazo y haberes superiores al sistema nacional³⁵.

Cuadro 6
Resultado Financiero de las Cajas Provinciales (1999)

Grupo	Déficit Previsional		Déficit Global	
	miles \$	Estructura	miles \$	Estructura
11 Jurisdicciones con Regímenes Previsionales Transferidos	1.256.980	77,7%	724.163	17,6%
13 Provincias con Regímenes Previsionales No Transferidos	361.451	22,3%	3.400.612	82,4%
Total	1.618.431	100,0%	4.124.775	100,0%

Fuente: Cetrángolo y Curcio (2003), basado en datos de ANSES y de la DNCFP.

El promedio de las jubilaciones percibidas por los pasivos de las provincias que transfirieron sus cajas, se incrementó gradualmente durante el período 1995–2000, manteniendo en torno a 2 la relación con el haber medio de las jubilaciones del sistema nacional. Las pensiones, en cambio, exhiben una relación levemente creciente que alcanzó el valor 1,94 durante el año 2000, presentando un dato llamativo en el año 1997 que indica la casi triplicación, por parte de las pensiones transferidas, del valor medio nacional. El detalle de casos y haberes medios para cada caja provincial se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7
Cajas Provinciales Transferidas. Beneficios puestos al Pago y Haber Medio
Datos correspondientes a diciembre de 2002

Provincia	Cantidad de Beneficios			Haber Mensual Promedio (en pesos)		
	Jubilac.	Pensiones	Total	Jubilac.	Pensiones	Total
Catamarca	19.504	2.577	22.081	574,1	496,5	565,0

35 No obstante, debe señalarse la dificultad en presentar comparaciones de este tipo entre las cajas provinciales y el sistema nacional, toda vez que aquellas presentan algunas características que los diferencian de éste, en especial la ausencia de aportantes autónomos.

Jujuy	12.006	2.800	14.806	742,4	562,2	708,4
La Rioja	17.686	3.123	20.809	721,4	485,7	686,0
Mendoza	19.417	8.111	27.528	686,0	454,0	617,6
Río Negro	10.213	1.830	12.043	987,5	607,3	929,7
Salta	13.969	4.079	18.048	698,9	463,9	645,8
San Juan	13.565	4.978	18.543	844,3	567,9	770,1
San Luis	5.992	2.949	8.941	708,4	365,2	595,2
Sgo. del Estero	17.414	4.981	22.395	683,4	525,8	648,3
Tucumán	23.044	7.597	30.641	702,4	469,7	644,7
Total	152.810	43.025	195.835	718,7	491,5	668,8

Por último, con el objeto de completar el panorama de cajas previsionales de las provincias se presentarán a continuación algunas precisiones acerca de los sistemas no transferidos a la Nación. Hasta el año 2003, son trece las provincias cuyos regímenes previsionales no fueron transferidos a la Nación. Si bien algunos de ellos se encuentran en proceso de armonización con el sistema nacional (según se explicó anteriormente), al tratarse de un proceso parcial y no totalmente consolidado, se decidió considerarlos dentro del grupo de no transferidos. Las provincias que integran este grupo se ubican en el Noreste, Centro, Región Pampeana y Patagonia (a excepción de Río Negro).

Lamentablemente no es posible contar con información financiera de las cajas posterior al año 1999. Aún cuando se trata de datos que no suelen presentar cambios drásticos en el corto plazo, sería conveniente contar con información más actualizada. Como se muestra en el cuadro 8, solo tres provincias no presentaron desequilibrios: Chubut, La Pampa y Tierra del Fuego. Por el contrario, sobresale por el nivel de desequilibrio la Caja de la Provincia de Santa Fe. No obstante, la situación relativa resulta bastante diferente si se midiera el resultado como porcentaje del PBG de cada jurisdicción³⁶.

Cabe señalar que el resultado global incorpora recursos diferentes a los aportes y contribuciones sobre el salario (por ejemplo los correspondientes a la asignación de recursos de origen nacional determinados por la Ley 23966) y, a su vez, erogaciones diferentes a las pasividades (gastos en personal, bienes y servicios no personales y otros gastos corrientes y de capital). El déficit estrictamente previsional es algo mayor y solo resultó superavitario en las Provincias de Córdoba, La Pampa y Tierra del Fuego.

Cuadro 8
Ejecución financiera de las cajas previsionales provinciales no transferidas (1999)
montos en miles de pesos

Provincia	Aportes y contrib.	Pasividades	Resultado previsional puro	Otros recursos	Otras erogaciones	Resultado financiero global
Buenos Aires	1,456,000	1,555,000	-99,000	190,000	143,000	-52,000
Córdoba	665,544	662,110	3,434	25,085	50,060	-21,542
Corrientes	123,443	149,047	-25,604	6,306	2,786	-22,085
Chaco	159,300	192,500	-33,200	5,700	6,450	-33,950

36 En este caso, el desequilibrio más importante sería el de la Caja de Santa Cruz (2%) seguido por el de Formosa (1,1%) y Entre Ríos (1%). Santa Fe, junto con Corrientes, presenta déficit del 0,7% de sus respectivos PBG. En el agregado de las trece jurisdicciones, en cambio, el déficit de las cajas previsionales apenas alcanza el 0,2% de su PBG.

Chubut	93,002	93,527	-525	4,194	3,377	292
Entre Ríos	219,580	282,339	-62,759	10,119	3,914	-56,554
Formosa	97,263	112,496	-15,233	2,994	3,793	-16,032
La Pampa	62,499	56,432	6,067	11,328	1,425	15,969
Misiones	115,192	142,566	-27,374	13,884	3,965	-17,454
Neuquén	86,175	93,212	-7,037	1,504	5,051	-10,584
Santa Cruz	65,871	126,906	-61,035	13,877	2,097	-49,256
Santa Fe	392,605	554,420	-161,815	36,177	5,430	-131,068
T. del Fuego	39,747	24,659	15,089	23,149	5,424	32,813
Total	3,576,221	4,045,214	-468,993	344,315	236,773	-361,451

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la DNCFP.

Algunas de estas cajas se encuentran, como se adelantó, en proceso de armonización y, en virtud de ello, reciben de la Nación transferencias para cubrir sus desequilibrios. En el cuadro 9 se ofrece la información sobre las transferencias acordadas hasta 2003. No obstante, en el Mensaje de Presupuesto de 2004 se contempla un importante incremento en las transferencias a las provincias con este destino, debido a la incorporación de jurisdicciones que no habían firmado convenio de armonización con anterioridad³⁷.

Cuadro 9
Transferencias a Provincias acordadas por convenios de armonización y financiamiento

Provincia	Año			
	2000	2001	2002	2003
Córdoba		\$30 Millones en Lecop	\$55 Millones	\$90 Millones en 1º semestre (\$15 Millones mensuales) y \$7 Millones por mes en 2º semestre
Santa Fe	5% del déficit (\$6.393.808)	25% de \$120 Millones como tope máximo (\$10.656.348)	50% de \$120 Millones como tope máximo (\$60 Millones)	75% de \$120 Millones como tope máximo
Santa Cruz			50% de \$50 Millones como tope máximo (\$5 Millones)	75% de \$50 Millones como tope máximo
La Pampa	5% del déficit (\$348.435)		\$3,5 Millones	
Chaco				50% del déficit de 2002 + 75% del 2003

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

37. Entre ellas resalta la incorporación de la Provincia de Buenos Aires.

5. La cobertura previsional en Argentina³⁸

Como se ha visto, uno de los efectos de la reforma, a la vez causa de la eventual mejora financiera del sistema en el mediano plazo, se relaciona con la reducción en su cobertura a cargo del sistema. Como resultado de las denominadas “reformas paramétricas”, se debiera esperar un incremento endógeno en la tasa de sostenimiento del sistema. Tanto el aumento en la edad de retiro como la mayor exigencia de años aportados para lograr los beneficios operarían en ese sentido. No obstante, ese efecto puede llegar a ser menor comparado con la drástica disminución en la cobertura del sistema como resultado de las características del mercado de trabajo en Argentina, transformando en excepcional la situación de la población que logre acreditar treinta años de pertenencia al mercado formal de trabajo.

En esta sección se presentan diferentes aproximaciones a la cobertura previsional (de población pasiva, activa, por edad, género, nivel educativo, entre otras). Antes de ello, a continuación, se ofrecen algunos párrafos introductorios a los problemas conceptuales y definiciones alternativas de cobertura previsional.

5. 1. Cobertura previsional: conceptos y definiciones

El objetivo principal de los sistemas previsionales consiste en proteger a la población del riesgo de vejez. Además, los mismos protegen generalmente los riesgos de fallecimiento (para cónyuge y /o hijos menores) e invalidez. De esta manera, la “cobertura” es un concepto que se refiere al alcance de un programa o sistema respecto a cierta población objetivo. Así, cuando se cubre al 100% de dicha población se habla de “cobertura universal”, objetivo enunciado en la mayoría de las políticas previsionales y reformas de la seguridad social implementadas alrededor del mundo.

A partir de esta apreciación general, la definición más precisa de cobertura no está libre de complicaciones. La protección puede brindarse en el marco de un esquema contributivo (con financiación específica propia) o no contributivo (con financiación de rentas generales). Un esquema contributivo tiende a alejarse del principio de universalidad debido a que la cobertura se brinda sólo a los contribuyentes, es decir a los trabajadores que efectúan sus aportes por un determinado período. Esto además debe asociarse al hecho de que en general hay una importante correlación entre grado de formalidad de la fuerza laboral y extensión de la cobertura de los esquemas contributivos.

Consecuentemente surgen algunos interrogantes respecto a quienes (individuos o familias) están efectivamente protegidos, y de qué manera lo están. Puede decirse que en general, existen escasas divergencias respecto a la cobertura de los riesgos de invalidez y fallecimiento. En ambos casos la protección consiste en sustituir, al menos parcialmente, los ingresos de los trabajadores desde el momento que se produce el siniestro. De esta manera, la cobertura consiste en un beneficio definido como proporción del salario sobre el que se estaba contribuyendo. Este beneficio es recibido por el trabajador a partir de la determinación de su invalidez, o por el grupo familiar a partir de su fallecimiento del

38 Esta sección actualiza y desarrolla aspectos contenidos en Grushka (2001) y Bertranou, Grushka y Rofman (2002).

trabajador cubierto. La protección de la vejez es más compleja porque en general no depende de la situación al momento del siniestro sino de la “historia laboral”. La sustitución de ingresos sólo tiene lugar si se alcanza la edad requerida para tal efecto y simultáneamente se acumulan suficientes años de contribución. Sin embargo, para evitar distanciarse del objetivo de universalidad, los gobiernos generalmente han implementado programas que otorgan prestaciones por “edad avanzada” y pensiones “no contributivas”.

Otro aspecto relevante de la cobertura tiene que ver con la cuantía de los beneficios, o también denominada “intensidad de la cobertura”. Este aspecto merece un análisis más detallado que no será objeto de consideración en este trabajo, en el que se privilegia el alcance de la cobertura y su distancia de la universalidad.

Medir y proyectar los niveles de cobertura del sistema previsional argentino³⁹ es una tarea de suma complejidad ya que se ven involucrados factores individuales (edad, sexo y situación laboral), familiares (situación del cónyuge), de momento (transversales) e históricos (longitudinales). El indicador de cobertura más utilizado es la proporción de quienes perciben algún beneficio previsional entre las personas mayores de cierta edad, ya sea pensión y/o jubilación. Este indicador presenta al menos tres limitaciones: a) el valor cambia significativamente con la edad de corte escogida; b) considera como sin cobertura a personas que todavía desarrollan actividades laborales; c) ignora que en muchos casos (especialmente mujeres), la cobertura puede estar disponible a través del salario o de la jubilación del cónyuge (lo que sería conceptualmente equivalente a evaluar la cobertura por hogar en vez de la individual). La evolución reciente y diversas mediciones alternativas se analizan con más detalle en la sección 5.2.

Un enfoque alternativo consiste en considerar que las perspectivas de cobertura a más largo plazo dependen principalmente del grado de participación de la población en edades activas (esto es desarrollado en la sección 5.3). En este sentido, era común utilizar como indicador la proporción de personas de edades activas que estaban inscriptos (afiliados) en alguno de los regímenes jubilatorios. La definición de inscripto o afiliado incluía implícitamente a los llamados “asalariados típicos”, empleados en el sector formal de la economía que mantenían tal categoría por el transcurso de su vida activa, estaban cubiertos por los riesgos de mortalidad e invalidez y, muy probablemente, tendrían derecho a una jubilación al llegar a la edad requerida por la reglamentación vigente.

Sin embargo, tanto las definiciones y los conceptos involucrados como los distintos indicadores han aumentado su complejidad, y disminuido su precisión con los cambios registrados en el mercado laboral (específicamente la mayor rotación de trabajadores, el crecimiento del desempleo y la proliferación de formas flexibles de contratación o modalidades promovidas). También la introducción del nuevo sistema previsional a nivel nacional en julio de 1994, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), introduce la necesidad de adaptar los conceptos anteriormente mencionados.

