

**“LAS REFORMAS PREVISIONALES DE 1994 Y 2007: RUPTURAS
Y CONTINUIDADES A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS
MODERNOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL”**

SEUDONIMO: DNF

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
PARTE I: SITUACIÓN PRE-REFORMA Y REFORMA DE 1994	4
II. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: REPARTO Y CAPITALIZACIÓN	4
II.1 El Sistema de Reparto	4
II.1.1 Características.....	4
II.1.2 Variables de Impacto y sus Consecuencias.....	4
II.2 El Sistema de Capitalización	5
III. LA SITUACIÓN PRE-REFORMA	6
III.1 Estructura y Parámetros	6
III.2. Evolución de las Variables Demográficas y Socioeconómicas. Situación Financiera	6
IV. LA REFORMA Y SUS OBJETIVOS	8
IV.1 Reforma Estructural	8
IV.1.1 Régimen Público de Reparto.....	8
IV.1.2 Régimen de Capitalización.....	8
IV.1.3 La Opción.....	9
IV.2 Reforma Paramétrica	9
IV.3 Evolución de las Variables Demográficas y Socioeconómicas	10
PARTE II: EL IMPACTO DE LAS REFORMAS EN LOS OBJETIVOS MODERNOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	12
V. COBERTURA DE LA VEJEZ, INCAPACIDAD Y MUERTE	12
V.1 Acceso a prestaciones	12
V.1.1 Moratorias ley 25994 art. 6 y ley 24476.....	13
V.2 Nivel de Ingresos	14
V.2.1 Elevación de la Jubilación Mínima.....	15
V.3 Tasa de Sustitución del Salario	16
V.3.1. El Fallo de la Corte Suprema.....	16
VI. AUTOFINANCIAMIENTO	17
VI.1. Evolución de la Situación Financiera	17
VI.2. Las Causas	19
VI.2.1. El Costo de la Transición.....	19
VI.2.2. Reducción de las Alícuotas de los Impuestos Laborales.....	19
VI.2.3. Transferencia de las Cajas Provinciales.....	19
VI.2.4. Desempleo, Informalidad y Deterioro de los Salarios.....	20
VI.3 Un Intento por Reconponer al Sector Público	20
VII. INCREMENTAR EL AHORRO NACIONAL Y FORTALECER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	21
VII.1 Ahorro Previsional Nacional	21
VII.2 Crecimiento Económico y Mercado de Capitales	22
VII.3 Los Ganadores	23
VII.4 Los Efectos de la Nueva Reforma	24
VII. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO INTRAGENERACIONAL E INTERGENERACIONAL	24
VII.1 Distribución de Ingresos Intrageneracional de la Clase Pasiva	24
VII.1.1 Elevación de la Jubilación Mínima.....	26
VII.2 Distribución de Ingresos Intergeneracional	27
IX. NEUTRALIDAD EN EL MERCADO LABORAL	28
X. CONCLUSIÓN	30
Anexo I	32
Apéndice	34
Bibliografía	35

I. INTRODUCCIÓN

Con la instauración de la convertibilidad en los comienzos de los noventa, se inició en nuestro país una década de profundas transformaciones, marcadas por el retiro del Estado, inclusive de sus responsabilidades ineludibles; y la liberalización de los mercados. Se produjo una reorientación de las políticas sociales, donde el individualismo primó por sobre la solidaridad social.

De esta manera se tomaron en materia previsional un conjunto de medidas con eje en la reforma de 1994 que transformaron profundamente el sistema de seguridad social. Que modificó sustancialmente al sistema previsional argentino quiere decir que lo afectó por completo, tanto estructural como paramétricamente, modificando su acción con respecto al cumplimiento de los objetivos modernos de la seguridad social.

Distintos autores consideran diversos objetivos para los sistemas de previsión social. Para este trabajo se utilizarán los expuestos por Horacio Piffano en *Un Análisis Económico de los Sistemas Previsionales: Aspectos Comparados* dado que resultan los más completos. Estos son: a) Cobertura de vejez, incapacidad y muerte b) Autofinanciamiento del sistema c) Redistribución de ingresos intergeneracional e intrageneracional d) Neutralidad en el mercado laboral e) Incremento de la Tasa de ahorro nacional y crecimiento.

El primer objetivo de este trabajo es evaluar holísticamente la mencionada reforma y sus medidas satelitales a partir de su impacto sobre los objetivos modernos de la seguridad social.

Como primera tesis expongo que estos cambios que se llevaron adelante en nuestro país en los noventa en materia previsional no sirvieron para mejorar el desenvolvimiento del sistema en ninguno de sus objetivos.

No estamos en presencia de un reordenamiento de las preferencias, no se priorizó un objetivo sobre otro sino que se empeoró en todos. Se demuestra entonces que fue una reforma que no mejoró al Sistema de Seguridad Social argentino en ningún sentido. Esta situación implica una pérdida en el nivel de vida de toda la población, tanto los pasivos (jubilados y pensionados) como los activos (trabajadores).

Obviamente ya casi tres lustros, contamos con una serie de datos y conocimientos que no se disponían en aquel entonces. Por lo tanto, la corroboración de la tesis no significará que la reforma haya sido errada, sino que debe servir de experiencia para realizar el diagnóstico de la actualidad previsional, tanto para la reforma reciente como para las futuras.

A partir de aquí se inicia otra línea de investigación. Desde la devaluación, primero el gobierno de Duhalde y en mayor medida el de Kirchner, afirman haber modificado la orientación del Estado y de las políticas sociales.

