

Jubilación Mínima período 1993 - 2015

AÑO	MÍNIMO	% DE AUMENTO
Período del 1993 al 2002	150	-
2003	220	46,66%
2004	308	40%
2005	390	26,62%
2006	460	17,94%
2007	600	30,43%
2008	689	14,83%
2009	827	20,02%
2010	1050	26,96%
2011	1434	36,57%
2012	1879	31,03%
2013	2477	31,82%
2014	3231	30,44%
2015	3821	18,26%

Breve reseña de la historia del sistema previsional argentino desde 1944

Entre 1944 y 1955, el sistema previsional argentino recibió un gran impulso. En esa etapa se produjo la masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores, con la creación de las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). Este proceso implicó que el derecho a la previsión social dejara de ser un beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se extendiera a amplias franjas de la clase trabajadora. A partir de este momento, el acceso a la cobertura previsional quedó dependiendo sólo de la pertenencia del trabajador al mercado de trabajo formal.

Por otra parte, si bien en esta etapa se produjo una transformación progresiva del sistema previsional, la lógica en la asignación de derechos permaneció atada a los acuerdos que cada sector particular conseguía en su negociación con el Estado y los sectores patronales. De tal modo, las condiciones de elegibilidad, la edad jubilatoria, las tasas de contribuciones patronales y los niveles de beneficio seguían siendo definidas según el poder económico y político de cada grupo ocupacional, generando desigualdades al interior del sistema previsional.

Hacia 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se asumió la lógica de reparto como principio estructurante. Ello implicó que la redistribución de ingresos prime como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la lógica de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

La distribución se realizaría de forma vertical: los trabajadores con ingresos bajos y medios obtendrían tasas de sustitución del salario (TSS) mucho más altas que los trabajadores de mayores ingresos. Es decir, los trabajadores de menores salarios percibirían un beneficio jubilatorio superior al que le correspondería por la magnitud de sus aportes al sistema.

La crisis de las cajas de previsión (1955 - 1966).

En 1958, el gobierno de Frondizi sancionó la Ley 14.499 con la que se determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado. De esta forma, se igualaron las TSS de la mayoría de los sistemas de modo que, en los hechos, se impulsó un proceso de estandarización de los niveles de haberes que terminó desdibujando el elemento más progresivo del sistema previsional diseñado bajo el segundo gobierno peronista.

Por otra parte, en esta etapa también comenzó a producirse un distanciamiento entre la cobertura legal y la realmente existente, lo que indica que existía una cierta proporción de trabajadores que no participaban en el mercado de trabajo formal y, por ende, que no pagaban contribuciones. Al mismo tiempo, ya en los años sesenta, la rápida maduración ocupacional provocó que las cajas más viejas y aquellas que sufrían niveles de evasión muy altos comenzaran a presentar déficits primarios.

De esta forma, con el trascurso del tiempo, la persecución del 82% móvil, la ampliación de la brecha entre la cobertura legal y efectiva y la rápida maduración ocupacional fueron desencadenando importantes problemas financieros que resultaron determinantes de la reforma de 1968.

La reforma del sistema previsional (1966 - 1975).

La reforma del sistema previsional de 1969, impulsada por el régimen de facto a través de las Leyes 18.037 y 18.038, implicó una transformación estructural del sistema previsional, al instaurar la centralización administrativa, el incremento de las restricciones en el acceso a los beneficios y la imposición de un principio de distribución regresivo.

En primer lugar, las diversas cajas existentes se unificaron en sólo tres correspondientes a trabajadores autónomos, del Estado y de la industria, controladas por el Estado. Las condiciones de acceso, los niveles de beneficio y los mecanismos de financiamiento dejaron de depender de cada sector ocupacional y fueron estandarizados para la mayor parte de los grupos ocupacionales; a la vez que se uniformaron los aportes y contribuciones, que quedaron fijados en un 5% a cargo del empleado y en un 15% a cargo del empleador.

En segundo lugar, se elevó la edad de acceso a los beneficios, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, pasó a ser entre 55 y 60 años y, en los autónomos, entre 62 y 65 años. A su vez, se incrementó la cantidad de años contributivos como requisito de acceso a la jubilación: el mínimo de años de aportes se estableció en diez años hasta alcanzar un máximo de treinta años.

En tercer lugar, la reforma implicó que la distribución del ingreso entre la población pasiva estuviera vinculada directamente con la distribución existente en la vida activa, lo que sostuvo las desigualdades entre los estratos ocupacionales más privilegiados y aquellos con ingresos medios o bajos. Si bien se mantuvo la lógica de reparto, la reforma de 1968 implicó un profundo cambio en el patrón distributivo del sistema previsional vigente durante el peronismo, beneficiando a los sectores de más altos ingresos e impactando de forma regresiva sobre los sectores populares.

En lo que respecta al financiamiento del sistema, la reforma benefició ampliamente a aquellos sectores ocupacionales que pertenecían a las cajas previsionales que estaban en crisis. Al haberse unificado y centralizado las cajas jubilatorias, aquellas que ya presentaban déficit primario pudieron recuperar el equilibrio con el superávit de las cajas más jóvenes, sin necesidad de ajustar el nivel de haberes.