Las estadísticas, por el momento, no acompañaron los cambios mencionados (Pok 1999, Wainerman 1999). Tras la reforma de 1994, suele utilizarse la relación aportantes/afiliados (la proporción de quienes efectivamente ingresan aportes obligatorios durante el mes considerado entre todos los afiliados al SIJP) como indicador del nivel de

39. Para detalles de las características de su organización véase Bertranou, Grushka y Rofman (2000).

cumplimiento. Esto ha llevado a que incorrectamente se denomine “evasión” al complemento. La relación mencionada en primer lugar disminuyó entre octubre de 1994 y mayo de 2003 del 68% al 36%, dado que el número de afiliados pasó de 6,1 a 11,1 millones (equivalente a un crecimiento del 91%), mientras el número de aportantes osciló alrededor de los 4,5 millones (con un crecimiento de tan solo el 1%).

Como se verá luego, el factor que mejor explica el notable descenso de la relación aportantes/afiliados no es un cambio en el nivel de cumplimiento ni en el de cobertura, sino la diferencia conceptual entre las variables utilizadas. Mientras el número de afiliados “tiene memoria” (es decir, no permite dar de “baja” a quienes dejan su empleo registrado, sea porque cambian a un empleo informal o exento de contribuciones, porque pasan a ser inactivos o desocupados, porque emigran, o porque no se registra el fallecimiento), los aportantes sólo dependen de las condiciones vigentes a cada fecha. Una mejor aproximación surgiría de vincular los aportantes al SIJP con otro número “sin memoria”. Dos variables que cumplan con dicho requisito son el número de personas ocupadas y la población económicamente activa (PEA). Estos últimos aspectos se analizarán en la sección 5.3.

5. 2. La cobertura previsional en edades avanzadas

5. 2. 1. Rasgos generales

Si la medición de los niveles de cobertura a un momento determinado resulta una tarea compleja, su seguimiento en el tiempo es aún más difícil. Esto es como consecuencia de la multiplicidad de cambios conceptuales, legales, institucionales y socioeconómicos que se producen simultáneamente. Sin embargo pueden estimarse algunos indicadores que aproximadamente den una idea de la reciente evolución de la cobertura. Sobre la base de datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y tomando como indicador a la población mayor de 65 años que percibe jubilación o pensión, es posible comparar los indicadores de 2003 con los observados nueve años antes⁴⁰, previo a la reforma del sistema previsional que estableció requisitos más restrictivos para el acceso a los beneficios.

De acuerdo a la información presentada en el Cuadro 10, los niveles de cobertura cayeron significativamente, del 77% en 1994 al 66% en 2003. La caída fue más significativa para varones (de 85% a 68%) que para mujeres (de 71% a 65%) y afectó especialmente a los menores de 75 años (perdieron quince puntos porcentuales).

Cuadro 10
Cobertura previsional en edades avanzadas según grupo etario y género
Población mayor de 65 años que percibe ingresos por jubilación o pensión
Agglomerados urbanos (EPH), mayo 1994-2003

40 Los datos de mayo de 1994 corresponden a resultados de la Encuesta Permanente de Hogares para 21 agglomerados urbanos, ya que no pudieron incluirse Concordia, Mar del Plata y Río Cuarto (no participaron en esa onda) ni Catamarca, Formosa y Posadas (utilizaron otro formulario que hace incomparable la información). Al tratarse de agglomerados relativamente pequeños y con niveles de cobertura alternativamente por debajo y por arriba del promedio, el sesgo respecto de los 29 agglomerados de 2003 (no se relevó Santa Fé) no es significativo.

Grupo de edad	1994	2003	Diferencia
65-69	64,2%	49,2%	-15,1%
70-74	80,3%	65,4%	-14,9%
75-79	85,2%	73,7%	-11,5%
80 +	87,2%	83,5%	-3,8%
Hombres	85,2%	68,3%	-16,9%
Mujeres	71,1%	64,5%	-6,6%
Total 65+	76,7%	66,0%	-10,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH.

Asimismo, la pérdida de cobertura fue mayor para los solteros (dieciocho puntos porcentuales), intermedia para los casados, y menor para viudos (Cuadro 11).

Cuadro 11
Cobertura previsional en edades avanzadas según situación conyugal
Población mayor de 65 años que percibe ingresos por jubilación o pensión
 Aglomerados urbanos (EPH), mayo 1994-2003

Situación conyugal	1994	2003	Diferencia
Solteros	79,7%	61,3%	-18,4%
Casados	67,3%	55,4%	-11,9%
Viudos	89,0%	82,6%	-6,4%
Total 65+	76,7%	66,0%	-10,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH.

Otra dimensión para analizar los cambios en los niveles de cobertura se refiere al nivel educativo (Cuadro 12). En esta caso, la cobertura descendió especialmente para los más educados (secundario completo, de 82% a 67%), mientras que el menor deterioro correspondió a quienes no completaron estudios primarios (de 73% a 68%). En consecuencia, el proceso de exclusión implicó, llamativamente, que el nivel educativo perdiera poder de diferenciación con respecto a la cobertura previsional.

Cuadro 12
Cobertura previsional en edades avanzadas según nivel de escolaridad
Población mayor de 65 años que percibe ingresos por jubilación o pensión
 Aglomerados urbanos (EPH), mayo 1994-2003

Nivel educativo	1994	2003	Diferencia
Prim. Inc.	73,0%	67,9%	-5,1%
Prim. Comp.	77,3%	64,8%	-12,5%
Sec. Comp.	81,8%	66,5%	-15,3%
Total 65+	76,7%	66,0%	-10,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH.

La reducción observada en todos los estratos se verifica también si se consideran definiciones alternativas, como el porcentaje de la población que percibe ingresos previsionales propios o a través de su cónyuge, o incluso si se incluye a quienes permanecen en actividad económica. Los efectos son claros: las mayores restricciones de adquisición de los beneficios han llevado a que el flujo de nuevos beneficiarios se limite. Este fenómeno afectó en menor medida a las mujeres por ser mayoritariamente beneficiarias de pensiones por fallecimiento, y por el mismo motivo a los viudos.

5.2.2. La cobertura por edad y género en 2003

Un análisis de corte transversal más pormenorizado de la cobertura por género para el año 2003 permite distinguir sus niveles para diversas edades y categorías individuales o del hogar. De esta forma se confirma el aumento de la cobertura con la edad debido, entre otros factores, al otorgamiento de prestaciones no contributivas y de jubilaciones por edad avanzada⁴¹ y a la adquisición de pensiones por fallecimiento del cónyuge. En este último sentido, cabe señalar que la proporción de mujeres viudas pasa de 33% para el grupo de 65 a 70 años, a 72% para las mayores de 80 años (Cuadro 13).

Cuadro 13
Viudez entre la población mayor de 65 años, según edad y sexo
 Aglomerados urbanos (EPH), mayo 2003

Grupo de edad	Hombres	Mujeres	Total
65-69	9,5%	33,3%	22,8%
70-74	14,1%	49,1%	34,5%
75-79	16,9%	54,8%	40,0%
80 +	31,9%	72,4%	58,6%
Total	16,1%	50,8%	36,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH.

Además, la fijación de límites cada vez más estrictos (legalmente y/o en la práctica real) para acceder a beneficios podría generar un efecto “cohorte”, por lo que la observación

41. Jubilaciones (con menores montos y requisitos) otorgadas a edades mayores a la edad legal de retiro, en general a partir de los 70 años.

transversal por edades en el presente exagere el crecimiento de cobertura con la edad de cada generación (Cuadro 14).

Un enfoque alternativo podría considerar que lo importante es que al menos uno de los miembros de la pareja reciba beneficios, por lo que la cobertura debiera medirse por hogar (por pareja) o, una definición más compatible con la anterior, contar como cubierta a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) una jubilación o pensión. En este último caso, el indicador de cobertura (conjunta) asciende al 75% para la población mayor de 65 años y a 88% para los mayores de 80 años.

Adicionalmente, cabe señalar que una (buena) razón para no percibir jubilación o pensión es permanecer en actividad, recibiendo un ingreso por la ocupación desempeñada. Si se considera que la permanencia en actividad es una elección voluntaria, surge entonces un tercer indicador de cobertura que incluye a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) un ingreso por su ocupación y/o una jubilación o pensión. Obviamente, en este caso la cobertura se extiende, llegando al 81% para la población mayor de 65 años y a 89% para los mayores de 80 años. Sin embargo, la permanencia en actividad podría deberse a la imposibilidad de obtener beneficios jubilatorios, lo que constituiría una seria limitación.

Cuadro 14
Cobertura previsional en edades avanzadas por grupo etario y
género, según definiciones alternativas
Agglomerados urbanos (EPH), mayo 2003

Grupo de edad	Hombres	Mujeres	Total
Cobertura propia (individual)			
65-69	46,0%	51,2%	49,2%
70-74	70,7%	61,4%	65,4%
75-79	80,0%	70,0%	73,7%
80 +	88,0%	80,9%	83,5%
Total 65+	68,3%	64,5%	66,0%
Cobertura propia o por cónyuge			
65-69	46,6%	68,6%	60,0%
70-74	71,0%	78,9%	75,6%
75-79	81,4%	83,7%	82,9%
80 +	89,3%	87,5%	88,1%
Total 65+	69,1%	78,7%	75,0%
Cobertura propia o por cónyuge y/o ingresos laborales			
65-69	71,1%	78,0%	75,3%
70-74	79,2%	81,3%	80,4%
75-79	84,1%	84,2%	84,2%
80 +	89,8%	88,1%	88,7%
Total 65+	79,8%	82,4%	81,4%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH.

En resumen, la población sin cobertura individual alcanzaría al 34%, sin cobertura conjunta al 25% y sin cobertura ni ingresos por ocupación, al 19%. Los varones presentan niveles de cobertura superiores con la primera definición, inferiores con la segunda y equivalentes a los de las mujeres en el último caso. La falta de cobertura disminuye con la edad, con proporciones variables que dependen de la definición utilizada y los tramos de edad considerados.

Si bien la preferencia por alguno de los tres indicadores de cobertura debiera depender del uso que se pretenda darles, el indicador preferido es el de cobertura individual para la población mayor de 65 años, debido a que es el tradicionalmente más utilizado y de más fácil construcción, facilitando de esta manera las comparaciones con otras poblaciones y/o períodos. Además, permite su desagregación para distintas subpoblaciones, según aglomerado urbano, edad, sexo, situación conyugal y/o nivel educativo, como se detallara en la sección precedente.

5. 3. La cobertura previsional en edades activas⁴²

A principios de los años noventa, los aportantes al sistema nacional de previsión social apenas superaban los cuatro millones de personas, cifra que no sufrió grandes modificaciones durante la primera década de vigencia del nuevo régimen, mostrando una leve caída durante los últimos años. Ello muestra el impacto de un mercado laboral con elevado grado de informalidad sobre la seguridad social.

Mucho antes de la emergencia de elevadas tasas de desempleo, la economía argentina mostraba una decreciente proporción de empleo formal y estable, pero, durante los años noventa, ese rasgo se ha profundizado. A las características estructurales del mercado de trabajo en Argentina se debe sumar el impacto de diversas iniciativas tendientes a reducir los costos laborales e inducir una mayor elasticidad producto de la demanda laboral.

Junto con la reducción de contribuciones patronales se deben considerar la desregulación laboral, la introducción de modalidades promovidas de empleo y de períodos de prueba que derivaron en mayores informalidad del empleo y problemas de financiamiento de la seguridad social. Durante octubre de 1998, los programas directos de empleo alcanzaron a 135 mil personas (305 mil en todo el año), destacándose el programa Trabajar con dos tercios de las prestaciones (MTSS, 1999). Los contratos a prueba (de duración determinada) y las pasantías ocuparon unas 500 mil personas. Según la Encuesta de Indicadores Laborales realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el Gran Buenos Aires, la proporción de contratos bajo las modalidades antes mencionadas era del 5% en abril 1996 y llegó al 18% un año más tarde y al 15% en el tercer trimestre de 1998. En abril de 1997 el 85% de las incorporaciones registradas al mercado formal de trabajo

42. La presente sección está basada en Grushka (1999 y 2001).

correspondió a dichas modalidades precarias, proporción que se redujo al 67% en octubre de 1998 (MTSS, 1997; MEOSP, 1998)⁴³.

De acuerdo con Beccaria y Galin (2002), a partir de información de la EPH se puede apreciar que sólo el 34% de las nuevas ocupaciones creadas a la salida de la “crisis del tequila” (entre 1995 y 1998) correspondió a posiciones asalariadas registradas⁴⁴. Adicionalmente, se debe tener en cuenta el impacto negativo, en materia de aportes a la seguridad social, de los pagos en especie (“ticket canasta”) y contrataciones de personal transitorio por parte de los sectores públicos nacional y provinciales.