El segundo objetivo de este trabajo es evaluar de qué manera el conjunto de medidas tomadas para previsión social, con eje en la reforma actual, modificaron el cumplimiento de los objetivos modernos y de qué manera realmente significan un reordenamiento de las políticas sociales.

Cómo segunda tesis expongo que las nuevas medidas sí mejoraron el desempeño de la seguridad social, por lo menos en alguno de sus objetivos, y que significaron un reordenamiento de las políticas sociales. Es importante destacar que tanto la reforma actual como otras medidas son tan nuevas que difícilmente se puedan analizar empíricamente. En tal caso se analizarán sólo teóricamente. Al finalizar la comparación de ambas tesis se reordenará lo analizado describiendo los puntos de ruptura y de continuidades.

En la medida que avanzamos sobre este trabajo se aprovechará la experiencia argentina de esta década y media para evaluar la conveniencia de adoptar un sistema de capitalización u otro de reparto.

Este trabajo constará de dos partes. En la primera se analizará la situación pre-reforma y la reforma de 1994.

En la segunda se analizará como la reforma afectó el cumplimiento de los objetivos de la seguridad social, de qué manera la nueva reforma intenta repararlo y se concluirá sobre la conveniencia de adoptar un régimen de reparto y otro de capitalización.

PARTE I: SITUACIÓN PRE-REFORMA Y REFORMA DE 1994.

II. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: REPARTO Y CAPITALIZACIÓN

Desde el surgimiento de los primeros seguros sociales a fines del siglo XIX la historia ha presentado una gran diversidad de técnicas de organización o instrumentación de los mismos. Si bien todos los casos merecen especial atención, en este trabajo se analizará y comparará el sistema de reparto y el de capitalización. Estos son los dos casos relevantes al ser los regímenes adoptados por nuestro país en la reforma del 94.

II. 1 El sistema de reparto

Empezaremos por el sistema de reparto analizando sus características principales, las variables que influyen en él y de que manera lo hacen.

II.1.1 Características

El sistema de reparto se estructura de la siguiente manera: todos los trabajadores actuales, siempre y cuando estén registrados, aportan al sistema formando un fondo que se distribuirá entre todos los beneficiarios actuales del sistema. A su vez, en la mayoría de los casos, para poder acceder a la prestación se exige un mínimo de aportes realizados en el pasado. En el período siguiente los aportantes serán beneficiarios y las nuevas generaciones financiarán las prestaciones.

De esta manera, se observa que el régimen de reparto está basado en un “pacto intergeneracional”, donde los activos de cada período se comprometen a financiar a los pasivos de ese mismo período y este pacto se renueva en el tiempo de generación en generación.

Si el sistema se financia únicamente con aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores, estamos en presencia de un sistema de reparto puro. Si en cambio, es necesario un financiamiento extraordinario, que en general es provisto por el Estado a través de impuestos generales, se lo denomina sistema de reparto asistido.¹ A su vez, si se exige haber aportado en el pasado, se denomina sistema contributivo.

II.1.2 Variables de impacto y sus consecuencias

Encontramos tres grandes grupos de variables que inciden sobre el sistema de reparto: variables demográficas, variables socioeconómicas y variables internas.²

a) Variables Demográficas: Esta es una variable vinculada al desenvolvimiento demográfico de un país. Al producirse un fenómeno de envejecimiento poblacional, tenemos proporcionalmente más personas para cubrir pero cada vez menos posibles trabajadores para financiar el sistema.

Influye directamente sobre la cantidad de activos (potenciales aportantes) y pasivos (potenciales beneficiarios) y por lo tanto sobre la Tasa de Sostenimiento Demográfica.³

¹ La descripción hecha es solo introductoria, para más detalle recomiendo consultar Piffano, Horacio. *Un Análisis Económico de los Sistemas Previsionales: Aspectos Comparados*. Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). Buenos Aires. 1995.463.51-52

² Para más detalle recomiendo consultar Jáuregui, Marcela. *Crisis y reformulación del Régimen Previsional Argentino*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Buenos Aires. 1995. Cuaderno 15. 34. 4-7.

³ Por Tasa de Sostenimiento Demográfica se entiende el ratio: Cantidad de personas en edad activa (entre 18 y 60/65 años) sobre cantidad de personas en edad de jubilarse (más de 60/65 años) por 100.

b) Variables Económicas: Estas variables están vinculadas a tres factores que pueden resumirse en el deterioro del mercado laboral. Procesos de desempleo, empleo precario (en negro) o disminución del salario golpean muy fuerte al financiamiento del sistema de reparto.

Podemos ver cómo estas variables se complementan con las primeras. Antes se trataba de la población en edad activa y ahora de la población efectivamente empleada y registrada. Influye directamente sobre la Tasa de Sostenimiento Financiera.⁴

Al producirse el empeoramiento del mercado laboral se reduce la masa imponible total, se achican los ingresos del sistema empujándolo hacia el déficit.

El desempleo y el empleo precario golpean también desde otro lugar: aquellos individuos que no presenten aportes efectivos en la adultez no tendrán beneficios en la vejez.

c) Variables Internas: Estas variables están integradas por tres fenómenos: La maduración del sistema, la evasión y la flexibilización de los requisitos para acceder a la jubilación.

Por maduración del sistema se entiende el constante aumento de los beneficiarios, producido por la expansión del sistema a todas las ramas laborales y por el envejecimiento poblacional. Esto demanda un esfuerzo financiero cada vez mayor al sistema previsional, pero garantiza el objetivo esencial de la seguridad social: resguardar a los mayores.