De todas formas, este equilibrio fue sólo de corto plazo, ya que al acelerarse la maduración ocupacional y al incrementarse la cantidad de trabajadores en el sector informal, el sistema previsional volvió a enfrentarse con profundos problemas financieros.

El régimen previsional se encontraba limitado por factores de riesgo que, más temprano que tarde, lo llevarían a enfrentar graves problemas financieros que se traducirían en la caída del valor real de las prestaciones, el no cumplimiento de lo dispuesto por la ley y, finalmente, al colapso financiero, sólo postergado temporariamente por la recurrencia cada vez más frecuente a otras fuentes de recursos.

Una nueva reforma regresiva sobre el sistema previsional (1976 - 1983).

La dictadura militar que tomó el gobierno en 1976 llevó adelante una profunda represión sobre la clase trabajadora, desarticulando a los sindicatos como

interlocutor social del sistema de previsión y salud. En este marco, en 1980 logró impulsar una reforma profundamente regresiva sobre el sistema previsional, que buscó sostener su financiamiento en base a los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación, en 1980, de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema previsional.

Por una parte, el congelamiento de los salarios fijado por la dictadura en un contexto de alta inflación impulsó una fuerte caída en el poder adquisitivo de los salarios y de las jubilaciones en tanto éstas últimas se encontraban asociadas directamente a los primeros, por la movilidad jubilatoria existente desde años antes. De esta forma, con el estancamiento del salario nominal, la dictadura consiguió provocar una fuerte redistribución del ingreso en favor de los sectores más privilegiados y en detrimento de los trabajadores (activos e inactivos). Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45% y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes.

Sumado a esto, el elemento más regresivo de la reforma de 1980 fue la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por la ampliación del IVA. Es decir, no sólo se benefició fuertemente a los sectores empresarios reduciendo sus costos y, por ende, incrementando su rentabilidad, sino que, además, se transfirieron los costos del financiamiento de la seguridad social al conjunto de los trabajadores, aún a aquellos que, por pertenecer al sector informal, ni siquiera contaban con el acceso efectivo a los derechos jubilatorios.

En este marco, los desequilibrios financieros se agudizaron tanto por el estancamiento del mercado de trabajo formal, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional como por las crecientes dificultades causadas por la eliminación de los aportes patronales. Desde un principio, el nuevo sistema mostró su carácter altamente dependiente de las transferencias fiscales no contributivas, lo que incrementaba su vulnerabilidad ante reducciones en los niveles de recaudación. En 1981, el déficit primario del sistema previsional había alcanzado el 60% de los gastos totales. Estas debilidades estructurales tendrán su corolario, ya en democracia, cuando se produjo el colapso financiero del sistema previsional argentino.

El colapso del régimen previsional (1983 - 1989).

Hacia mediados de los años ochenta, ya con el restablecimiento de la democracia, se aplicaron algunas medidas tendientes a revertir los problemas financieros y el cariz regresivo del sistema previsional como, por ejemplo, a través del restablecimiento de las contribuciones patronales. No obstante, el desequilibrio del sistema era tan pronunciado que ya no era posible su autosostenimiento, de modo tal que continuó dependiendo de la transferencia de recursos fiscales para cubrir los déficit del sistema: se transfirió parte de los ingresos del programa de asignaciones familiares y se crearon nuevos impuestos sobre el gas, la electricidad y los servicios telefónicos.

A pesar de esto, la fragilidad financiera del sistema jubilatorio persistió y se profundizó tanto por la significativa expansión de la informalidad laboral y la evasión fiscal como, aunque en menor medida, por el envejecimiento poblacional producto del aumento de la esperanza de vida y por el descenso de la natalidad. Esto implicó que el Estado se retrasara en el pago de los beneficios, lo que sumado a la pérdida del valor real de los haberes por la inflación generó una caída significativa en las condiciones de vida de los jubilados. Entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989.

Asimismo, el Estado comenzó a manejar como variable de ajuste la aplicación de la movilidad jubilatoria, lo que le significó enfrentar gran cantidad de juicios y sentencias judiciales en su contra, a los que tampoco podía responder. En este contexto, en 1986 el presidente R. Alfonsín decretó la Emergencia Previsional y, con ello, logró congelar las demandas legales y la ejecución de las sentencias en contra del Estado. A la vez, se estableció un nuevo mecanismo para el cálculo de los haberes que, si bien buscó homogeneizar la distribución de los beneficios en el sistema en su conjunto, no implicó la recuperación de los haberes jubilatorios.

La reforma estructural del sistema previsional y su crisis.

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

La reforma previsional de 1994.

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

Se trataba de un régimen de carácter mixto, ya que se combinaban dos sistemas, uno administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR), en su mayoría privadas y vinculadas entre sí. En lo que respecta a la determinación de los haberes jubilatorios también se presentaban diferencias: mientras en el sistema de reparto resultaban de la composición de tres tipos de prestaciones a cargo del Estado, en la

capitalización se combinaban recursos públicos con un haber financiado por las AFJP con los fondos capitalizados de sus afiliados. Ahora bien, es preciso advertir que en diversos aspectos, la reforma beneficiaba al régimen de capitalización. Por ejemplo, esto era evidente en los mecanismos estipulados para “optar” entre uno u otro régimen: mientras para elegir reparto cada contribuyente debía solicitarlo por escrito en un acortado límite de tiempo, en el caso de la capitalización la afiliación se realizaba de manera automática (excepto que los aportantes manifestaran lo contrario). Se mantenía la misma asimetría para pasar, una vez ya afiliado, de un sistema al otro: el pasaje al régimen estatal sólo fue posible en los dos años posteriores a la reforma; en cambio, no había limitantes para traspasarse al de capitalización.