No obstante, se pudo constatar un significativo incremento de la población afiliada. En junio de 2003 el SIJP contaba con 11,5 millones de afiliados, de los cuales el 81% lo era al nuevo sistema de capitalización (9,3 millones de personas). Como consecuencia de lo anterior, la evolución de afiliados y aportantes sigue una evolución divergente. Durante junio de 2003 hicieron efectivo su aporte sólo 3,7 millones de trabajadores: 0,6 millones en el régimen de reparto y 3,1 millones en el de capitalización. Además, 0,3 millones de afiliados cumplieron sus aportes al Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes (“Monotributo”) contribución que se destina al régimen público. En cambio, la cantidad de afiliados aumentó de 6 millones en el inicio del sistema, a 12 millones en junio de 2003.

El número de aportantes tuvo, hasta el séptimo año, un aumento mucho más leve: de 4,1 millones a 4,6 millones (incluyendo a los monotributistas). A fines de 2001, con la profundización de la crisis económica que afectó la recaudación previsional, el número de aportantes cayó a niveles históricos: 3,3 millones. Desde mediados del 2002 volvió a una tendencia creciente, acercándose a los valores previos a la crisis (véase gráfico 2).

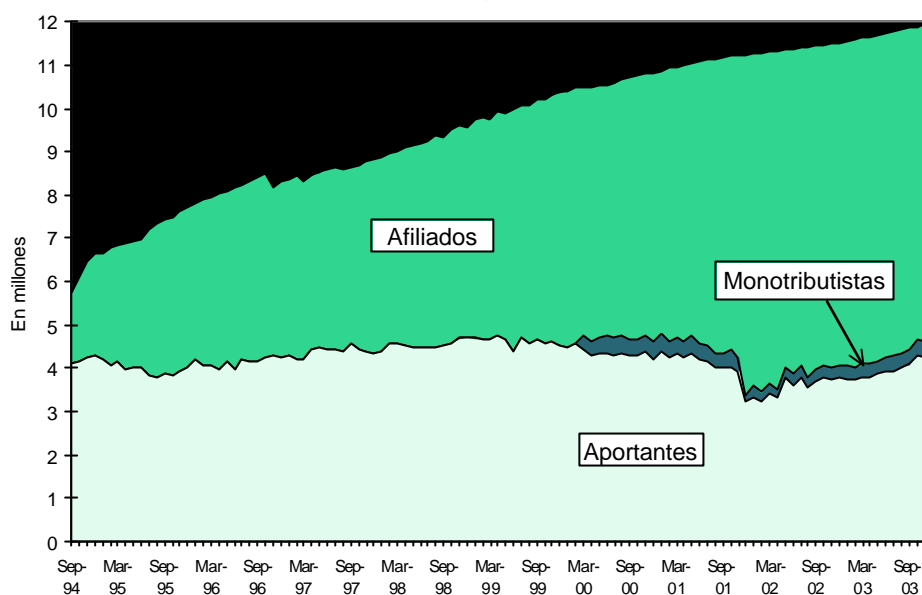
De todos modos, debe considerarse que el crecimiento de aportantes de los primeros años no implicó una mayor cobertura previsional ya que puede explicarse por la transferencia de los regímenes provinciales, que involucran puestos de trabajo que hacían sus aportes pero no se contabilizaban en el SIJP. Alrededor de 352 mil trabajadores de cajas provinciales pasaron al SIJP, de los cuales más del 60% eligieron al régimen de capitalización y 25% el de reparto. El 15% restante fueron indecisos distribuidos aleatoriamente entre las AFJP⁴⁵.

43 La Ley 25013 (vigente desde el 03/10/98) derogó las modalidades promovidas creadas por las Leyes 24013/91 y 24465/95, con la excepción del contrato de trabajo de aprendizaje y del régimen de pasantías. Sin embargo, los contratos celebrados previamente continúan hasta su finalización, no pudiendo ser renovados ni prorrogados.

44 Véase Beccaria y Galin (2002).

45 Tras la etapa de afiliación masiva inicial de lanzamiento del sistema, el régimen de capitalización creció a ritmo decreciente, en tanto que el régimen de reparto (aún sin registrar bajas por jubilaciones, invalidez o fallecimiento) perdió afiliados en los primeros cuatro años. Posteriormente se estabilizó, al reducirse los cambios de régimen, manteniéndose sin bajas significativas hasta mediados de 2002 y aumentando en 7 mil afiliados el último año. No obstante, debe tenerse en cuenta que durante los últimos años cerca del 80% de las incorporaciones al SIJP fueron de trabajadores que no ejercieron la opción del art. 30 de la Ley 24.241 (“indecisos”), distribuidos aleatoriamente entre las AFJP. Entre los que optaron por un régimen, la mayoría eligió capitalización. Si bien históricamente sólo el 2% de las incorporaciones al SIJP optó por el sistema de reparto, durante el año 2002 esa proporción se duplicó.

Gráfico 2. Afiliados y aportantes al SIJP



Llama la atención la creciente divergencia que se observa a lo largo de la vigencia del nuevo régimen entre los aportantes y afiliados, de tal manera que aquellos representaban el 70% de los afiliados en la etapa de lanzamiento y alcanzó apenas al 34% en junio de 2003. De todos modos debe tenerse cuidado al interpretar este cociente, ya que muestra cuántos afiliados realizan sus aportes en un momento determinado, pero no es un buen indicador de evasión o morosidad porque tiende a disminuir en el mediano plazo, por el mero transcurso del tiempo.

Ello se debe a que entre los afiliados se cuenta un número creciente de personas que habiendo sido aportantes en algún momento, dejan de serlo sin ser eliminados de su categoría de afiliados. Entre las personas que dejan de ser aportantes pero siguen siendo afiliados se cuentan los desocupados, los emigrantes, los trabajadores en regímenes promovidos de empleo que no están obligados a descuentos jubilatorios (por ejemplo, pasantías), los que aportan a otros sistemas distintos del SIJP: las “cajas provinciales” que cubren al personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional, el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y las cajas profesionales que brindan cobertura alternativa y/o complementaria, los monotributistas, los morosos (declarados pero sin aportes realizados), los informales de bajos ingresos y tareas discontinuas, los propiamente evasores (sin declaración jurada)⁴⁶.

Al analizar la evolución de la cobertura previsional en Argentina, un aspecto importante a considerar es que el SIJP no abarca a la totalidad de los regímenes vigentes, al quedar excluidos el personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional (“cajas provinciales”), el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura

46. Para más detalles sobre este punto, ver SAFJP (2003).

alternativa y/o complementaria al SIJP). El crecimiento inicial del número de aportantes al SIJP puede explicarse en buena medida por la transferencia de los regímenes provinciales⁴⁷, que involucran puestos de trabajo que hacían sus aportes pero no se contabilizaban en el SIJP. De igual manera, a partir de marzo de 2000, cerca de 300 mil trabajadores autónomos pasaron a contribuir en el régimen simplificado de monotributo.

En consecuencia, en los 8,5 años considerados, el SIJP redujo levemente su alcance registrando una pérdida cercana a los 200 mil aportantes (6%), mientras que la cobertura previsional, incluyendo las estimaciones de los otros regímenes, decreció un 9%. Esto representa una caída de más de 500 mil aportantes.

En el Cuadro 15 se presentan datos de la situación laboral y previsional de la población activa para los años 1994-2003. En el mismo se considera sólo la PEA urbana por la dificultad en obtener información confiable para el sector rural. La cobertura previsional en Argentina también incluye cerca de 1 millón de empleados de “cajas provinciales” no transferidas unos 200 mil aportantes monotributistas y otros 150 mil de las fuerzas armadas y de seguridad y de otras cajas profesionales. El análisis se basa en cifras aproximadas y muestra que el total de aportantes a los distintos regímenes previsionales está por debajo de los 6 millones, con una tendencia decreciente a pesar del aumento poblacional.

Cuadro 15
Situación laboral y previsional de la población activa 1994-2003 (en miles)

Concepto	Oct-94	May-03	Variación Relativa	Tasa anual de variación
Población Urbana	30.019	34.393	14,6%	1,6%
PEA	11.909	14.393	20,9%	2,3%
Ocupados	10.511	12.191	16,0%	1,8%
Desocupados	1.398	2.202	57,5%	5,5%
Afiliados al SIJP	6.106	11.699	91,6%	8,0%
Aportantes al SIJP	4.141	3.877	-6,4%	-0,8%
Otros Sistemas Previsionales	1.600	1.350	-15,6%	-2,0%
Total de Aportantes	5.741	5.227	-9,0%	-1,1%

Fuente: Estimaciones SAFJP con datos propios e INDEC (2003).

En el Cuadro 16 se presentan distintas relaciones que vinculan los conceptos antes descriptos. La relación del total de aportantes sobre el de ocupados, muestra niveles que descienden del 55% al 43% para el período 1994-2003. El total de aportantes respecto a la PEA experimentó una disminución similar, es decir del 48% al 36%. En nuestra opinión, éstos son los mejores indicadores del nivel de cobertura previsional en Argentina.

Cuadro 16
Indicadores de la situación laboral y previsional de la población 1994-2003

47 En 1995, Catamarca y Santiago del Estero traspasaron aproximadamente 60 mil empleados, en 1996 Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja y Río Negro traspasaron 180 mil y en 1997, Jujuy, San Luis y Tucumán traspasaron 110 mil, lo que hace un total de 350 mil nuevos aportantes al SIJP (MEOSP).

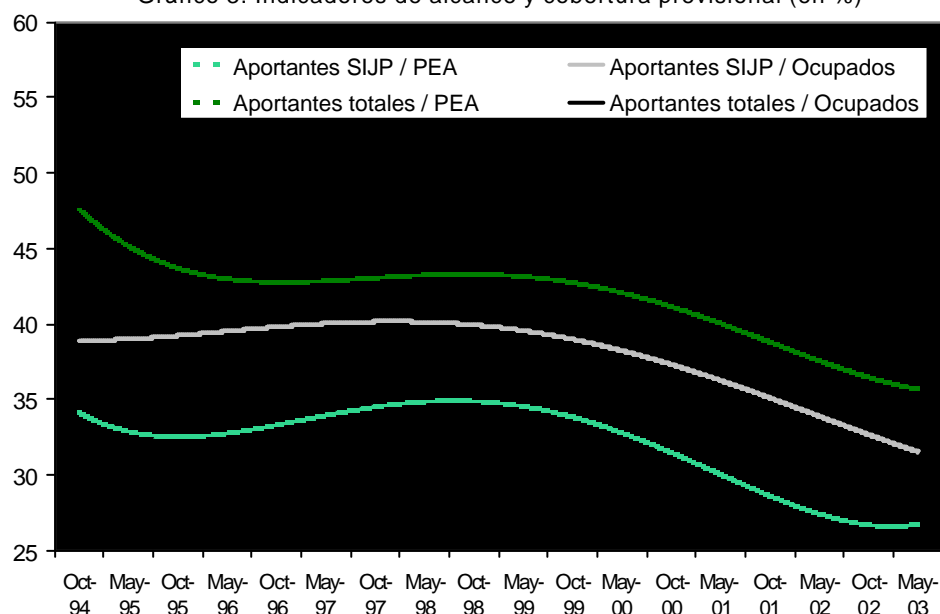
Concepto	Oct-94	May-03	Diferencia Absoluta
PEA / Población Urbana	39,7%	41,8%	2,2
Desocupados / PEA	11,7%	15,3%	3,6
Aportantes SIJP / Afiliados SIJP	67,8%	33,1%	-34,7
Aportantes SIJP / Ocupados	39,4%	31,8%	-7,6
Aportantes SIJP / PEA	34,8%	26,9%	-7,8
Aportantes Total/ Ocupados	54,6%	42,9%	-11,7
Aportantes Total/ PEA	48,2%	36,3%	-11,9

Fuente: Estimaciones SAFJP con datos propios e INDEC (2003).

Para analizar la evolución del alcance del SIJP resulta útil vincular los aportantes al SIJP con los ocupados o con la población económicamente activa (PEA). Ambos indicadores se mantuvieron relativamente sin cambios durante los primeros cinco años, alcanzando a 41% de los ocupados y a 35% de la PEA. Esta estabilidad se produjo a pesar de que se incorporaron los trabajadores de las cajas provinciales transferidas al SIJP. En los últimos cuatro años, ambos indicadores mostraron un comportamiento claramente decreciente, con caídas de nueve puntos porcentuales, alcanzando 32% y 27%, respectivamente, en mayo de 2003 (gráfico 3).

En cambio, la cobertura previsional surge de considerar los aportantes de todos los regímenes vigentes, lo que sólo puede hacerse de manera aproximada con los datos disponibles. En este caso, todos los indicadores reflejaron un deterioro continuo de cerca de un punto porcentual por año. En mayo de 2003, la cobertura fue del 43% de los ocupados y del 36% de la PEA.