La evasión se refiere a la dificultad que han presentado los distintos organismos encargados de administrar la seguridad de social de fiscalizar el cumplimiento de los aportantes, tanto trabajadores como empleadores.

La flexibilización de los requisitos para obtener el beneficio tiene como objetivo mejorar los indicadores de ingresos de las personas mayores, pero termina empeorando aún más los problemas de financiamiento. Exige un mayor gasto, aumenta la presión del déficit.

II.2 El Sistema de Capitalización

El régimen de capitalización funciona de la siguiente manera⁵: durante su vida laboral activa los trabajadores realizan sus aportes normalmente. Estos se depositan en una cuenta individual que es administrada por un agente competente. De esta manera en su cuenta particular cada trabajador va formando un fondo compuesto por sus aportes y rendimientos. Cuando se produce la contingencia se cobra la suma total del fondo con forma de haber jubilatorio.

Este sistema rompe con el pacto generacional, ya no hay distintos grupos poblacionales financiándose unos a los otros sino que cada agente individualmente se financia su propia jubilación.

Entendido el funcionamiento se observa que capitalización puede eludir las variables de impacto del régimen de reparto. El envejecimiento poblacional no lo golpea porque quiebra el contrato generacional, cada uno aporta a su propia jubilación.

Tampoco presenta problemas de financiamiento frente al deterioro del mercado laboral, ya que el que no aporta no recibe beneficio y los que reciben beneficio lo hacen con recursos que ellos ya aportaron. No resuelve el problema de los mayores sin jubilación pero, a simple vista, parecería que si resuelve el del financiamiento.

A su vez presenta mejoras en cuanto a la maduración del régimen porque, desde el punto de vista del financiamiento no es afectado por el envejecimiento poblacional. Mejora la eficiencia en la recaudación porque genera incentivos a aportar, por lo menos de parte de los trabajadores.

También presenta mayor rigidez frente a los requisitos de acceso a los beneficios, ya que la jubilación va estar determinada únicamente por los aportes realizados.

⁴ Por Tasa de Sostenimiento Financiera se entiende el ratio: Cantidad de personas empleadas (cotizantes) sobre cantidad de personas beneficiadas (jubilados y pensionados) por 100.

⁵ Para más detalle recomiendo consultar Piffano, Horacio, op cit.51-52.

III. LA SITUACIÓN PRE-REFORMA

III.1. Estructura y Parámetros

En la década del 60 quedo establecido mediante las leyes 18037 y 18038 el sistema de reparto argentino dividido en tres cajas: Caja Nacional para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles; Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos; y la Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos. Estas cajas se organizaban bajo la forma de un sistema de reparto.

El sistema se financia con:

- Aportes Personales
- Contribuciones Patronales
- Donaciones
- Intereses y Multas

Se observa que el financiamiento es obtenido íntegramente de recursos genuinos de la seguridad social, o sea, impuestos al trabajo. Estamos en presencia de un régimen de reparto puro.

Analizados los pasajes más importantes de las normas se concluye que el sistema previsional se organizaba como un sistema de reparto puro con los siguientes parámetros:

- 55/60 años edad de jubilación
- 20 años de aportes
- Tasa de Sustitución del Salario⁶ del 70/82%
- Aporte Personal del 10% y Contribución Patronal del 16%. El porcentaje de la contribución patronal fue sufriendo sucesivas modificaciones hasta llegar al 33% en 1993.

III.2 Evolución de las Variables Demográficas y socioeconómicas. Situación Financiera.

En el Cuadro I del Anexo I se expone el desenvolvimiento de las variables demográficas. Se observa que la proporción de hombres en edad de jubilarse en relación a la población masculina total pasó de 6.9% en 1950 a 11.4% en 1990. Para las mujeres aumentó del 10.6% al 18.8%. Si tomamos ambos sexos en simultaneo, de 8.7% a 15.1%.

A su vez la proporción de población en edad activa (entre 18 y 55/60 años) con respecto a la población total descendió de 60.8% a 53.8% en el mismo período.

Esto indica un fenómeno muy simple: cada vez son proporcionalmente menos las personas en condiciones de aportar al sistema de seguridad social. A su vez éste debe enfrentar una cantidad en aumento de posibles beneficiarios previsionales.

Para pasar del análisis de la situación potencial al análisis de la situación efectiva, se expone el Cuadro II en el Anexo I. Se observa un descenso de la Tasa de Sostenimiento Financiera (TSF)⁷ del 2.54 en 1980 hasta el 1.80 en 1990. Esto confirma que hay cada vez menos personas trabajando por cada beneficiario. Obedece a un descenso de la cantidad de trabajadores efectivos de 5.953.000 a 5.573.000 y un aumento de los beneficiarios de 2.342.000 a 3.099.000.

A esto se le suma un proceso de permanente deterioro de los salarios reales. Desde el inicio del modelo de sustitución importaciones en la década de 1930 hasta el golpe militar de 1976 nuestro país presentó, con algunos matices, un patrón homogéneo de acumulación. La economía

⁶ Por Tasa de Sustitución del Salario (TSS) debe entenderse el ratio haber jubilatorio sobre salario por cien $(H/W)*100$ donde H= Haber Jubilatorio y W= Salario.

⁷ Por Tasa de Sostenimiento Financiera se entiende la inversa de la Tasa de Dependencia Financiera $TSF=1/(TDF)$

crecía en base de la expansión de la industria y la demanda interna y, en ese proceso, el fortalecimiento de los salarios reales jugaba un rol central.