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

El sistema previsional mixto (1994 - 2008).

En el transcurso de los 14 años en que el sistema previsional mixto se desarrolló en nuestro país, se puso de manifiesto que muchos de los argumentos con los que se justificó la reforma de 1994 poco tuvieron que ver con los resultados reales del sistema. En principio, basta con advertir que, lejos de propulsar el crecimiento económico y el mejoramiento de los haberes de los jubilados, las consecuencias de la reforma fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y regresivas para la clase trabajadora en su conjunto. No implicó lo mismo para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, que se vieron altamente beneficiados por la proliferación de negocios asegurados a partir del flujo de fondos captados por las AFJP.

Cobertura, afiliación y nivel de aportes.

En primer lugar, en lugar de ampliarse, la cobertura se redujo significativamente. Como se puede observar en el Cuadro N° 2, el porcentaje de beneficiarios disminuyó: mientras en 1992 representaban el 84,4% de los hombres y el 73,9% de las mujeres

de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente.

Cuadro Nº 2. Cobertura previsional. Afiliados y beneficiarios por grupo de género. Total del País, 19922004 (en porcentajes)

	Contribuyentes como % de la PEA	Contribuyentes como % de la población empleada	Beneficiarios como % de la población de 65 y más años		
	H	M	H	M	H
1					
9	47,6%	45,4%	50,5%		
9	48,4%	84,4%	73,9%		
2					
1					
9	45,7%	41,8%	49,0%		
9	46,3%	85,5%	71,5%		
3					
1					
9	46,7%	43,5%	51,4%		
9	50,0%	85,7%	72,6%		
4					
1					
9	42,3%	40,0%	48,8%		
9	48,5%	86,6%	71,9%		
5					
1					
9	42,0%	38,2%	48,9%		
9	46,7%	85,2%	70,6%		
6					
1					
9	42,8%	39,0%	48,1%		
9	46,1%	80,8%	71,6%		
7					
1					
9	42,0%	39,7%	46,7%		
9	45,4%	80,6%	68,6%		
8					
1					
9	40,7%	39,0%	46,3%		
9	45,4%	79,0%	69,7%		
9					
2					
0	39,8%	38,0%	45,6%		
0	44,8%	74,9%	68,0%		
0					
2					
0	36,8%	37,0%	44,9%		
0	44,4%	76,3%	68,6%		

1			
2			
0	33,5%	34,9%	40,1%
0	42,0%	73,4%	67,0%
2			
2			
0	34,9%	30,5%	39,8%
0	36,2%	71,9%	62,1%
3			
2			
0	36,9%	32,4%	41,1%
0	37,3%	71,0%	62,1%
4			

Fuente: Arza (2009) elaborado sobre la base de Rofman y Lucchetti (2006).

Para analizar las razones de esta disminución en la cobertura, es indispensable tener en cuenta los altos niveles de precarización del empleo. En el período estudiado no sólo se produjo un importante incremento en los niveles de desocupación sino que, además, se expandieron la informalidad laboral y las formas de contratación que, al precarizar las condiciones de trabajo, impulsaron un aumento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios. De esta forma, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual periodo, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres).

Si por su parte se analiza la relación entre aportantes y afiliados, se observa que este número descendió entre 1995 y 2002 en 21,1%. En este sentido, el nuevo sistema previsional, por su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural y en un contexto de envejecimiento poblacional, puso en evidencia la debilidad del modelo contributivo.

Otra de las promesas de la reforma afirmaba que la inclusión del régimen de capitalización, de por sí, significaría un incentivo a la afiliación voluntaria, ya que (supuestamente) los trabajadores se verían motivados por la “transparencia” del régimen de capitalización y por el hecho de que percibirían casi la totalidad de sus aportes individuales, sin que el Estado distribuya esos fondos intergeneracionalmente. Sin embargo, este pronóstico no se reflejó en

los hechos, por el contrario la proporción de afiliación voluntaria fue muy baja a lo largo de la totalidad del período. En efecto, la proporción de aportantes voluntarios sobre la recaudación total no ha superado el 1% entre 1995 - 2006, representado en este último año sólo un 0,4% del total.

Es preciso recordar que el régimen de capitalización recibía de forma automática a aquellos trabajadores que al ingresar al mercado de trabajo formal no realizaban ninguna opción jubilatoria. Un dato no menor, ya que la proporción de indecisos respecto del crecimiento en la afiliaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) siempre fue muy elevada, llegando a representar un 83,1% en 2006. Si se relacionan ambos aspectos, es posible aseverar que las nuevas afiliaciones a las AFJP se explican, casi en su totalidad, por la incorporación automática de “indecisos”. En definitiva, esto demuestra que el comportamiento de los trabajadores, lejos de estar guiado por la búsqueda de la AFJP que garantizase la maximización de su jubilación futura, estuvo ligado sobre todo a la falta de información, la arbitrariedad o la indiferencia. En definitiva, en este punto se pone de relieve, en parte, el carácter privatizador de la reforma previsional de 1994, a pesar de que se lo presentara como un régimen mixto, a la vez que su intención de debilitar el sistema público de reparto.