Gráfico 3. Indicadores de alcance y cobertura previsional (en %)



5. 4. Principales características de los aportantes al SIJP⁴⁸

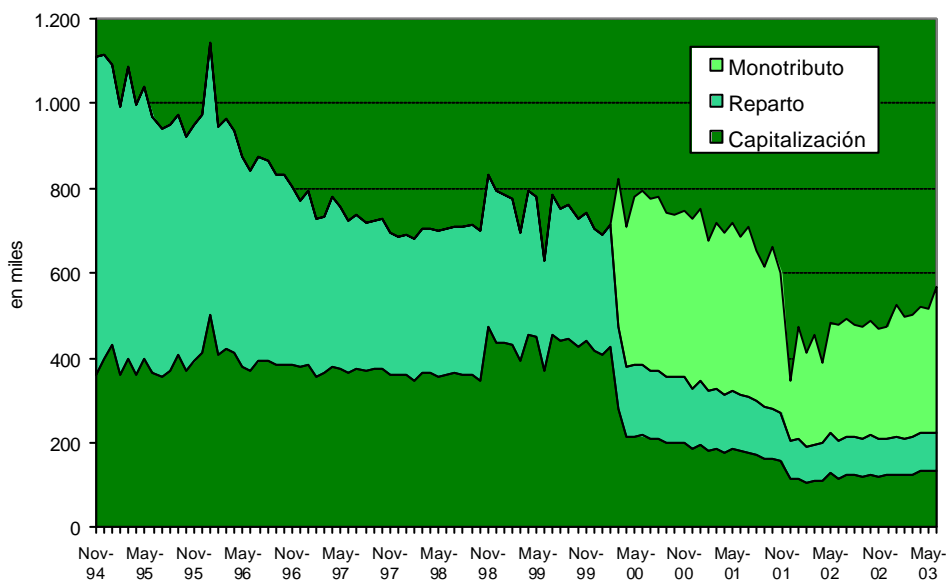
Se resumen a continuación los rasgos salientes de los aportantes al SIJP, en junio de 2003:

- su edad media era de 40 años (en reparto 52, en capitalización 38). Además, los aportantes mayores de 45 años eran el 74% en reparto y sólo el 28% en capitalización;
- el 67% eran varones; proporción inferior en reparto (62%) que en capitalización (68%);
- el 94% trabajaba en relación de dependencia, como promedio del 84% en reparto y 96% en capitalización.

La evolución de la proporción de aportantes autónomos estuvo influida por la introducción del régimen de Monotributo, especialmente desde marzo de 2000 cuando, tras un cambio normativo, se derivó los aportes de los monotributistas al régimen público. Por ese motivo, la proporción de aportantes autónomos al SIJP varía según se incluya (o no) a los monotributistas como aportantes al sistema. La cantidad de aportantes autónomos exhibió un comportamiento marcadamente decreciente. En 1995, el SIJP contaba con 1 millón de aportantes; tres años después, oscilaba en torno a los 700 mil, nivel que mantuvo hasta marzo de 2000. A partir de allí, debido a los cambios normativos, descendió a los 400 mil aportantes. La crisis económica del 2001 provocó otra abrupta caída, registrándose la menor cantidad en nueve años, con poco más de 200 mil (350 mil con los monotributistas). En el último año y medio, se recuperó una tendencia creciente, llegando a 225 mil en junio de 2003, 25% inferior a los valores previos a la crisis.

En términos relativos, al inicio del sistema el 25% de los aportantes del SIJP eran autónomos, cifra que cae a 16%, tres años después, manteniéndose hasta marzo de 2000, cuando cae al 8% (sin cambios si se incluye a los monotributistas). Desde la crisis del 2001, esta proporción se mantuvo alrededor del 6% (12% incluyendo a los monotributistas).

Gráfico 4. Aportantes autónomos en el SIJP: 1994 - 2003



48. La presente sección está basada en SAFJP (2003).

5. 5. Reflexiones preliminares sobre la cobertura previsional

El análisis de la evolución de cobertura en el sistema previsional en Argentina ha demostrado que el mismo se enfrenta nuevamente con una crisis de importantes dimensiones. Al intentar mejorar la situación fiscal del sistema, la reforma de 1993 (implementada a partir de mediados de 1994) expuso la debilidad del modelo contributivo debido a su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural. Argentina mantuvo un modelo previsional que, históricamente, desempeñó adecuadamente su rol en el sentido de reemplazar ingresos y preservar a los trabajadores ya retirados y sus familias de la pobreza, pero su capacidad de cubrir estos problemas se ha reducido significativamente. Desde 1994, el número de beneficiarios se ha reducido, en un contexto de envejecimiento poblacional. El efecto combinado produjo una reducción en la cobertura de ingresos previsionales para los mayores de 65 años de más de un punto porcentual por año pasando de 77% en 1994 a 66% en 2003. Esto es equivalente a excluir unos 40 mil adultos mayores ancianos cada año. De continuarse esta tendencia, una proporción significativa de los ancianos se encontrarán descubiertos en las próximas décadas.

El panorama es además desalentador si se considera que el sistema previsional está basado principalmente en el empleo formal, y que los indicadores del mercado de trabajo se han visto notoriamente deteriorados. Las perspectivas en cuanto a los niveles de cobertura previsional son sombrías debido a que las tendencias en la cobertura de los trabajadores activos son también negativas. El nivel de aportantes al sistema previsional se ha visto reducido entre 1994 y 2003 en aproximadamente 12 puntos porcentuales, ya sea si se considera la población económicamente activa o los ocupados totales.

No obstante, la pintura de la situación en materia de cobertura no estaría completa si no se hiciera referencia a la existencia del programa de Pensiones No Contributivas que, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social incluye siete tipos de beneficios (vejez, invalidez, madres de 7 o más hijos, familiares de desaparecidos, ex combatientes de las Islas Malvinas, leyes especiales y pensiones graciables otorgadas por el Congreso de la Nación). De los 351 mil beneficios pagados a fines de 2000, casi la mitad (171 mil) corresponden a pensiones graciables otorgadas por el Congreso; 73 mil a pensiones asistenciales por invalidez, 51 mil a las madres de 7 o más hijos y 40 mil a pensiones asistenciales por vejez. Estas les corresponden a los mayores de 70 años sin recursos, que no tengan familiares obligados y en condiciones de prestarles alimentación⁴⁹.

6. El régimen de capitalización⁵⁰

Si bien el objetivo de este trabajo se centra en el vínculo de lo previsional y lo público, se considera importante hacer una breve descripción de lo ocurrido con el régimen de capitalización durante esta década. A fines expositivos se enfatizarán tres aspectos: a)

⁴⁹ Véase Bertranou y Grushka (2002)

⁵⁰ Este capítulo se basa en SAFJP (2003).

los fondos administrados; b) los costos para los afiliados; c) la concentración dl mercado. Cada uno de estos tópicos se desarrollará por separado en las secciones siguientes.

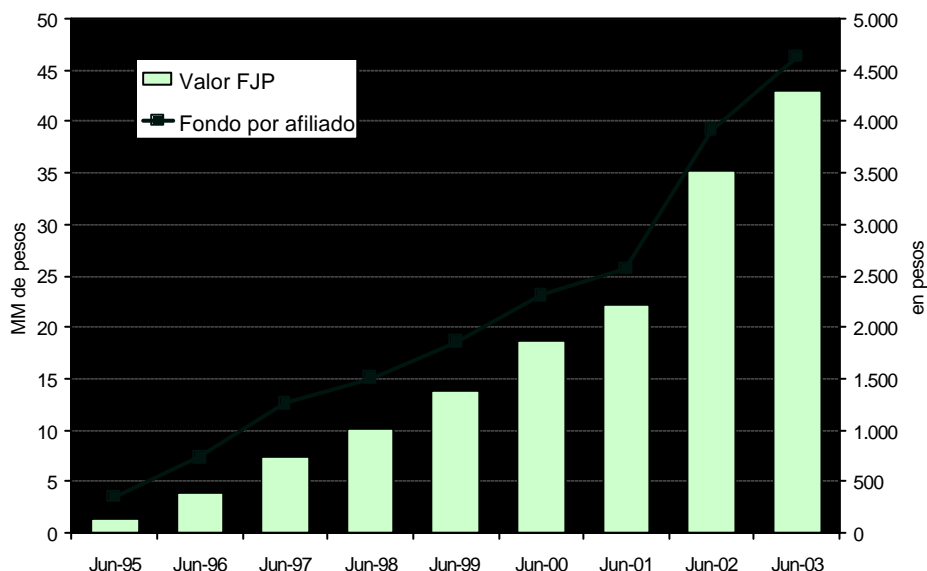
6.1. La evolución de los fondos de jubilaciones y pensiones (FJP) y de las inversiones

A junio de 2003 el valor de los FJP alcanzó los \$42.918 millones. En los primeros tres años, los FJP crecieron a tasas del 100% como producto de los nuevos aportes, de la incorporación de nuevos afiliados y del rendimiento de las inversiones. En los tres años siguientes, mantuvieron la tendencia creciente, aunque a tasas de crecimiento del 36% anual, debido al menor impacto que, con el transcurso del tiempo, adquieren las nuevas contribuciones.

En el octavo año, los fondos crecieron 59%, esencialmente producto de la aplicación del Decreto N°471/02 sobre la contabilización de las inversiones de los fondos, el cual dispuso, que las obligaciones del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal vigentes al 03/02/02 nominadas en dólares estadounidenses u otra moneda extranjera, cuya ley aplicable fuera solamente la argentina, se convertirían a \$1,40 por cada dólar estadounidense o su equivalente en otra moneda extranjera y se ajustarían por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

El valor del fondo de jubilaciones y pensiones por afiliado (o saldo promedio de las CCI) exhibió una evolución similar a la comentada en el caso de los fondos. Al 30 de junio de 2003 el fondo promedio por afiliado fue de \$4.627.

Gráfico 5. Valor de los FJP y fondo por afiliado

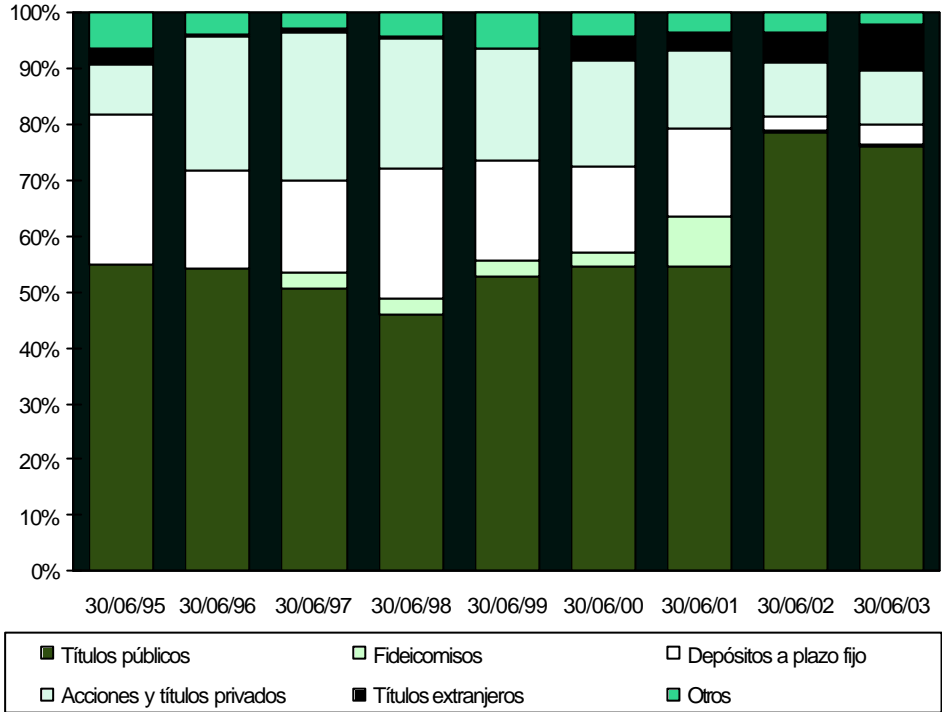


El fondo mediano por afiliado (o saldo mediano de las CCI) fue de \$1.453 (el 50% de los afiliados acumuló menos de esa cantidad en su cuenta). Cerca del 4% de los afiliados no acumuló saldos en su CCI.

Al término del primer año de funcionamiento del sistema, el 55% de los fondos estaban invertidos en títulos públicos (TGN, TEE y economías regionales) y 27% en plazos

fijos. Las acciones y títulos privados (ACC, ACP y obligaciones negociables) alcanzaban el 7% del fondo. Al 30 de junio de 2003, la proporción de los títulos públicos se elevó al 75% de los fondos, mientras que la participación de los depósitos a plazo fijo se redujo al 4%⁵¹.

Gráfico 6. Distribución de los FJP por tipo de instrumento



La proporción de los fondos invertidos en acciones y títulos privados aumentó en los primeros años, alcanzando a mediados de 1997 el 28% del fondo. Posteriormente empezó a caer, llegando al 10% en junio de 2003.

La participación de los títulos valores extranjeros alcanzó el 3% de los fondos al final del primer año de operaciones, para luego descender a menos del 1%. A partir de mediados de 2002, dicha inversión comenzó a crecer, hasta llegar al 8% en junio de 2003.