A partir del régimen militar de 1976 se produce un cambio en el modelo de acumulación. Se inicia un proceso de desindustrialización y expansión de la especulación financiera y, a partir de ahí, un período de deterioro de los salarios reales.⁸

Si se estudia el Cuadro III del Anexo I se comprueba que en 1983 el salario real era el 63% del salario real de 1974. A su vez la participación de la masa salarial sobre el ingreso descendió en el mismo período del 45% al 29%.

No debe olvidarse tampoco la persistencia de altos niveles de evasión: si bien no hay datos precisos sobre la dimensión de la misma, un estudio sostiene que rondaba el 40% en la década del 80'. Destaca también la fuerte dispersión entre las distintas ramas de la economía, la evasión sería del 11% en los sectores formales y del 81% en el sector doméstico⁹.

A su vez por el lado de los gastos se conjugan: la maduración del sistema y la flexibilización de los requisitos para acceder al beneficio. Ya para la década del 60 la seguridad social estaba extendida a todos los sectores de la sociedad y, sobre todo la caja de autónomos, ofrecía moratorias para acceder a la jubilación. Eso presionó a la suba de las erogaciones.

Resumiendo, en los 80 se produce una pérdida de financiamiento, impulsada por la caída de la población en edad de trabajar y de la población efectivamente empleada, caída de los salarios y evasión. Esta reducción de los recursos se conjuga con el fortalecimiento de las erogaciones, motorizada por el aumento de la población en edad de jubilarse y la cantidad de beneficiarios, la maduración del sistema y la flexibilización en las condiciones de acceso.

Esto desembocó en la aparición de los primeros déficit sostenidos de la seguridad social:

CUADRO I : EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE NACIONAL DE PREVISION SOCIAL (En millones de u\$s de 1990)								
AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos*	3850	5696	6540	5848	5345	4848	3095	4639
Egresos	4426	6399	6158	5873	5528	5263	3373	5134
Resultado	(576)	(703)	382	(25)	(183)	(415)	(278)	(495)

Fuente: Jáuregui, M. op cit.31.*Contiene los ingresos extraordinarios.

Esta situación inédita en la historia de la seguridad social argentina desembocó en una medida que debe ser entendida como punto de inflexión: el financiamiento extraordinario. En Octubre de 1980 por ley 22293 se da inicio a una serie de incorporaciones de distintas fuentes de financiamiento externo, entre las que se destacan las contribuciones de IVA y Ganancias¹⁰.

La conjunción de variables demográficas, socioeconómicas e internas, forzaron la transición de un sistema de reparto puro hacia otro asistido.

La conclusión puede ser resumida en la siguiente apreciación: la incorporación de fuentes de financiamiento extraordinario puso fin al sistema de reparto puro a través de la violación del principio de correspondencia. Ahora existen aportantes al sistema que no tendrán acceso al beneficio en el futuro. Esta situación empeora cuando identificamos a ese estrato social: los desempleados o empleados en negro que son alcanzados por impuestos al consumo (IVA).

Así, entrados en los 90, y teniendo en cuenta las explicaciones que dimos en el segundo capítulo de este trabajo, el sistema de capitalización se presentaba como alternativa a esta situación de profunda crisis.

⁸ Esta descripción es solo introductoria, para más detalle recomiendo consultar Basualdo, Eduardo. *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde Mediados de Siglo XX a la Actualidad.* Siglo XXI Editores. Argentina.2006.

⁹ Ver Jáuregui, Marcela. op. cit.7.

¹⁰ Las nuevas fuentes de financiamiento no se limitan solo a estos dos impuestos. Para más detalle ver Jáuregui, Marcela. op cit.12-16 o bien en este trabajo distribución de ingresos intergeneracional.

IV. LA REFORMA Y SUS OBJETIVOS

La ley 24241 instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Se analizará la reforma, tanto en su aspecto estructural como paramétrico, y simultáneamente comentaremos cómo se pensaba que iba a responder la seguridad social frente a estas modificaciones.¹¹

IV.1 Reforma Estructural

La Ley 24241 deja atrás al sistema de reparto como régimen único y establece, en su artículo primero, un sistema mixto. Este queda integrado por un régimen previsional público que funcionará como un sistema de reparto y un régimen previsional privado fundamentado en la capitalización individual. Al primero se lo denominó Régimen de Reparto y al segundo Régimen de Capitalización.

IV.1.1 Régimen Público de Reparto

El Título II de la mencionada ley regula el Régimen Público. En el art. 18 se establecen las fuentes de financiamiento: a) Contribuciones Patronales, b) Aportes personales de quienes optaran por reparto, c) Dieciséis de los veintisiete puntos de los aportes autónomos, d) Impuesto Sobre los Bienes Personales, e) Intereses Multas y recargo, entre otros.

En el Art. 17 determina las siguientes prestaciones: a) Prestación Básica Universal (PBU), b) Prestación Complementaria (PC), c) Prestación Adicional por Permanencia (PAP), entre otras.¹²

La PBU otorga una prestación mínima a quienes hayan cumplido la edad para jubilarse y tengan los años de aportes solicitados. Es un componente común para ambos regímenes y esta a cargo del sector público. Su cálculo se estableció en el Art. 20 y fue modificado por decreto varias veces hasta quedar fijo en \$200.

La PC es una compensación por los aportes realizados con anterioridad a la reforma. Su cálculo es establecido en el Art. 24, guardando relación con la cantidad y monto de los aportes realizados.

La PAP solo se otorga a aquellos que hayan optado por el Régimen Público de reparto y guarda relación con la cantidad de años aportados y con el monto de los mismos.