En lo que respecta al nivel de haberes, si bien entre 1993 y 2001 no se observó una contracción, esto se explica en gran parte por la virtual ausencia de inflación en el período más que por un incremento en el valor nominal de las jubilaciones y pensiones. Es más, los haberes jubilatorios a lo largo del régimen de convertibilidad evaluados a pesos constantes fueron 10,6% más reducidos que los registrados en la década del ochenta.

En suma, la promesa neoliberal respecto de que la reforma previsional garantizaría la expansión de la cobertura y de la afiliación, el incremento de los haberes y el cumplimiento de los aportes no sólo no se cumplió sino que, por el contrario, significó un desmejoramiento de dichas variables.

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

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

La crisis y el colapso del régimen de convertibilidad afectaron al sistema previsional en su conjunto: mientras los jubilados del régimen de reparto sufrieron un recorte del 13% en sus haberes a mediados del 2001, los afiliados de las AFJP padecieron una contracción en sus fondos. Esto último se vio

acrecentado porque las AFJP habían sido “inducidas” por el Estado a aumentar su tenencia de bonos públicos, como forma de suplir las crecientes restricciones al endeudamiento del Estado en el mercado internacional de capitales. En este contexto, en la cartera total de las AFJP, las operaciones de crédito público pasaron a representar el 78% en 2001.

Esta situación puso en riesgo la sostenibilidad del propio régimen de capitalización, ya que el gobierno nacional anunció que las AFJP recibirían el mismo tratamiento que otros tenedores de bonos nacionales o internacionales en el proceso de reestructuración de la deuda pública. La estrategia estatal para evitar que esta situación produjese una reducción drástica del valor de la cuota, y consecuentemente, del beneficio de los trabajadores prontos a jubilarse, fue autorizar a las AFJP a contabilizar los papeles en *default* a valor nominal y permitir, posteriormente, su contabilización a “valores técnicos”. Esto permitió sortear parte de los efectos negativos del *default* sobre las generaciones prontas a jubilarse, así como también una eventual escalada de juicios contra el Estado y/o las AFJP.

A su vez, la crisis condujo a una nueva contracción del mercado formal de trabajo determinando un descenso en la relación aportantes/beneficiarios, a la vez que se produjo un importante deterioro en el valor real de las contribuciones, como consecuencia de la elevación del ritmo de variación de los precios tras la devaluación de la moneda a comienzos del 2002.

En suma, los impactos de la crisis fiscal, política y económica del 2001 pusieron en evidencia la debilidad del sistema previsional para enfrentar un escenario de crisis.

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

En síntesis, luego de repasar las consecuencias de la reforma de 1994, se puede concluir que la evolución de los indicadores más relevantes del nuevo sistema terminaron mostrando resultados muy limitados, ya que éste fue inadecuado para la realidad del mercado laboral y para la estructura económica argentina. En términos generales, la reforma implicó un cambio sustancial en el patrón distributivo del sistema, implementando un régimen de individualización de derechos y beneficios. De esta forma, la lógica de solidaridad intergeneracional de distribución de recursos se vio socavada y el haber de cada trabajador pasó a estar directamente vinculado a su propia historia laboral

y salarial y, además, en el régimen privado, terminó dependiendo del resultado financiero de la inversión de sus contribuciones personales. A través de este sistema, se produjo un traspaso del riesgo previsional a cada trabajador en particular. Por un lado, la eliminación de la movilidad jubilatoria implicó que el riesgo inflacionario terminase corriendo por cuenta del afiliado. Por otro, aquellos trabajadores afiliados al régimen de capitalización debieron afrontar, por el mecanismo de contribución definida, el riesgo de inversión. Asimismo, las dificultades crecientes por permanecer en el mercado formal de trabajo y, por ende, en el sistema previsional, también se convirtieron en un problema exclusivamente individual. Por último, la reforma neoliberal del sistema previsional condujo a la exclusión de amplias franjas de la población del mismo, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de los haberes.

La reestatización del sistema de AFJP en Argentina en 2008.

La re-estatización del sistema jubilaciones a fines de octubre de 2008 significó la recuperación del sistema previsional en manos del Estado Nacional la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425 de 2008, ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. De hecho, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional.

A su vez, la re-estatización del sistema implicó que los fondos que administraban las AFJP fueran traspasados hacia las arcas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y, con ello, surgieron una serie de debates públicos acerca de la propiedad y el uso de dichos fondos.