La participación de los Fideicomisos Financieros alcanzó su más alto nivel (17%) en octubre de 2001, cayendo a menos del 1% en junio de 2003. Este descenso fue consecuencia del canje de títulos públicos y bonos pagarés (activos subyacentes de varios fideicomisos) por Préstamos Garantizados ocurrido en noviembre de 2001.

51 El 05/12/01, como consecuencia de los Decretos N°1572/01 y N°1582/01, el Ministerio de Economía emitió la Resolución N°807/01. De acuerdo a esta Resolución, todos los fondos provenientes de vencimientos de depósitos a plazo fijo constituidos al 30/11/01, y por un período de ciento veinte (120) días, debían destinarse a la suscripción de Letras del Tesoro (inicialmente denominadas en dólares y luego en pesos, a partir de la devaluación y la pesificación posteriores).

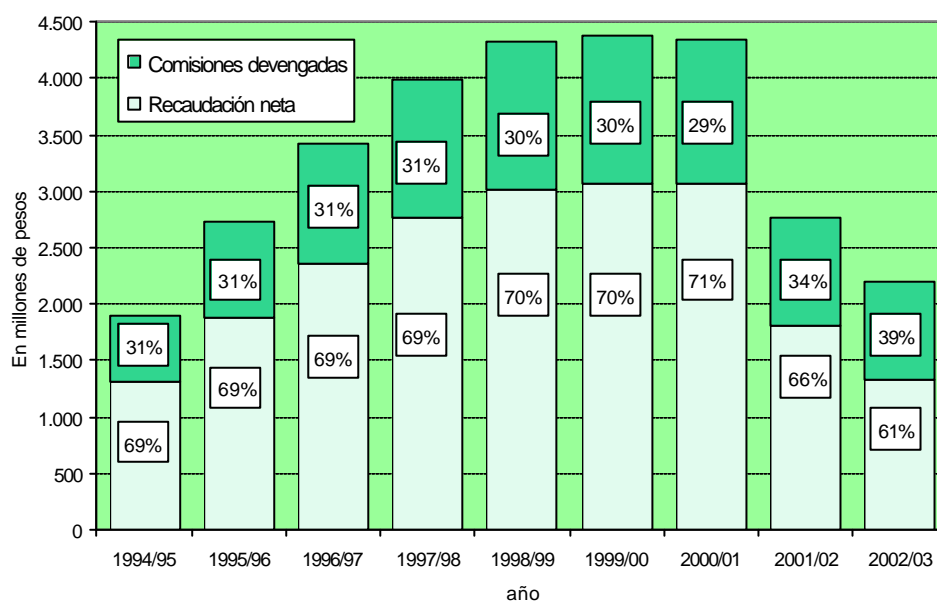
Cuadro 17. Distribución porcentual de la cartera de inversiones de los FJP

TIPO DE INSTRUMENTO	30/06/95	30/06/96	30/06/97	30/06/98	30/06/99	30/06/00	30/06/01	30/06/02	30/06/03
Disponibilidades	2,27	2,24	1,38	1,37	1,92	1,10	0,72	2,35	0,90
Títulos Públicos	54,87	54,11	50,61	46,03	52,85	54,43	54,54	78,62	75,94
Fideicomisos			3,06	3,00	2,74	2,73	9,11	0,40	0,54
Acciones y títulos privados	8,74	24,16	26,63	23,33	19,87	19,22	14,01	9,70	9,66
Plazos Fijos (CDF)	27,07	17,57	16,42	22,96	18,15	15,24	15,65	2,30	3,53
Títulos valores extranjeros	2,84	0,45	0,44	0,40	0,23	4,36	3,37	5,62	8,35
Otros	4,21	1,46	1,47	2,91	4,24	2,92	2,61	1,01	1,08
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Valor del fondo (en millones)	1.365	2.497	3.839	5.326	7.345	8.827	10.102	11.526	13.861

6. 2. Comisiones y costos del seguro

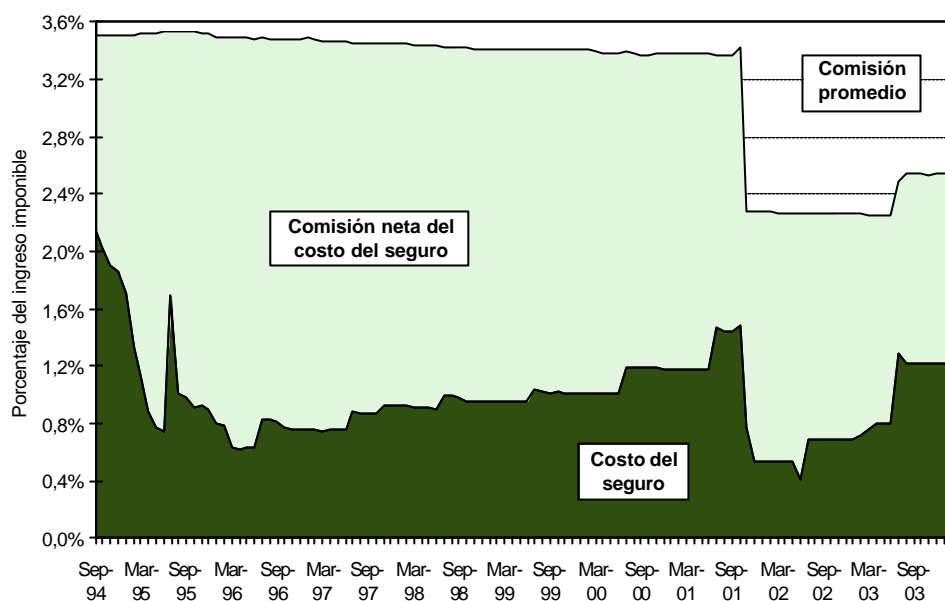
Las comisiones pagadas a las AFJP representaron alrededor del 30% de la recaudación durante los primeros siete años, proporción que aumentó a cerca del 35% y 40% en los últimos dos años. En términos nominales las comisiones anuales se redujeron de aproximadamente \$1.300 millones a \$900 millones.

Gráfico 7. Recaudación neta y comisiones devengadas



La comisión promedio percibida por las AFJP experimentó un muy leve descenso desde los inicios del sistema hasta octubre de 2001, pasando del 3,5% al 3,4% del ingreso imponible. A partir de noviembre de 2001 la comisión promedio descendió en forma significativa (a 2,3% del ingreso imponible), aunque aumentando en términos del aporte (del 30% al 45%), ya que se redujo la tasa de aporte previsional (del 11 al 5% del salario). A partir de marzo de 2003 la tasa de aporte se incrementó al 7%, con lo que la comisión promedio pasó a representar 32%.

Gráfico 8. Comisión promedio por aportes obligatorios



En noviembre de 2001, simultáneamente con la reducción de aportes del 11% al 5%, se sancionó el Decreto N° 1495/01 que, entre otras modificaciones⁵², eliminó las comisiones fijas. Desde entonces, las comisiones autorizadas por la SAFJP (Res. N° 85/01) no sufrieron modificaciones hasta junio de 2003⁵³. Las AFJP con menor comisión eran Arauca Bit con 1,85% (la única que ofrece bonificaciones) y Met con 1,95% mientras que la mayor era Prorenta con 2,39%.

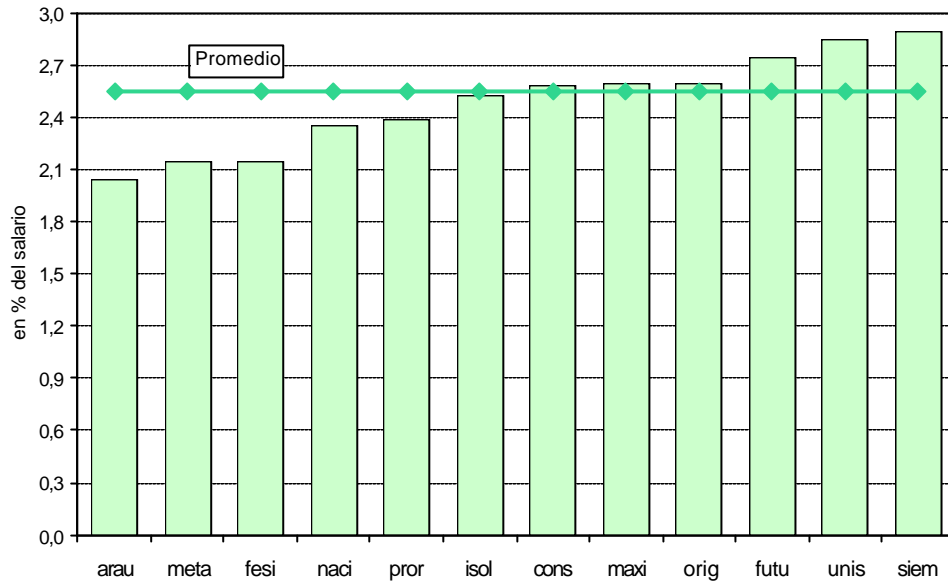
En el segundo semestre de 2003, la comisión promedio por aportes obligatorios se elevó a 2,5% del ingreso, con un aumento del 13% respecto al esquema anterior y diferencias significativas por AFJP. Los mayores aumentos correspondieron a Siembra (que pasó a ser la más elevada con 2,9%) y Unidos, mientras que Prorenta no varió su comisión. Más recientemente, modificaron sus comisiones Profesión+Auge, Máxima y Nación⁵⁴.

52 Otro cambio sustancial (que se detalla más adelante) fue la modificación en el cómputo de reservas del SCIF, lo que permitió significativas reducciones de sus costos.

53 El único cambio registrado en ese período fue el de Profesión+Auge que redujo la comisión por aportes obligatorios de 2,35% a 2,28% del salario, a partir de enero de 2002. Este cambio redujo muy levemente la comisión promedio del sistema.

54 Según Resoluciones SAFJP N° 34, 35, 43 y 46/03.

Gráfico 9. Comisión por aportes obligatorios según AFJP, vigentes a diciembre de 2003



La fuerte reducción de la comisión promedio en términos del salario de fines de 2001, acompañó la baja simultánea de las primas del costo del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento (SCIF) que pasó de 1,5% a 0,5%, una disminución del 64%. En el segundo semestre de 2001, se modificaron las Condiciones Generales de la Póliza del SCIF estableciendo que, a partir del 1 de julio de 2001, se cubren los siniestros ocurridos, **denunciados** (Resolución Conjunta SAFJP 03/01 y SSN 28296/01) y **exigibles** (Resolución Conjunta SAFJP 06/01 y SSN 28478/01) durante su vigencia. En consecuencia, al menos para esa póliza anual y la cerrada en junio de 2003, se produjo un ahorro significativo ya que parte de los siniestros denunciados en el ejercicio se imputan a pólizas anteriores y parte de los ocurridos en el ejercicio son imputados a futuras pólizas.

Además, entre las modificaciones del Decreto N° 1495/01, se incluye la posibilidad para las AFJP, cuando los afiliados no acrediten aportes en un período, de debitarles la porción de comisión correspondiente al costo del SCIF del saldo de la cuenta de capitalización individual. En el año finalizado en junio de 2003, dicho débito se aplicó aproximadamente en 9 millones de casos por un monto cercano a los \$40 millones.

A inicios del sistema (septiembre de 1994) el costo del SCIF representaba 60% de la comisión percibida por las AFJP y esta proporción se estabilizó en menos del 30% a partir de agosto de 1995. En julio de 2000 dicha proporción se elevó al 35% y en julio de 2001 al 44%, pero volvió a reducirse al 23% en el primer semestre de 2002.

El costo del SCIF como proporción del ingreso imponible experimentó una sensible reducción en los primeros años del régimen previsional, pasando del 2% al 1%, pero con una tendencia ascendente entre 1996 y 2001. La renovación anual de pólizas en julio de cada año, con precios que pueden bajar pero no subir durante el año de vigencia, generó picos seguidos por descensos en los meses posteriores. En los últimos años esta tendencia ha sido cada vez más leve. Si al momento de la licitación las estimaciones del SCIF resultan

elevadas, suele aplicarse una reducción del costo, aunque también compañías de seguros de vida (CSV) y AFJP pueden “compartir utilidades”.