IV.1.2 Régimen de Capitalización

El Título III de la mencionada ley regula el Régimen de Capitalización. En el Art. 39 se establecen las fuentes de financiamiento: a) Aportes personales, b) 11 puntos de los 27 del aporte autónomo. En ambos casos es necesario haber optado por capitalización.¹³

Así los aportes de aquellas personas que optaron por capitalización se acumulan en una cuenta individual que es administrada por una AJFP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). Esta cuenta se ve incrementada por los aportes de los trabajadores y rentabilidad positiva de su fondo. Se ve disminuida por las comisiones de la administradora y la eventual rentabilidad negativa del fondo.

Las prestaciones quedan determinadas en el Art. 46: a) Jubilación Ordinaria, b) Retiro por Invalidez, c) Pensión por Fallecimiento.

A aquellas personas que cumplan con los requisitos necesarios para acceder a la Jubilación Ordinaria o Retiro por Invalidez, les corresponderá la totalidad de su fondo más PBU y PC. Podrán optar entre un beneficio pactado con una compañía de seguros o bien por otro pactado

¹¹ Para más detalle sobre los fundamentos de la reforma puede verse Schulthess, Walter Erwin y Demarco, Gustavo Cesar, *El desafío del Siglo XXI: Innovar y Adaptar los Sistemas de Seguridad Social a los Cambios Económicos, Sociales y Demográficos de las Américas*. Previsión Social. 3-19. Año V. N° 19.

¹² También establece Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento.

¹³ Más adelante se analizará los mecanismos de elección de régimen.

con su administradora. Las opciones son tres: a) Renta vitalicia previsional, b) Retiro programado, c) Retiro fraccionario¹⁴.

Es indispensable recordar, que para todos los casos el beneficio adquirido tiene una relación directa con los aportes que hizo el trabajador y el rendimiento del fondo. Algunos defensores de la reforma sostuvieron que, al estar estrechamente ligado el monto de la jubilación al nivel de aportes, se generarían incentivos a aportar por parte de los trabajadores.

Pero no fue ésta la única motivación que tuvieron economistas, intelectuales y diseñadores de políticas públicas para pensar en una migración hacia un régimen de capitalización. Por un lado las ventajas en cuanto a financiamiento. Vimos que capitalización es, por definición de su circuito de ingresos y egresos, autofinanciable.

La otra motivación era la creencia de que en la medida que las AFJP compitan entre ellas, buscarán cada vez mayores rendimientos. Estos solo se obtendrán en procesos productivos. Así se generarían, no solo un aumento del ahorro nacional, sino también nuevos canales de créditos para empresas.

IV.1.3. La Opción

Una vez implementada la reforma, se estableció un plazo en el cual todos los trabajadores optaban por alguno de los dos regímenes. En otras palabras, elegían capitalización o reparto. Aquellas personas que incumplieran la elección dentro del plazo establecido serían inscriptas en el régimen de capitalización.

Aquellas personas que optaron por reparto, podían pasarse a capitalización cuando lo deseen. En cambio aquellas que eligieron capitalización o bien quedaron como indecisos no podían cambiarse a reparto.

Una vez elegido el régimen de capitalización se debía elegir alguna AFJP. También se estableció la posibilidad de cambiar de AFJP, siempre dentro de determinados plazos.

De la misma manera, cualquier persona que se incorpora al mercado laboral esta sujeta a los mismos procedimientos.¹⁵

IV.2 Reforma Paramétrica

Habíamos visto que el envejecimiento poblacional era una de las principales causas de la crisis de los sistemas de seguridad social, sobre todo en aquellos organizados bajo la forma de reparto. A su vez sabemos que el envejecimiento poblacional es un fenómeno vinculado al retroceso de las tasas de natalidad y al aumento de los niveles de bienestar de la sociedad y con ello el crecimiento de la esperanza de vida.

Resulta lógico entonces que a medida que avanzan las mejoras en los niveles de bienestar y con ello la esperanza de vida, los sistemas de seguridad social vayan elevando la edad de jubilación y la cantidad de años de aportes necesarios para acceder al beneficio. Se trata de una situación muy simple, la seguridad social debe ocuparse de resguardar a aquellas personas que por vejez o invalidez se ven imposibilitadas de mantenerse por sus propios medios. Si la esperanza de vida se expandió hay que ajustar la edad de jubilación para que no accedan al seguro durante muchos años personas en condiciones de trabajar.

Es evidente que esta medida es impopular, al obligar a los trabajadores a permanecer en actividad más años para poder acceder a un beneficio por menos tiempo. Sin embargo, y por las razones que analizamos anteriormente, es una medida ineludible en los sistemas de reparto. También es necesaria en los regímenes de capitalización porque si no se ajustan estos parámetros tendríamos fondos muy pequeños para muchos años de beneficio. El resultado daría prestaciones bajísimas.

¹⁴ Para el objetivo de nuestro trabajo no resultan trascendentes las diferencias entre las distintas opciones de cobro. Recomendaremos al lector interesado consultar los artículos 101, 102 y 103 de esta ley.

¹⁵ *Libro Blanco de la Seguridad Social* Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de la Seguridad Social. Mayo de 2003.

En un contexto de profunda crisis financiera, elevar la edad de jubilación y la cantidad de años de aportes necesarios para acceder a ella puede suavizar el problema. Se obtienen más aportantes para menos jubilados. Así la reforma paramétrica buscaba suavizar los problema financieros exigiendo un poco más a los trabajadores.

Estos son los fundamentos que motivaron a elevar la edad de jubilación cinco años para ambos sexos. Quedo fijada entonces en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Artículos 19 y 47.