Ley 26.425

Las reformas enumeradas que rigieron durante los años 2007 y 2008, hasta la sanción de la Ley 26.425, la cual cambió la situación y determinó la unificación del SIJP y estableció un único régimen previsional público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Reglamentada por Decreto 2099/08 y complementada por importantes disposiciones como Decreto 2103/08 (el cual modifica el Decreto 897/07 en relación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino) y el Decreto 2104/08 (el cual dispone que las personas quedan incluidas en el nuevo SIPA). El nuevo sistema mantiene el reparto solidario y elimina el régimen de capitalización contemplado en la antigua ley que fue absorbido por el sistema de reparto.

El SIPA es administrado por el Estado, a través del organismo descentralizado la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), de jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Con la creación del SIPA, se pasó de un sistema mixto de capitalización y reparto a otro exclusivo de reparto administrado por la ANSeS, modificándose sustancialmente el régimen previsional en virtud de varias críticas respecto al sistema de capitalización. Principalmente críticas dirigidas a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) respecto de las altas comisiones que detraían de las cuentas de sus afiliados, excesivo costo administrativo, altos volúmenes destinados a sueldos y cargos de directivos, y de la supuesta no rentabilidad y falta de confiabilidad de sus inversiones a los fines de garantizar las prestaciones asumidas por el sistema.

Con la implementación del nuevo sistema, los aportes pasaron a ser administrados de forma exclusiva por el Estado, volviendo a la estructuración de un sistema de reparto, donde los trabajadores en actividad sostienen las jubilaciones y pensiones de la clase pasiva.

Se elimina el subsistema de jubilación privado y el traslado de todos los afiliados al sistema público. Derivándose desde diciembre del 2008 todos los aportes de los afiliados privados a la ANSeS.

En definitiva, la ANSeS asumió el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, invalidez o pensión.

Se fijó como presunción legal un aporte constante del 11% del salario o remuneración de los afiliados al antiguo régimen.

Respecto de los autónomos, el nuevo sistema determina que la totalidad del 20% de sus aportes sean destinados al sistema público (el antiguo régimen disponía solo del 16%).

Además la ANSeS, está autorizada a invertir los excedentes que pueda devengar el pago de las prestaciones a los actuales beneficiarios, y podrá prestarle al Estado Nacional hasta un 50% de dicho excedente, con lo cual este último obtiene una fuente de financiamiento a su voluntad para solventar el creciente gasto público.

Si bien el Estado había recurrido al financiamiento de los fondos de las AFJP, resulta evidente que con el control de los fondos por parte del ANSES cuyos funcionarios son designados por el propio P.E.N., el acceso a los mismos se le ha simplificado en exceso con los riesgos que ello puede ocasionar, ya que no sería la primera vez que nuestro país se han “utilizado” las cuentas previsionales para atender gastos corrientes del Estado lo que fue llevando al vaciamiento del sistema que entre otros fue argumento para justificar la sanción de la Ley 24.241.

En el nuevo régimen implementado, todas las jubilaciones y pensiones se actualizarán conforme la forma de movilidad jubilatoria.

Asimismo, corresponde señalar que el actual régimen no significa la derogación de la ley 24.241 en un todo, ya que muchas de sus disposiciones continúan vigentes, sino que lo derogado es el régimen privado de capitalización individual.

La Ley de Movilidad Jubilatoria.

La aprobación de la Ley de Movilidad Jubilatoria²² en octubre de 2008 determinó que los haberes jubilatorios se ajustarían en los meses de marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice elaborado para este fin específico. El mencionado indicador se construye en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y por el incremento que registren semestralmente los salarios, determinando ambos componentes un 50% por ciento del valor del índice.

La estimación de la variación de los salarios nominales se realiza a través del índice general de salarios (IGS) del INDEC y del RIPTTE (Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables), tomándose en consideración el índice salarial que registre un mayor crecimiento en el período. En definitiva, el índice de movilidad jubilatoria combina la variación de los salarios con el incremento de los recursos tributarios por beneficiario. Es decir, el índice de movilidad (m) es igual a: $0,5 \times (\text{variación de los salarios}) + 0,5 \times (\text{variación de los recursos tributarios por beneficiario})$.

Sin embargo, esta fórmula se aplica si y sólo si el índice de movilidad estimado es inferior a la variación de los recursos totales de la seguridad social por beneficiario en los últimos doce meses. En caso de que la variación de los recursos totales sea inferior al índice estimado, los haberes jubilatorios se ajustarán según el incremento que hayan registrado los recursos totales de la seguridad social por beneficiario. En los hechos, se le colocó un techo al incremento de las jubilaciones y las pensiones.

Se debe resaltar que este indicador no toma en consideración la evolución del nivel general de precios, y por ende, no garantiza el mantenimiento del poder de compra de los haberes jubilatorios. Es más, en un contexto inflacionario y de estancamiento o contracción de los salarios reales, el ajuste de las remuneraciones de la población pasiva, de no mediar un significativo incremento en la recaudación, irá a la zaga del incremento de los precios. En segundo lugar, dichos haberes sólo reducirán su brecha con respecto a los ingresos de los trabajadores activos de producirse un crecimiento de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario superior al de los salarios.

En síntesis, la Ley de Movilidad Jubilatoria no garantiza *per se* una recomposición significativa de los haberes jubilatorios, ya que se limita a determinar un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y de la recaudación de la seguridad social.