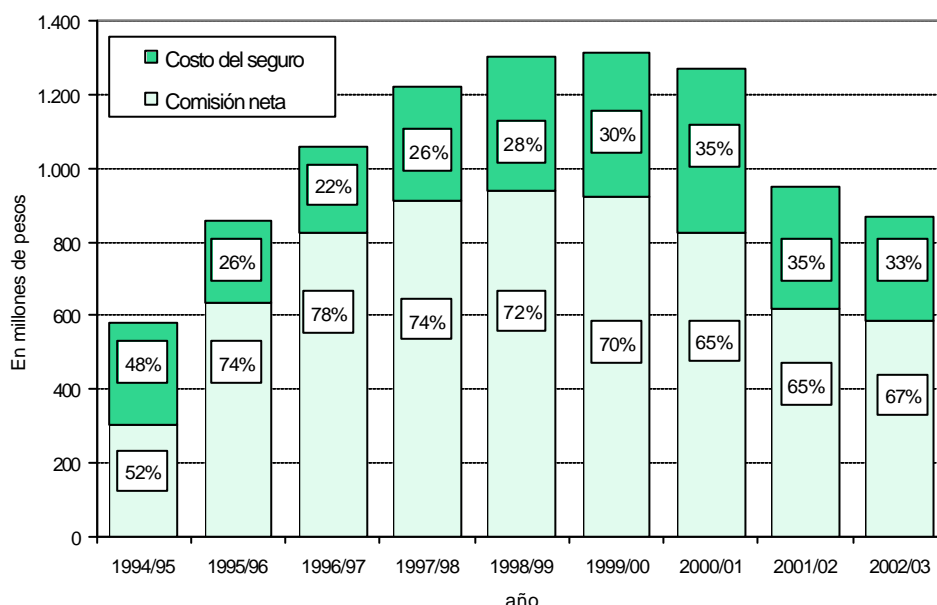
Los promedios anuales alcanzaron 1,4% en 1994/95 y se redujeron a 0,9% en 1995/96 y a 0,8% en 1996/97. A partir de entonces aumentó a 0,9% en 1997/98, 1,0% en 1998/99 y 1999/00 y 1,2% en 2000/01. El costo del SCIF promedió 0,9% durante el año finalizado en junio de 2002 y 0,7% en el último año. En el segundo semestre de 2003, producto de la entrada en vigencia de los nuevos valores licitados entre mayo y agosto por las 12 AFJP, el SCIF se elevó a 1,3%.

La reducción temporal de costos producto del cambio en el cómputo de devengamientos, sumada a la mayor cobrabilidad, generó que los precios pagados en 2002/03 promedien 15% menos que el año anterior. Sin embargo, el deterioro del salario real y la atenuación del impacto de las modificaciones introducidas a fines de 2001 hicieron elevar los precios licitados en 2003 más del 70%.

Si bien hay un proceso licitatorio, las 12 AFJP vigentes operan con 12 CSV diferentes y, con la excepción de Profesión+Auge, todas las AFJP contrataron el seguro con empresas vinculadas. En consecuencia, los precios podrían resultar “precios de transferencia” y no reflejar necesariamente los costos.

Alrededor del 30% de las comisiones devengadas fueron derivadas por las AFJP a las CSV en pago del SCIF. En el primer año, el pago de primas del SCIF a las CSV representó el 48% de las comisiones devengadas, proporción que cayó en los siguientes dos años, hasta llegar al 22% en el tercer año de operaciones. A partir del cuarto año, la tendencia se revirtió, ubicándose, en los años siguientes, entre 30% y 35% de las comisiones.

Gráfico 10. Comisión neta y costo del seguro



6. 3. Concentración en el mercado de AFJP

Recurriendo a cualquiera de los indicadores básicos para medir la concentración, para todas las principales variables de la industria (afiliados, aportantes, recaudación y valor de los fondos), se observa que el mercado de las AFJP se ha concentrado en estos nueve años.

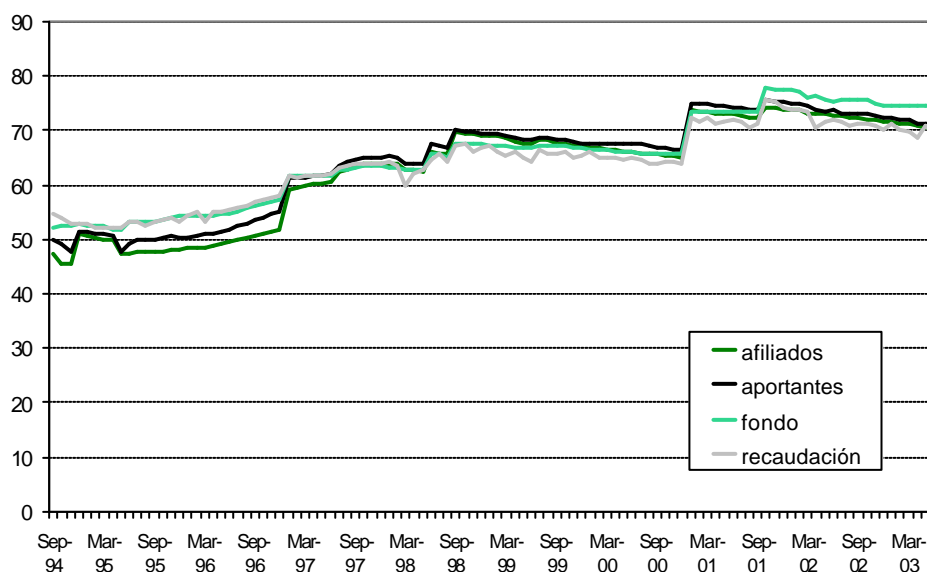
En los primeros cuatro años, se registró una creciente tendencia a la concentración, reflejo de las absorciones ocurridas y del método de distribución de indecisos, proporcional a las participaciones de mercado. Para los dos años siguientes, hay un leve descenso de la concentración, acorde al cambio en la distribución de indecisos y a la menor magnitud de las absorciones ocurridas. La tendencia cambia en los años siguientes, tras la absorción de Previnter y de Generar, elevando los indicadores de concentración a un escalón superior.

Desde inicios del año 2002 se observó un paulatino descenso de la concentración, como resultado de la conjunción de varios factores. En primer lugar, como consecuencia del cambio en la normativa de distribución de "indecisos"⁵⁵, ninguna de las 4 administradoras mayores recibieron afiliados. Además, los otros componentes de la variación de afiliados mostraron una menor concentración por AFJP que en períodos previos. Por último, desde octubre de 2001, no se efectuaron fusiones de administradoras, una de las principales causas de concentración del mercado de las AFJP.

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.

En el gráfico siguiente se presenta el comportamiento de diferentes indicadores de concentración durante los nueve años transcurridos, donde las variaciones más importantes coinciden con las fusiones ocurridas. La superposición de los indicadores muestra que la concentración del mercado puede analizarse mediante cualquiera de las cuatro variables sin afectar las conclusiones.

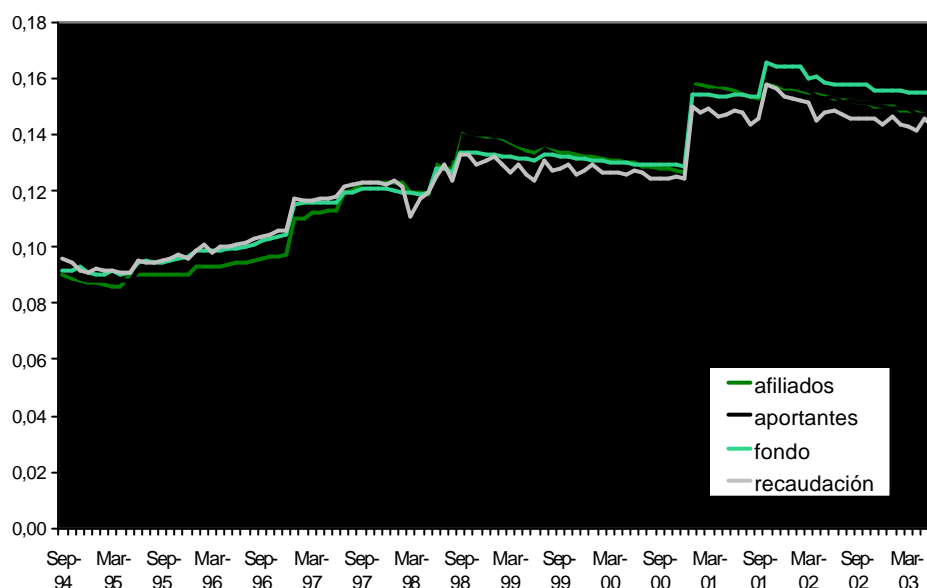
Gráfico 11. Concentración de las 4 primeras AFJP (en %)



55. Para más detalle véase SAFJP (2002).

Un indicador preferible para describir la concentración de una industria es el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)⁵⁶, que naturalmente tiende a crecer si disminuye el número de empresas (a mayor valor del índice, mayor concentración del mercado). Para los cuatro conceptos analizados, el IHH presentó una tendencia creciente, superando el valor de 0,10 desde principios de 1997 (tras la absorción de Activa-Anticipar), hasta fines de 1998, en que alcanzó 0,14. A partir de ahí, el IHH se estabilizó con un leve descenso, llegando a 0,13 en diciembre de 2000. La fusión de Previnter con Orígenes provocó un aumento en el IHH que alcanzó valores cercanos a 0,16 en junio de 2001, reforzado con la absorción de Generar en octubre de ese año. Posteriormente cayó, alcanzando el valor de 0,15 en junio de 2003.

Gráfico 12. Índice de Herfindahl-Hirschman



Como referencia, el Departamento de Justicia de E.E.U.U. y la Comisión Federal de Comercio consideran a un mercado moderadamente concentrado cuando el IHH se encuentre entre 0,10 y 0,18⁵⁷. El mismo informe considera que los aumentos en este índice, menores a 0,1, ocurridos por fusiones en mercados moderadamente concentrados, tiene una baja probabilidad de tener efectos adversos en el nivel de competitividad. Aumentos mayores a 0,1, en conjunción con otras características del mercado, implican un potencial riesgo de deterioro de las condiciones de competitividad.

Los niveles observados permitirían considerar al mercado de AFJP como moderadamente concentrado. Sin embargo, tras las absorciones de Previnter (con un aumento de 0,3 puntos en el IHH) y de Generar (0,1 puntos), se evidencian indicios de cambios cualitativos de las condiciones de competitividad. En el Cuadro III se resume la evolución anual de todos los indicadores mencionados.

56. El índice de Herfindhal se calcula como $IHH = \sum (a_i^2)$, donde $a_i = A_i / A$, mientras que $A = \sum (A_i)$ y A_i es el número de afiliados de la AFJP i . Este índice varía entre 0, cuando hay un gran número (infinito) de AFJP y la distribución es igualitaria, y 1, cuando una sola AFJP tiene el 100% del mercado.

57. Federal Trade Commission: 1992 Horizontal Merger Guidelines.

Cuadro 18. Índices de concentración

Fecha	% 4 AFJP MÁS GRANDES				ÍNDICE DE HERFINDAHL-HIRSCHMAN			
	afilia- dos	apor- tantes	fondos	recau- dación	afilia- dos	apor- tantes	fondos	recau- dación
Junio de 1995	47,4	49,3	53,3	53,4	0,09	0,09	0,09	0,10
Junio de 1996	49,5	51,9	54,8	55,3	0,09	0,10	0,10	0,10
Junio de 1997	60,4	62,1	61,6	62,0	0,11	0,12	0,12	0,12
Junio de 1998	66,1	67,6	65,7	64,8	0,13	0,13	0,13	0,13
Junio de 1999	67,4	68,2	66,7	64,2	0,13	0,14	0,13	0,12
Junio de 2000	66,2	67,5	66,0	65,0	0,13	0,13	0,13	0,13
Junio de 2001	72,9	74,3	73,5	72,0	0,16	0,16	0,15	0,15
Junio de 2002	72,7	73,6	75,5	72,2	0,15	0,15	0,16	0,15
Junio de 2003	70,4	71,1	74,4	69,5	0,15	0,15	0,15	0,14

7. Crisis y necesidad de nuevas reformas

7. 1. Impacto de la crisis de fines de 2001

Luego de una larga recesión, hacia fines del año 2001 se desató una fuerte crisis económica, social y política que, entre otras consecuencias, precipitó el abandono de la convertibilidad. El default de la deuda, las modificaciones en los precios relativos, la ruptura de contratos, los cambios patrimoniales y las posteriores compensaciones a las partes involucradas, la pérdida de recaudación tributaria y el posterior rediseño de su estructura, son algunos, pero no la totalidad, de los rasgos de la crisis que han afectado de manera irreversible la situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno. El sistema previsional no ha permanecido ajeno al desarrollo de la crisis.

La crisis misma presenta una serie de alternativas que tiene al frente fiscal como protagonista excluyente. Muchos son los autores que sostienen que la crisis tuvo un origen fiscal⁵⁸. A su vez, entre los elementos de la política fiscal que más incidencia habrían tenido sobre el pobre desempeño fiscal varios autores han ubicado al tema previsional como uno de los factores más desequilibrantes de las cuentas públicas, junto con las cuentas provinciales⁵⁹. De hecho, como se ha explicado en las secciones previas de este documento, la asignación de impuestos originalmente coparticipables al financiamiento previsional derivó en una dinámica fiscal en donde los dos problemas están estrechamente vinculados.

⁵⁸ Entre ellos Mussa (2002), Perry y otros (2002), Machinea (2002).

⁵⁹ Véase, por ejemplo, Fanelli y Heymann (2002), Hausman y Velasco (2002), Cetrángolo y Jiménez (2003)

El propio desarrollo de la crisis caracterizada por las crecientes dificultades que debió enfrentar el sector público para conseguir financiamiento afectó significativamente la sostenibilidad del propio régimen de capitalización. Las AFJP debieron cubrir parcialmente el financiamiento público mediante la compra de diferentes tipos de títulos públicos. Como resultado de ello, la cartera de inversiones del total de administradoras estaba integrada, hacia fines de 2001, por esos títulos en una proporción cercana al 70% y, como se mostró en el gráfico 6 y el cuadro 17, habían superado el 78% a mediados de 2002.