El mismo espíritu es el que motivó a elevar de 20 años a 30 años la cantidad de aportes necesarios para acceder al beneficio. Artículo 19.

Por último, el artículo 11 fija en 11% el aporte personal y en 16% la contribución patronal para los trabajadores en relación de dependencia. Para los trabajadores autónomos se estableció un aporte del 27%.

Como conclusión, diremos que la reforma significó un cambio estructural al pasar de un sistema de reparto único a otro mixto introduciendo un régimen de capitalización individual. También significó un cambio paramétrico, que resumimos en el siguiente cuadro:

CUADRO II: COMPONENTE PARAMÉTRICO DE LA REFORMA DEL 94 Y SITUACIÓN PREVIA A LA REFORMA							
Ley	Edad		Aportes			Años de servicios	Tasa de Sustitución
	H	M	Personal	Patronal	Total		
Ley 18038 (para 1993)	60	55	10%	33%	43%	20	70/82%
Ley 24241	65	60	11%	16%	27%	30	Móvil: PBU+PC+PAP o saldo de cta.

FUENTE: De elaboración propia en función de las leyes 18038, 24241 y Secretaría de Seguridad Social.

IV.3 Evolución de las Variables Demográficas y Socioeconómicas

Por último, antes de empezar a estudiar como la reforma impactó sobre la capacidad de la previsión social argentina de cumplir sus objetivos, analizaremos el desenvolvimiento de las variables demográficas y socioeconómicas en los años noventa.

Empecemos entonces por las demográficas:

CUADRO III: EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS 1991-2001				
AÑO/CRECIMIENTO	Población total	Grupos de edad		
		0 a 14 años	15 a 64 años	65 años y más
1991	32.615.528	9.970.587	19.751.954	2.892.987
2001	36.260.130	10.247.695	22.424.815	3.587.620
Crecimiento absoluto	3.644.602	277.108	2.672.861	694.633
Crecimiento porcentual	11%	3%	14%	24%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Población por Grupo de Edad y Sexo. Censos 1991 y 2001. Disponible en <http://www.indec.gov.ar>

El crecimiento porcentual más alto lo presenta la población potencialmente jubilable, 24%. Esto significa que 694 mil personas “demandarán” haberes previsionales.

El crecimiento absoluto más alto lo presenta la población potencialmente activa, aquellos que tienen entre 15 y 64 años. En otras palabras, más de 2 millones y medio de personas se incorporaron al mercado laboral, tanto como demandantes insatisfechos de empleo o como ocupados.

Estudiemos que sucedió en el mercado laboral:

CUADRO IV: EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL 1991-2001				
POBLACION	1991	2001	Crecimiento Absoluto	Crecimiento Porcentual
TOTAL urbana	28.540.000	33.712.000	5.172.000	18%
PEA urbana	11.078.000	13.914.000	2.836.000	25%
OCUPADOS urbanos	10.380.000	11.401.000	1.021.000	9%
DESOCUPADOS urbanos	698.000	2.513.000	1.815.000	260%
ASALARIADOS	7.980.139	7.656.674	-323.465	-4%
ASALARIADOS registrados	5.192.724	5.273.093	80.369	2%
OCUPADOS MENOS ASALARIADOS registrados	5.187.276	6.127.907	940.631	18%

Fuente: De elaboración propia en base a Secretaría de Seguridad Social e INDEC, censos 1991-2001.

Se observa un crecimiento de la población urbana por encima de la población total, 5.2 millones contra 3.6. A su vez la PEA creció por encima de la población de entre 15 y 64 años, significando una diferencia de 200 mil personas, y por encima de la población total en términos porcentuales. Que la PEA haya crecido por encima de la población total en términos porcentuales se explica por el deterioro de los ingresos de los hogares que forzó a otros integrantes de la familia por fuera del sostén a incorporarse al mercado laboral.

De los 2.8 millones de personas que se incorporaron a la PEA, 1 millón consiguieron empleo mientras que 1.8 millones quedaron desempleadas. Cabe destacar que dentro de la población ocupada se encuentran los subempleados y, lo que más interesa, los trabajadores no registrados.

Si a los ocupados se le restan los asalariados registrados, se observa una expansión del 18% en el empleo irregular: esto es la expansión del empleo no registrado y/o del “cuentapropismo” informal (“changas”).

Los asalariados registrados crecieron menos proporcional y absolutamente con respecto a la población mayor. Los mayores se expandieron en un 24% mientras que los cotizantes apenas un 2%. Esto significa un incremento de 694.633 dentro de las personas que cumplen con la edad de jubilación y que solo 80.369 personas se incorporaron al empleo formal. La expansión del trabajo registrado equivale a apenas al 11% de la expansión de los mayores.

Como conclusión, en los años noventa el desenvolvimiento demográfico en colusión con la caída de los ingresos se tradujo en un fuerte incremento de la PEA. El mercado laboral, como consecuencia del cambio en el patrón de acumulación, no pudo ejecutar una buena respuesta ya que solo logró asignar trabajo, y en su mayor parte no registrado, a un tercio de esa nueva masa de demandantes de empleo.

Así el desempleo y la informalidad laboral definen los problemas del mercado laboral en los años noventa, condicionando el financiamiento de la seguridad social.

PARTE II: EL IMPACTO DE LAS REFORMAS EN LOS OBJETIVOS MODERNOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Antes de empezar a investigar el objeto de nuestro trabajo, es necesario hacer algunas aclaraciones. Primero, en este trabajo se utilizarán los objetivos de la seguridad social expuestos por Horacio Piffano en *Un Análisis Económico de los Sistemas Previsionales: Aspectos Comparados* dado que resultan los más completos.