Estas limitaciones quedan al descubierto al analizar el impacto que hubiera tenido el presente proyecto de ley sobre la evolución de los haberes jubilatorios de haber estado vigente desde el colapso del régimen de convertibilidad a comienzos del 2002. En efecto, durante el período comprendido entre los años 2002 y 2007 la jubilación mínima se elevó un 297,5% como consecuencia de los incrementos dispuestos por el Poder Ejecutivo, en tanto que de haber estado vigente la ley de movilidad dicho incremento se hubiera reducido al 119%. Es más, los haberes jubilatorios en el período mencionado crecieron prácticamente el doble que el índice general de salarios publicado por el INDEC permitiendo una reducción de la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores activos y los pasivos. Pero de haber estado vigente la presente ley dicha brecha prácticamente no se habría modificado, ya que los haberes jubilatorios habrían crecido sólo levemente por encima de los salarios.

De todas formas, se debe remarcar que la ley de movilidad implica un nivel mínimo de actualización de las remuneraciones pasivas, ya que el Poder Ejecutivo puede determinar incrementos adicionales en el valor de las prestaciones. A pesar de las limitaciones que posee la ley, la misma ha representado un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva dejó de depender exclusivamente de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

La vigencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria posibilitó un incremento del 15% en la jubilación mínima durante 2008 y 19,9% en 2009 (considerando los incrementos de marzo y septiembre).

Sin embargo, en 2008 el elevado ritmo de variación de los precios determinó que, a pesar de los incrementos nominales en los haberes jubilatorios los mismos perdieran poder de compra en términos reales. En efecto, el poder adquisitivo de la jubilación mínima en enero de 2009 era un 4,8% más reducido que el existente un año antes.

En cambio, en 2009 el menor ritmo de variación de los precios y los significativos aumentos de los haberes jubilatorios como consecuencia de la vigencia de la mencionada ley posibilitarán un incremento, en términos reales, cercano al 7,9%.

En la post-convertibilidad, se produjo una expansión en la cantidad de aportantes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJYP), que pasó de poco menos de 5 millones de aportantes en 2002 a 8 millones en 2008. Este proceso, como se mencionó, fue una consecuencia directa de la expansión del empleo registrado que creció a una tasa anual acumulativa del 8,6%, quebrando la tendencia descendente presente en esta variable durante la vigencia del régimen de convertibilidad.

El crecimiento en el número de aportantes fue muy significativo, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. Sin embargo, el incremento fue más intenso en el primero de los regímenes mencionados en donde se produjo una expansión en la cantidad de aportantes del 166,5% en el período comprendido entre los años 2002 y 2007, en tanto que en el régimen de capitalización dicho incremento alcanzó el 40,5%.

El mayor crecimiento de los aportantes del régimen de reparto obedeció a las diversas políticas desarrolladas por el Estado nacional tendientes a facilitar la opción de los aportantes entre los dos regímenes, y a que los trabajadores prefirieron crecientemente el régimen de reparto ante los magros resultados obtenidos por el sistema de capitalización.²⁵ De esta forma, aún antes de la re-estatización del sistema se había producido un incremento significativo en los aportantes al sistema de reparto quebrando la tendencia descendente presente desde mediados de la década del noventa.

Cuadro N° 2. Evolución de la cantidad de aportantes según régimen, 1994-2008.
(en millones de aportantes).

Régimen		
Período	Total del sistema	Reparto
Capitalización		
1994	5,0	2,4
1995	4,7	1,9
1996	5,1	1,6
1997	5,4	1,3
1998	5,7	1,2
1999	5,6	1,1
2000	5,5	1,0
2001	5,1	0,9
2002	4,8	0,8
2003	5,3	0,9
2004	6,1	1,0
2005	6,7	1,2
2006	7,3	1,4
2007	7,8	2,2
2008	8,0	8,0

Nota: La información corresponde a la cantidad de aportantes a diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo.

A su vez, la expansión del número de aportantes al sistema de seguridad social a lo largo de la post-convertibilidad fue acompañada por un crecimiento significativo en el número de beneficios.

En efecto, los mismos pasaron de poco más de 3 millones a comienzos de la presente década a casi 5 millones en el 2008. Este proceso contrasta con lo acontecido durante la vigencia del régimen de convertibilidad, cuando la contracción del empleo registrado y el incremento del trabajo informal determinaron una estabilización en la cantidad de beneficios otorgados por la seguridad social en torno a los 3,2 millones de beneficiarios.

De todas formas, se debe resaltar que, si bien el incremento de la cantidad de beneficiarios estuvo asociado a la expansión del empleo registrado, fue centralmente la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y la moratoria previsional las que posibilitaron que, entre diciembre de 2005 y el mismo mes del 2007, se otorgaran 1,6 millones de nuevos beneficiarios.

A su vez, a pesar del elevado incremento en la cantidad de beneficios otorgados por el régimen de seguridad social se produjo un aumento en la relación entre aportantes y beneficiarios. En efecto, el cociente aportantes/beneficios se elevó desde 1,46 en 2002 a 1,61 en 2008, como consecuencia de la mayor expansión en el número de aportantes al sistema. Este proceso no es menor, ya que le otorga sustentabilidad al sistema en el largo plazo y pone en evidencia que, en buena medida, la crisis y el déficit del sistema previsional estuvieron profundamente asociados a la contracción del mercado de trabajo formal en nuestro país. Es más, la sustentabilidad alcanzada por el sistema previsional en los últimos años se produjo a pesar de que no se revirtió una de las medidas que acompañó el proceso de privatización: la rebaja de las contribuciones patronales.