La crisis política desatada por la renuncia del Presidente de la Nación en diciembre de 2001 y la declaración de cesación de pagos por parte de las nuevas autoridades estuvo acompañada por la salida del régimen de convertibilidad y la devaluación del peso. Los depósitos y las deudas con el sistema financiero nominados en dólares fueron transformados en moneda local (“pesificadas”) a diferentes tasas lo que derivó en un proceso denominado de “pesificación asimétrica” y derivó en un debate del que no quedó excluido el nuevo sistema de capitalización. Más aún, en relación con éste, lo que se discute es la capacidad de un esquema de este tipo de soportar los efectos de una crisis macro.

Entre febrero y marzo de 2002 se dispuso⁶⁰ 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. No resulta obvio el cálculo de la pérdida de valor real de los activos del sistema ante este tipo de conversión. En efecto, medido en dólares, al 31 de diciembre de 2002 esa decisión habría implicado una pérdida equivalente al 42% en relación con los valores vigentes un año antes. En cambio, medido en pesos corregidos por inflación, a esa fecha se podría computar una ganancia real del 40% y medido en pesos ajustados por la variación de los salarios la ganancia sería del 82%⁶¹. A la fecha de redacción del presente informe quedan sin resolverse definitivamente diversos aspectos de la situación de los fondos acumulados frente a la pesificación.

Por otra parte, esta crisis, tal vez la más prolongada e intensa de la historia argentina, ha significado un importante deterioro de la situación social, que se expresa en un fuerte incremento de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad del ingreso. En relación con las prestaciones provisionales ello determinó una merma en la proporción de población activa aportando al sistema y un grave deterioro tanto del valor real de las contribuciones (al caer el salario real) así como el correspondiente a las propias prestaciones. El valor de la canasta básica de alimentos se habría incrementado en más del 70% desde fines de 2001 mientras que los salarios y prestaciones de la seguridad social se han mantenido en valores nominales relativamente estables⁶². El gasto previsional a cargo de la Nación, en consecuencia, se habría

⁶⁰ Mediante los Decretos de Necesidad y Urgencia 214/02 y 471/02.

⁶¹ Véase Bertranou y otros (2003), p. 13.

⁶² Véase Bertranou y otros (2003), p. 16.

reducido en el año 2002 en aproximadamente un punto porcentual del producto (de 6.5 a 5.5% del PIB).

No obstante, conviene recordar que desde mucho antes (más de un cuarto de siglo) se perciben en Argentina signos preocupantes de crisis que, en materia de empleo involucraron una participación creciente del empleo formal y la reducción paulatina de la participación de la población con cobertura de la seguridad social en el total. Recién en los años noventa esta problemática tuvo una manifestación evidente con el crecimiento de las tasas de desempleo.

En materia previsional, durante los últimos años ha crecido la percepción de un problema de cobertura que ha venido madurando desde hace tiempo. Hoy parece evidente que el sistema dista de brindar una cobertura razonable a las personas que por razones de edad no pueden generar los ingresos necesarios para su manutención. A partir de la reforma, es cada vez menor la proporción de personas que alcanzan la edad del retiro sin haber reunido los requisitos necesarios para acceder a un beneficio previsional, y se espera que en el futuro la situación sea aún peor, de no mediar cambios en el régimen hoy vigente.

En primer lugar, la introducción del sistema de capitalización no ha significado suficientes incentivos para que la población con empleos informales se incorpore efectivamente al sistema. Problemas propios del mercado laboral, incluyendo la baja movilidad existente desde empleos informales a informales, han sido parte de las causas de la elevada porción de la población que no realiza aportes al sistema previsional. La política de reducción de contribuciones patronales llevada a cabo durante los años noventa no ha logrado revertir esa tendencia.

En segundo término, el establecimiento de condiciones más estrictas para acceder a los beneficios provisionales bajo las condiciones del mercado laboral antes descritas, derivó en una caída paulatina en la cobertura al resultar cada vez más difícil lograr 30 años de permanencia en el mercado laboral formal. Esto determinó que la proporción de personas mayores de 65 años con cobertura previsional haya descendido desde el 77% al 66% entre 1994 y 2003, tendencia que se espera continúe durante las próximas décadas⁶³.

Ciertamente, lo anterior llama la atención sobre los problemas de cobertura que tiene el sistema previsional argentino y que se espera se agudicen en las futuras décadas. Como se verá en la sección siguiente ello remite a cuestiones relacionadas con la necesidad de discutir la posibilidad de redefinir los requisitos para acceder a las prestaciones provisionales pero también al establecimiento de prestaciones asistenciales para los no cubiertos por el sistema.

7. 2. Necesidad de reformular el sistema

⁶³ Véase Grushka (2002) y Bertranou y otros (2003).

En la sección anterior se revisaron los diferentes aspectos críticos que, como resultado de la crisis de fines de 2001, afectaron seriamente al sistema previsional inaugurado en 1994 e iniciaron un proceso de debate acerca de las nuevas reformas que requiere el esquema. No obstante, los diferentes aspectos presentados a lo largo de este documento indican que sería un error pensar que los problemas del sistema son el resultado exclusivo de esa crisis. En todo caso, la crisis ha acelerado el proceso de discusión.

A principios de los años noventa, el problema más serio y urgente que enfrentaba el sistema previsional era de solvencia. Como se desarrolló anteriormente como resultado de una historia previsional muy peculiar, Argentina exhibía un sistema con problemas similares a los de los restantes países con sistemas maduros, pero con algunos elementos distintivos en su diseño que lo hacían más complejo.

En momentos en que el sector público no contaba con los medios suficientes para atender los crecientes reclamos de la población pasiva y trataba de quebrar una historia fiscal signada por serios desequilibrios, la reforma solo no resolvió los problemas fiscales de corto plazo sino que, sumada a otras modificaciones del período que afectaron el financiamiento del sistema, se convirtió en una de las principales causas del desequilibrio fiscal durante la vigencia del programa de convertibilidad. Posteriormente, además, comenzó a ser más evidente el déficit en materia de cobertura.

Frente a esas demandas, y mientras los países centrales optaron por cambios moderados (pilares complementarios, financiamiento adicional, gradual reforma paramétrica, limitación de beneficios), aquí se eligieron cambios drásticos y osados que generaron algunos resultados perjudiciales que llevarían a debatir otra reforma⁶⁴.

Según Bertranou y otros (2003), el sistema previsional argentino fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado formal de empleo. Sin embargo, como ya se discutió, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales y la creciente informalidad laboral (lo que genera beneficiarios cada vez más selectos) constituyen un problema muy importante. La reforma aprobada en 1993 tenía, como uno de sus objetivos, profundizar la relación entre los aportes realizados y los beneficios por percibir, como mecanismo de promoción de la formalización. Un argumento similar fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, pero el efecto de estos incentivos fue menor al esperado. La recesión desde 1998 y la crisis de 2001/02 profundizaron este problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones previsionales y deteriorarse gravemente la capacidad adquisitiva de los ancianos con o sin ingresos formales (la canasta básica de alimentos se incrementó más del 70% en el año 2002).

⁶⁴ Véase Losteau y otros (2003). Para una comparación con otras reformas de la región, véase Mesa Lago (2000).

El desafío central está en la necesidad de replantear el sistema, a fin de proveer seguridad económica a los adultos mayores en forma eficiente, sin generar demandas excesivas sobre las finanzas públicas y preservando el esquema de incentivos a la participación en los mercados formales de trabajo. Para lograr este objetivo, los esfuerzos deberían dirigirse a aumentar la eficiencia del sistema actual, tanto con respecto a los administradores públicos como los privados, como mecanismo de liberación de recursos para financiar la política de expansión de la cobertura. Esta expansión debería basarse en una doble estrategia que, por un lado, promueva la formalización y, al mismo tiempo, reconozca que las condiciones del mercado de trabajo de la última década hacen imposible a muchos trabajadores alcanzar el número de aportes requerido para jubilarse. En consecuencia, deberían adoptarse requisitos más flexibles y mecanismos de otorgamiento de pensiones no contributivas que eviten la discrecionalidad y el clientelismo que habitualmente afectan estos beneficios⁶⁵.

El objetivo antes señalado podría alcanzarse, en el mediano plazo, implementando un beneficio universal básico que abarque a la totalidad de la población mayor de cierta edad, como ser los 65 años (Bertranou y otros, 2003). Dicha prestación debería financiarse con recursos de rentas generales y podría complementarse con esquemas contributivos obligatorios y voluntarios, para alcanzar niveles de reemplazo razonables en las prestaciones. El costo de implementar el beneficio universal (con el valor de la canasta básica de alimentos para el mes de octubre de 2002) sería de aproximadamente 1,5% del PIB en 2005, aumentando hasta 3,7% en el año 2050 por efecto del envejecimiento demográfico. Por supuesto, el gasto real en los primeros años podría ser muy inferior (en cerca del 60%), ya que se debería excluir a quienes ya tienen otro tipo de jubilación o pensión. Además, su implementación podría ser progresiva, a medida que se liberen otros recursos.

Cuadro 19

Estimación del costo de un Beneficio Universal para mayores de 65 años

Año	Población de 65+ (miles)	Beneficio Mensual (precios Oct-2002)	Beneficio Anual	Costo Total	
				millones \$	% PIB
2005	3.881	\$ 105	\$ 1.260	4.889	1,5%
2010	4.214	\$ 105	\$ 1.260	5.309	1,6%
2015	4.665	\$ 105	\$ 1.260	5.877	1,8%
2020	5.225	\$ 105	\$ 1.260	6.584	2,0%
2025	5.797	\$ 105	\$ 1.260	7.304	2,2%
2030	6.370	\$ 105	\$ 1.260	8.027	2,4%
2035	6.947	\$ 105	\$ 1.260	8.753	2,6%
2040	7.710	\$ 105	\$ 1.260	9.715	2,9%
2045	8.813	\$ 105	\$ 1.260	11.104	3,3%
2050	9.718	\$ 105	\$ 1.260	12.245	3,7%

Fuente: Bertranou y otros (2003).

⁶⁵ Véase Bertranou y Grushka (2002).

Un modelo alternativo consiste en limitar la prestación a los sectores con menores recursos. Al focalizar el esfuerzo en los grupos menos protegidos sería posible disminuir en forma significativa el costo total del programa, ya que se excluiría a quienes tienen recursos de otras fuentes (principalmente, el sistema de pensiones contributivas). Esta propuesta es razonable, pero debería evaluarse el costo y la efectividad del sistema de focalización, para evitar excesivos procesos burocráticos. Por otro lado, la focalización podría lograrse en forma indirecta, declarando a estos ingresos sujetos al pago de impuestos a los ingresos o a la renta, con lo que parte de lo distribuido se recuperaría en forma de recaudación impositiva.

Debe ser notado que durante los últimos años, y en especial luego del estallido de la crisis de fines de 2001, se ha producido un incremento de los programas asistenciales destinados a dotar de ingresos a la población sin recursos. En ese sentido, el programa más importante ha sido el dirigido hacia la población desocupada denominado Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados. No obstante, en agosto de 2003 el Decreto 582 ha redefinido el alcance de las prestaciones asistenciales destinadas a la población mayor de edad mediante la introducción del denominado "Plan Mayores". Éste brindaría beneficios a aquellas personas mayores de 70 años que no cuenten con bienes u otros ingresos que permitan su subsistencia, ya sea propios, o provenientes del cónyuge o de parientes obligados legalmente. Los beneficiarios deberán ser argentinos o extranjeros con una residencia mínima de cuarenta años en el país. Como resultado de la introducción de este plan, el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social destinado a Pensiones No Contributivas (entre las que se encuentra el mismo) se incrementa desde los 770 a 1205 millones de pesos entre el año 2003 y el presupuesto 2004⁶⁶.

La viabilidad fiscal de este tipo de reformas depende, en buena parte, de la capacidad de generar los recursos y la capacidad de gestión necesarios para implementarlas. El avance evidenciado durante los años 2002 y 2003 en materia de prestaciones asistenciales fue posible fundamentalmente por el impacto sobre las cuentas públicas de una particular configuración de precios relativos. Esta, caracterizada por un tipo de cambio que permitió el cobro de recursos extraordinarios sobre las exportaciones y niveles salariales y de prestaciones de la seguridad social que no siguieron la evolución de los recursos, debe ser considerada como excepcional. La consolidación de esos programas y la incorporación de otros que beneficien a los mayores descansa sobre la posibilidad de introducir reformas que aumenten la presión tributaria de recursos tradicionales y, eventualmente, modifiquen su destino. Por supuesto, también debe esperarse un aumento en el valor real de la recaudación por cargas sobre la nómina salarial, en la medida en que aumente el empleo formal y los niveles salariales reales.