Segundo, los primeros tres objetivos, esto es Cobertura, Autofinanciamiento e Incremento del Ahorro y la Inversión; priman por sobre los últimos dos: Distribución de Ingresos y Neutralidad en el Mercado Laboral.

Por último, muchas veces los objetivos se contraponen. Cumplir mejor con uno significa cumplir peor con otro. Por ejemplo, expandir la Cobertura requiere un gasto mayor, es decir, peor financiamiento. Por eso será necesario dilucidar si se incumple algún objetivo porque se prioriza otro, o sea se reordenaron de las preferencias, o porque falló el diseño de la reforma.

V. COBERTURA DE LA VEJEZ, INCAPACIDAD Y MUERTE

El objetivo principal de los sistemas previsionales consiste en proteger a la población del riesgo de la vejez, la invalidez y muerte. La idea central subyacente en este objetivo es que de producirse la contingencia, el individuo queda sin posibilidades de obtener un ingreso con el cuál sobrevivir. Sabemos bien que las personas mayores o invalidas no están en condiciones de incorporarse al mercado laboral. De la misma forma, alcanza a los hijos y cónyuges en caso de fallecimiento del sostén familiar.

Por esto, "...cobertura es un concepto que se refiere al alcance de un programa respecto de una población objetivo..."¹⁶

V.1. Acceso a Prestaciones.

Entonces veremos como evolucionó la proporción de beneficiarios con respecto a las personas en edad de jubilarse. Analicemos el siguiente cuadro de cobertura previsional en edades avanzadas:

CUADRO V: COBERTURA DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS		
Censo	Población de 65 años y más	% con Cobertura Previsional
1991	2892987	75,10%
2001	3587620	70,50%

FUENTE: INDEC. Censos 1991 y 2001.

Ya se observa claramente la tendencia al descenso de la cobertura. En 1991 más del 75% de la población objetivo gozaba de alguna prestación previsional. En el 2001 ese porcentaje se redujo al 70%. Se perdieron prácticamente 5 puntos porcentuales en diez años.

Existe una explicación a este fenómeno. El aumento de los años de aportes necesarios para acceder a la jubilación en conjunción con la expansión del desempleo y la precariedad laboral desembocó en la imposibilidad de obtener el beneficio para aquellas personas que cumplían la edad.

Lo que en un primer momento parecía una medida prudente dada la crisis financiera del sistema producida por el envejecimiento de la población resultó ser un obstáculo para cumplir con el objetivo de cobertura.

¹⁶ Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos. *Op Cit.*65.34

La conclusión que podemos obtener es que el deterioro del funcionamiento del sistema previsional en materia de cobertura no obedeció, a simple vista, a la reforma estructural sino a la unión de problemas del mercado laboral con el aumento de los requisitos explicitados en la reforma paramétrica.

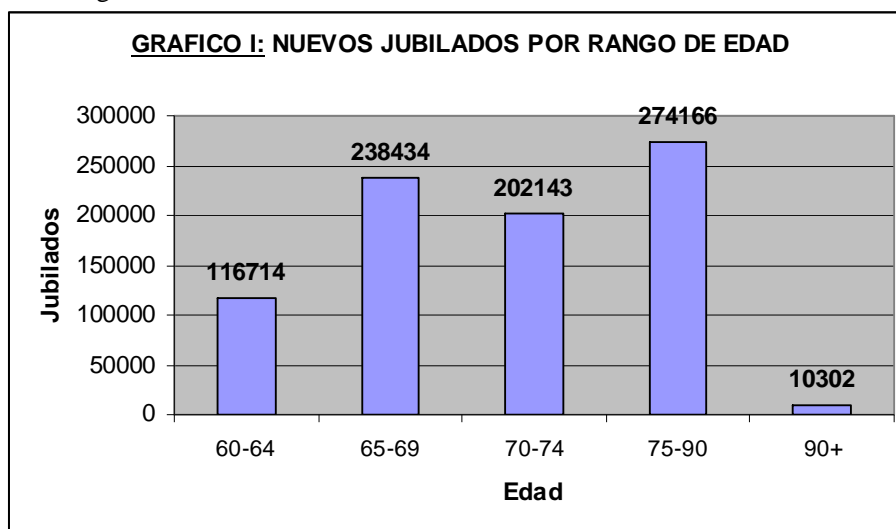
V.1.1. Moratorias ley 25994 art. 6 y ley 24476

Existe una forma práctica de corroborar lo dicho. Como consecuencia del descenso de la cobertura el Gobierno Nacional a partir de 2004 dictó dos leyes, la 25994 (art. 6) y 24476, que permiten “comprar” los años de aportes adeudados.

El funcionamiento es el siguiente: se ingresa a la página Web de la AFIP y se suscribe a un plan de facilidades por los años de aportes que adeuda. Se paga la primera cuota y se inicia el trámite de jubilación. Una vez aprobado el beneficio, el ANSES deposita el importe nominal de la jubilación menos la cuota pactada.

De esta manera si es elevada la cantidad de personas que se adhieren a los planes de regularización confirmaremos que existía una barrera para jubilarse determinada por la exigencia de 30 años de aportes.

Veamos el siguiente cuadro:



Fuente: Anses. *Informe Moratoria Previsional*. Diciembre de 2006.11.5. Disponible en <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes.htm>

De los 841.759 nuevos beneficiarios, 51.961 se jubilaron por el art.2 la ley 25994. Este artículo permite jubilarse a los que tienen los aportes pero no la edad. Si los restamos da un total de 789.798 nuevos jubilados.