Por otro lado, la expansión en la cantidad de aportantes y beneficiarios del régimen de seguridad social a lo largo de la post-convertibilidad fue acompañada por una aguda recomposición del haber mínimo jubilatorio que se incrementó en términos nominales 413%, pasando desde los \$150 a mediados de 2003 a \$ 770 en julio de 2009.

Al analizar la evolución de la jubilación mínima en términos reales, es decir considerando su poder de compra real, se observa una recuperación significativa de la misma hasta comienzos del 2007. En efecto, en términos reales el haber mínimo jubilatorio se incrementó en un 86,1% entre los meses de enero de 2002 y 2007. Sin embargo, como consecuencia de la aceleración en el ritmo de variación de los precios entre enero de 2007 y julio de 2009 se produjo una reducción en el poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo del 9,3%, a pesar de que en términos nominales creciera un 45,3%.

En este sentido, la Ley de Movilidad Jubilatoria no permitió elevar el haber mínimo jubilatorio en términos reales durante el 2008, tal como se mencionó en la sección anterior. Sin embargo, en 2009 se prevé una recomposición del haber mínimo en términos reales, ya que se estableció, de acuerdo con esta ley, un incremento del 19,9% en el haber, en un contexto en donde el ritmo de variación de los precios no superaría el 12%.

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

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

Esta evolución diferencial de los haberes jubilatorios mínimos y medios obedece centralmente a dos causas. En primer lugar, la mayor parte de los incrementos otorgados a lo largo de la post - convertibilidad estuvieron dirigidos a los haberes mínimos. Por otro lado, la moratoria previsional y el régimen de jubilación anticipada determinaron la inclusión de nuevos beneficiarios con el haber mínimo jubilatorio lo que condujo a una disminución de los haberes medios del sistema.

El mayor crecimiento de los haberes mínimos sobre los medios produjo una reducción en la brecha entre dichos ingresos. En efecto, en 2008 los haberes mínimos representaban el 80,2% de los haberes medios, mientras que dicha relación se ubicaba en promedio en el 51,5% durante la vigencia del régimen de convertibilidad. Este incremento permitió un aumento en la equidad interna del sistema, retrotrayendo la relación entre haberes mínimos y medios a los prevalecientes hasta la década del noventa.

La situación actual del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA).

La expansión del empleo registrado y de la recaudación permitió un notorio incremento de los ingresos de la seguridad social correspondientes a aportes y contribuciones a lo largo de la post-convertibilidad. En efecto, mientras que los ingresos por contribuciones a la seguridad social se ubicaban en \$ 9710,4 millones en 2002, en 2008 alcanzaban los \$ 54.693,7 millones. En este contexto, las contribuciones a la seguridad pasaron de representar el 3,1% del PIB en 2002 al 5,3% del mismo en 2008.

De todas formas, se debe mencionar que este significativo incremento en los aportes a la seguridad social no sólo fue explicado por la expansión de los ocupados registrados, sino también por el incremento de las alícuotas de las contribuciones patronales tras el colapso del régimen de convertibilidad. En efecto, mientras que las alícuotas de las contribuciones patronales se ubicaban en el 17,7% en el 2000, tras la devaluación de la moneda se elevaron hasta el

23,4%, valor de todas formas inferior al existente a comienzos de la década pasada (33%).

A su vez, a lo largo de este período se produjo un significativo incremento en el gasto asociado a las prestaciones de la seguridad social que pasaron de \$ 16.535 millones en 2002 a \$ 64.551 millones en el 2008. Este incremento se reflejó en una mayor participación de las mismas en el PIB, en tanto representaban el 5,3% del mismo en 2002 y en 2008 dicha relación se había elevado hasta el 6,3%.

Los ingresos totales de la seguridad se componen de los aportes personales, de las contribuciones patronales, de contribuciones figurativas del tesoro nacional y de los ingresos tributarios percibidos por el sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Este último componente también registró un notorio incremento, producto del incremento general en el nivel de recaudación ante el extraordinario crecimiento que registró la economía argentina durante esta etapa. Los recursos tributarios del sistema de seguridad social pasaron de poco más de \$10.000 millones en 2004 a casi 23.000 millones el año pasado. De todas formas, el 67,7% del incremento de los recursos de la seguridad social a lo largo de la post-convertibilidad se explica por el aumento del monto de las contribuciones (personales y patronales), en tanto que los ingresos tributarios y no tributarios de la seguridad social dan cuenta de sólo el 29,3%. Esta expansión de las contribuciones a la seguridad social se explica centralmente por el aumento del empleo registrado a lo largo de este período (2,7 millones de puestos de trabajo registrados entre 2003 y 2008) y por el incremento de las remuneraciones nominales.

Este proceso determinó que las contribuciones a la seguridad social expliquen el 66% de los ingresos de la seguridad social en la actualidad, en tanto que representaban el 59% en el 2003.