⁶⁶ Por su parte, los beneficiarios de pensiones no contributivas por razones de vejez pasarías de un nivel cercano a los 38 mil en los años 2002 y 2003 a los 237 mil previstos en el Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2004.

7. 3. Debate y propuestas recientes

Como resultado de la crisis y los debates generados a partir de entonces, el gobierno produjo un diagnóstico oficial que fue presentado por la Secretaría de Seguridad Social como el “Libro Blanco de la Previsión Social” (SSS, 2003). Allí se señala como principales elementos la insatisfacción generalizada por el sistema previsional y la necesidad tanto de extender la cobertura como de generar mayores recursos “genuinos” para el régimen público. Asimismo, se evalúan como altos los costos en el régimen de capitalización y se destaca la necesidad de introducir mayor competencia.

Las principales ideas de la SSS para una reforma incluyen los siguientes puntos⁶⁷:

- Beneficio básico para mayores de 70 años
- Unificación del sistema previsional, todos aportarían a capitalización
- Restablecer el 16% de contribuciones patronales sin topes salariales
- Reemplazar las prestaciones del régimen público por un haber proporcional a los aportes realizados (“cuentas nocionales”) con prestaciones mínimas y máximas
- Fijar comisiones como porcentaje de los fondos
- Seguro único de invalidez y fallecimiento

Este menú de reformas ofrece aspectos de diferente grado de aceptación por parte de los diferentes sectores involucrados. Se ha comentado extensamente a lo largo del documento los problemas de cobertura y la existencia de un consenso generalizado acerca de la necesidad de establecer algún tipo de prestación asistencial y, eventualmente algún beneficio previsional a quienes hayan realizado aportes por un período inferior al establecido por la legislación. No obstante, un aspecto discutible es el nivel de esas prestaciones. Si bien sería deseable desde un punto de vista de equidad entre beneficiarios que las prestaciones de aquellos que tengan menos años de aportes sean menores a las jubilaciones ordinarias y, a su vez, mayores que las asistenciales, lo cierto es que, dado los niveles actuales de beneficios, ese objetivo es difícil de cumplir en el corto plazo. Resulta muy difícil alcanzar simultáneamente los objetivos de equidad (en función de los aportes), de redistribución y de beneficio mínimo. El beneficio básico debiera acompañar el costo de la canasta básica, el salario mínimo o una proporción del salario promedio, más allá de la historia contributiva individual.

Por su parte, algunos especialistas consideran que, con el objeto de producir una reforma previsional que esté orientada hacia la universalidad con más equidad debiera considerarse que la capitalización no puede ofrecer una jubilación aceptable para salarios bajos ya que por ahorro puro, la tasa de sustitución del salario es cercana al 40%, si bien se

⁶⁷ Cabe señalar que similares propuestas también fueron recogidas por la Unión de AFJP (UAFJP, 2003).

reconoce que el Estado (con la PBU) complementa estos ingresos para todos los jubilados, incluidos los de las AFJP⁶⁸. Sin embargo, debe tenerse cuidado con la evaluación de este problema ya que no existen expectativas ciertas acerca de la evolución de los salarios que percibirá en el futuro cada trabajador. El argumento es válido para quien reciba salarios bajos durante la totalidad de su historia laboral, lo que no puede ser establecido en los primeros años de aporte.

Las propuestas que se discuten incluyen, en algunos casos, el mantenimiento del régimen mixto, pero abriendo la opción de traspaso entre regímenes. Ello podría generar en el mediano plazo problemas administrativos no menores. No obstante, la adjudicación de los indecisos al sistema de capitalización ha generado una serie de reclamos que deberán ser atendidos con alguna modalidad de redefinición de la elección entre sistemas. Por supuesto, convendría resolver la definición del nuevo sistema antes de resolver esta cuestión.

Una propuesta que se ha comenzado a debatir de manera insistente consiste en el reemplazo de las prestaciones vigentes por un haber proporcional a los aportes realizados ("cuentas nocionales"), con prestaciones suplementarias redistributivas, lo que alentaría a los salarios elevados (superiores a \$1600) a optar por capitalización. Cabe recordar la importancia de determinar de manera precisa los objetivos y herramientas de la reforma. Un problema práctico es que el sistema de "cuentas nocionales" tiene más sentido en economías estables con reducida volatilidad. ¿Cómo se financiaría el pago de prestaciones ajustables automáticamente con aportes basados en sueldos que temporariamente pueden sufrir significativos atrasos?

Otros aspectos de la administración del sistema que han sido objeto de discusión y propuestas se refiere a la creación del Consejo Actuarial del Estado, el establecimiento de un padrón único de beneficiarios, la necesidad de obtener un consenso político superior al de leyes comunes (al estilo del pacto de Toledo)⁶⁹. Estos y otros aspectos administrativos e institucionales deben ser evaluados con atención.

En general, debe reconocerse que para la evaluación de las propuestas es fundamental que se hagan explícitas las medidas para la transición. Es de muy difícil cumplimiento el establecimiento de beneficios en función de historias laborales y previsionales incompletas. Actualmente la probatoria de servicios es una compleja y controvertida tarea, que se complicaría aún más al momento de verificar los montos aportados. También debe precisarse cómo y con qué periodicidad se aplicarían los ajustes inflacionarios (que tantos juicios ocasionaron en el pasado).

⁶⁸ Véase, por ejemplo, Losteau y otros (2003) en donde, más allá de este aspecto, se ofrece una propuesta con muchos puntos en común con la visión oficial.

⁶⁹ Véase Losteau y otros (2003).

Ello remite a la necesidad de revisar el análisis del impacto fiscal a corto y largo plazo. La mejor manera de creer en las promesas de un sistema previsional es cumpliendo en lo inmediato con los actuales beneficiarios, impidiendo que sus prestaciones se deterioren sin compensación alguna ante aumentos inflacionarios y del nivel salarial.

En resumen, es claro que se requiere de urgentes e importantes reformas en el sistema argentino de previsión social y, en sentido más amplio, en las políticas públicas destinadas a la población más anciana. Esas reformas, más allá de la necesaria resolución de los problemas generados por la crisis y el default de la deuda (decisiones que no necesariamente afectarían de manera sustantiva el nivel de prestaciones de largo plazo) y los cambios mencionados en la administración del sistema, debieran tener como objetivo primordial la expansión de la cobertura de ese grupo de la población.

La introducción de algún tipo de prestación asistencial para la población sin cobertura previsional, así como la reformulación de los requisitos para el acceso de esta cobertura por parte de los que no lograron hacer efectivos la totalidad de los aportes establecidos por la actual legislación son los aspectos más importantes de las necesarias reformas. En un momento en que el debate previsional despierta fuertes controversias, pareciera que al menos en el tema de extender la cobertura se encontraría bastante consenso (Beccaria y otros, 2003; Bertranou y otros, 2003; Losteau y otros, 2003; SSS, 2003; UAFJP, 2003).

Por supuesto, todo ello debe ser encarado evaluando con sumo cuidado su impacto fiscal. No puede dejar de insistirse en la necesidad de contemplar detalladamente el proceso de transición, definiendo la reforma como un proceso más que la sanción de una ley que resuelva los problemas existentes y redefina de manera definitiva el sistema. Por ejemplo, no debe olvidarse que para que el sistema previsional pueda mantener un carácter predominantemente contributivo, debe impulsarse un mercado laboral de mayor formalidad, aunque esto no sea suficiente en el corto plazo. Es necesario evaluar de manera conjunta las políticas de flexibilización laboral, desempleo y seguridad social por sus múltiples interrelaciones.

8. Referencias bibliográficas

- Beccaria, L., Altimir, O. y González Rozada, M. (2003) "Economía laboral y políticas de empleo" (mimeo), BID.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002), Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas, Fundación OSDE-CIEPP, Buenos Aires.
- Bertranou, F.; Grushka, C. y Rofman, R. (2000). "La previsión social en Argentina: una mirada integral de las instituciones, las políticas públicas y sus desafíos". Informe de la tercera edad en Argentina. Año 2000, Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.
- Bertranou, F.; Grushka, C. y Rofman, R. (2002). "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina", en Bertranou, F. (ed), Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile. OIT, Santiago,
- Bertranou, F.; Grushka, C. y Schulthess, W. (2000). "Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina", Serie financiamiento del desarrollo No 94, CEPAL, Santiago de Chile.
- Bertranou, F.; Rofman, R. y Grushka, C. (2003). "De la reforma a la crisis: el sistema de pensiones en Argentina". Revista Internacional de la Seguridad Social 56(2):103-114.
- Bertranou, F. y Grushka, C. (2002). "Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas", en Bertranou, F., Solorio, C. y Van Ginneken, W. (ed) Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, OIT, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar (1994). "El nuevo sistema previsional ¿Una reforma definitiva?", Serie de Notas 2, CECE, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2003). "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina: diagnóstico y alternativas" (mimeo), BID.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini J. C. (1994) "Cargas sobre la nómina salarial. Su sustitución en el financiamiento de la seguridad social" (mimeo).
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2003). "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", Serie gestión pública No. 35, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Machinea, J. L. (1992). "El sistema previsional argentino. Crisis, reforma y transición". Documento de Trabajo No. 6, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.
- Demarco, G. (1991) "Análisis de la deuda del sistema previsional con los beneficiarios", *Anales de las XXIV Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.
- Demarco, G y Posadas, L. (1992), "Las inequidades en el Régimen Nacional de Previsión Social", *Revista Estudios*, IEERAL, Año 15, No. 62, Abril Junio, Córdoba.
- Fanelli, J. M. y Heymann, D. (2002), "Monetary dilemmas: Argentina in Mercosur", Serie estudios y perspectivas, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.
- Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1986). "Maduración y crisis del sistema previsional argentino", Boletín Informativo Techint No. 240, Buenos Aires.

- Grushka, Carlos (1999) "La cobertura del sistema previsional: un nuevo desafío". IV Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población Argentina (AEPA). Resistencia, Chaco.
- Grushka, Carlos (2001). "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX". Sociales-Revista Latinoamericana de Política Social, No.4, Mayo.
- Grushka, Carlos (2002). Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000-2050. Serie Estudios Especiales N°14. SAFJP, Buenos Aires.
- Hausmann, R. y Velasco, A. (2002), "Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis", (mimeo), Kennedy School of Government, Harvard University.
- INDEC (1995) Situación y evolución social. Síntesis N° 3. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.
- INDEC. INDEC Informa. Varios números. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.
- Losteau, Martín y otros (2003) Hacia un federalismo solidario. Una propuesta integral desde la economía y la política (mimeo).
- Machinea, J. L. (2002) "Currency crises: a practitioner's view" (mimeo), Washington.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000). "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", Serie financiamiento del desarrollo No 93, CEPAL, Santiago de Chile
- MEOSP. Informe Económico. Varios números. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.
- MTSS (1997) Boletines de estadísticas laborales. 2º semestre 1996. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MTSS (1999) Indicadores de coyuntura laboral. Diciembre 1998. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MTSS (2002) Panorama de la Seguridad Social, Segundo Trimestre de 2002, Buenos Aires.
- Mussa (2002), Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy, Institute for International Economics, Washington.
- Perry, G. y Servén, L. (2002) "La anatomía de una crisis múltiple: qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella", en Desarrollo Económico, No 167, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, Argentina.
- Pok, C. (1999) "La medición del mercado de trabajo: desafíos del nuevo escenario". IV Jornadas de la AEPA. Resistencia, Chaco.
- Posadas, Laura (1993) "El Nuevo Sistema de Jubilaciones y Pensiones. Sus Efectos sobre el Déficit Previsional Público", Informe final PRONATASS/BIRF, Proyecto ARG89/005, junio. Buenos Aires.
- Roca, Emilia y Juan M. Moreno (1999) "Desprotección Social y Exclusión de la Seguridad Social". Presentado en XIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Carlos de Bariloche, Argentina. Abril.

Roca, Emilia E. y Juan Martín Moreno (2000). El trabajo no registrado y la exclusión de la Seguridad Social. Mimeo.

Rofman, Rafael; Gustavo Stirparo y Pablo Lattes (1997) Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050, Estudio Especial 12, SAFJP, Buenos Aires.

Rondina, E. (1992), "Pensiones graciabiles y no contributivas", (*mimeo*), PRONATASS, Buenos Aires.

Schulthess, W. (1987) Presente y futuro del régimen de jubilaciones y pensiones. Proyecto Gobierno Argentino PNUD ARG.85/016, Buenos Aires.

Schulthess, Walter E. y Demarco, Gustavo (1993) Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. Santiago: CEPAL/PNUD.

SAFJP (2002) El Régimen de Capitalización a ocho años de la Reforma Previsional. Superintendencia de AFJP, Buenos Aires.

SAFJP (2003) El Régimen de Capitalización a nueve años de la Reforma Previsional. Superintendencia de AFJP, Buenos Aires.

SSS (2003) Libro blanco de la previsión social. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

UAFJP (2003) Sistema previsional argentino: propuesta de reforma. Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.

Wainerman, Catalina (1999). "Familias reales y familias estadísticas". IV Jornadas de la AEPA. Resistencia, Chaco.