A la vez, que los recursos tributarios y no tributarios pasaron de representar el 41% de los ingresos totales de la seguridad social en 2003 a sólo el 32% en 2008.

Por otro lado, si evaluamos la evolución de los ingresos de la seguridad social a lo largo de los últimos tres años se observa el mantenimiento de una tendencia creciente en los mismos. En efecto, los ingresos, sin considerar contribuciones figurativas, pasaron de \$ 58.042 millones en 2007 a \$ 69.692 millones en 2008. Dicho incremento del 20,1% fue posible por la expansión de los recursos tributarios y no tributarios y de los aportes y las contribuciones a la seguridad social.

De todas formas, el mayor incremento se registró en la evolución de los recursos tributarios y no tributarios de la seguridad social que se expandieron 24,8% durante este período.

En cambio, el incremento de los ingresos por la seguridad social en el año 2009 estaría explicado centralmente por el aumento de las contribuciones (personales y patronales), que se elevarían un 26,1% con respecto al año pasado. Este crecimiento está asociado a la reestatización de las AFJP, que implicó la recaudación de ingresos adicionales para el sistema integrado de jubilaciones y pensiones por un monto cercano a los \$ 12.000 millones. En este contexto, los ingresos por contribuciones pasaron de \$ 44.504 millones en 2008 a \$ 56.138 millones en 2009, dando cuenta del 74,9% del incremento de los recursos totales.

Es más, el aumento de las contribuciones como consecuencia de la reestatización del sistema de AFJP permitió suplir el menor incremento que registraron los ingresos tributarios (fondos específicos destinados a la ANSES de los siguientes impuestos: ganancias, IVA, combustibles, monotributo y cigarrillos) que se expandieron sólo 15,4% en términos nominales como consecuencia de la contracción del nivel de actividad.

Por otro lado, los gastos del sistema de seguridad también registraron un crecimiento significativo a lo largo de los últimos años. En efecto, mientras que los mismos representaban poco más de \$ 50.000 millones en 2007, en 2008 ya superaban los \$ 67.000 millones. Este proceso estuvo determinado centralmente por los gastos asociados al pago de prestaciones previsionales que se expandieron en un 28,7%, producto del incremento en los haberes jubilatorios y en los beneficiarios del sistema. A su vez, si bien su impacto en el agregado fue menor, en este período se registró un incremento aún más significativo en los gastos asociados al sistema de asignaciones familiares, que registró un crecimiento del 54,1%, al pasar desde los \$ 3.071 millones en 2007 a \$ 4.733 millones en 2008.

Se observa que hasta el mes de agosto de 2009 (inclusive) se llevaban comprometidos (devengados) gastos por un valor de \$ 54.155 millones, de los cuales el 75,4% estuvo destinado a solventar el pago de las prestaciones previsionales. A su vez, se debe resaltar el significativo incremento en los gastos del sistema de asignaciones familiares, que ascendió en los primeros ocho meses del año a los \$ 5.378 millones superando lo que se había gastado durante la totalidad del 2008.

Si se proyectan los gastos comprometidos en los primeros ocho meses del año y se computa el costo adicional del sistema a partir de septiembre por el efecto de la Ley de Movilidad Jubilatoria el gasto total del sistema de seguridad social rondaría los \$ 83.000 millones en el 2009. En este contexto, para el año 2009, los ingresos y los gastos del sistema de seguridad social alcanzarían un resultado positivo superior a los \$ 2.500 millones.

Se debe resaltar que estas proyecciones no toman en consideración, como se mencionó, ni los gastos ni las contribuciones figurativas.²⁹ Es decir, no se

consideran ni las transferencias de recursos realizadas por la ANSES a otros organismos, como por ejemplo el PAMI, ni los recursos figurativos que percibe la seguridad social, por ejemplo, por la Ley de Empleo. Al considerar dichos recursos y gastos el superávit del sistema previsional para el primer semestre del presente año se ubicó en torno a los \$ 3.000 millones, como consecuencia de las elevadas contribuciones figurativas percibidas en dicho período.

Efectivamente, al considerar los gastos y las contribuciones figurativas los recursos de la seguridad social para el año 2009 evidencian una mayor holgura, ya que los recursos figurativos superan a los gastos figurativos. Según la información publicada por el ANSES las disponibilidades, incluyendo los gastos y los ingresos figurativos, para el primer semestre del 2009 alcanzaron los \$3.003 millones de pesos. Si se proyecta la evolución de las disponibilidades, teniendo en consideración el aumento de las jubilaciones y pensiones como consecuencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria, las mismas ascenderían en el transcurso de 2009 a aproximadamente 4.500 millones de pesos.

Se debe remarcar que el mantenimiento de un nivel de superávit razonable en el sistema previsional permite garantizar el pago de las prestaciones ante una contracción inesperada de los recursos de la seguridad social. Por otro lado, destinar el superávit actual del sistema a un incremento de los haberes jubilatorios no posibilitaría alcanzar un impacto significativo, ya que los mismos se podrían expandir en menos de un 8%. En otras palabras, los recursos corrientes del sistema no posibilitan una elevación significativa y sustentable de las jubilaciones y pensiones.