Se corrobora entonces, que existían más de tres cuartos de millón de personas que no podían “juntar” los 30 años de aportes necesarios para jubilarse.

Analicemos las características de la moratoria¹⁷:

- a) Haber medio de los beneficiarios: \$ 546,
- b) Promedio de aportes realizados: Se suscribieron a la moratoria en promedio 12 años y medio. Vemos como, siempre en promedio, faltaban aproximadamente la misma cantidad de años que la diferencia entre lo exigido por la reforma (30 años) y el parámetro antiguo (20 años),
- c) Cuota mensual promedio de descuento: \$176,40 y
- d) Ingresos por moratoria: El compromiso asumido por cada uno de los adherentes en promedio alcanza la suma de \$ 10.584 que se abona en hasta 60 cuotas, o sea 5 años.

¹⁷ Fuente: Anses. *Informe Moratoria Previsional*. Diciembre de 2006.11.9. Disponible en <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes.htm>

Se entiende entonces cómo esta moratoria es una medida que busca “reparar” la situación social heredada de la reforma de 1994. Busca resguardar a aquellos mayores que, por problemas de desempleo estructural, no pueden alcanzar el beneficio. Es importante destacar que esta expansión de la cobertura significó un retroceso del haber mínimo, dado que la cuota de la moratoria es descontada de aquél. Considerando que la cuota máxima es de \$320 el haber mínimo pasa a \$ 226. La cuota promedio fue de \$176, dejando una jubilación promedio de \$370. Aumenta el total de beneficiarios, se reduce el piso de los haberes previsionales.

La última conclusión es la siguiente. En un sentido estricto capitalización y reparto no presentan diferencias en la asignación de cobertura frente a problemas de desempleo o informalidad, ya que los dos exigen haber aportado previamente a la obtención del beneficio. En un sentido más laxo y teniendo en cuenta lo recientemente analizado, reparto permite este tipo de moratorias, inimaginables en capitalización, para resolver los problemas de la vejez descubierta. Por lo tanto, sí hay responsabilidad de la reforma estructural en el descenso de la cobertura.

V.2 Nivel de Ingresos

Analicemos la distribución de las prestaciones en 1995:

CUADRO VI: BENEFICIARIOS POR TRAMO DE HABER 1995	
Tramo	Beneficiarios
-150	828.043
151-280	1.597.883
281-400	312.237
401-1000	401.777
1000	96.626
Total:	3.236.566

Fuente: CEFIM. Tomado de Feletti, Roberto y Lozano, Claudio. *El Sistema Previsional Argentino: Reforma y Crisis*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires. 1996. Cuaderno 45.31.40

. Para el año 1995 la línea de pobreza calculada por el INDEC¹⁸ quedo establecida en \$151.73, esto significa que 828.023 beneficiarios se encontraban por debajo de ella. La pobreza alcanzaba entonces al 25% de los jubilados.

Para el año 2001:

¹⁸ Es necesario mencionar algunas particularidades de la medición. Se consideró línea de pobreza a la que se calcula a través Canasta Básica Total (CBT) diseñada para un adulto equivalente. Esta canasta no incluye los gastos adicionales de los jubilados, como la salud y, más precisamente, los medicamentos. A su vez sólo se considera al individuo y no se tiene en cuenta que puede tener a su cargo a un cónyuge o algún hijo. Con un cónyuge la línea de pobreza se duplicaría y si el jubilado es el jefe de un hogar tipo 2 (matrimonio con dos hijos en edad escolar) la línea de pobreza se triplicaría. En otras palabras, \$150 como línea de pobreza para un mayor durante la convertibilidad es excesivamente bajo.

CUADRO VII: BENEFICIARIOS POR TRAMO DE HABER 2001	
Tramo	Beneficiarios
-150	520.007
150,01-200	481.537
200,01-220	550.025
220,01-300	645.469
300,01-500	534.755
500,01-700	198.622
700,01-1000	143.327
1000,01-1600	95.139
1600,01-2000	24.129
2000,01-4000	18.367
4000+	1.886
Total:	3.213.264
Fuente: De elaboración propia en base a datos publicados por la Secretaría de Seguridad Social. http://www.seguridadsocial.gov.ar . Régimen de reparto.	

Para el año 2001 la línea de pobreza quedó establecida en \$154.30, esto significa que 568.000 beneficiarios se encontraban por debajo de ella. La pobreza alcanzaba entonces al 18% de los jubilados. Se evidencia una disminución de la pobreza dentro de las personas que acceden al beneficio.

Hay que tener presente, tal como vimos en el primer punto de este capítulo, que un sector importante de la población mayor se vio en esos años imposibilitada de obtener alguna prestación previsional. Así si a los pobres cubiertos les sumamos los descubiertos retornamos, prácticamente, al índice de pobreza previo a la reforma.

Se presenta en materia previsional un patrón clásico de los años de la convertibilidad: una leve mejoría en aquellas personas que pueden mantenerse dentro del sistema, pero al costo de marginar un importante sector de la sociedad.

Por último se confirma que la apreciación cambiaria ha sido un instrumento muy eficaz para garantizar la estabilidad de los precios. Pero la estabilidad de los precios no es suficiente para combatir la pobreza.

Si dejamos el análisis de pobreza y pasamos al de distribución de los haberes se observa que en 1995 el 75% de los jubilados ganaban menos de \$300. Para el año 2001, la proporción desciende a 69%. Esta situación significa una recomposición marginal de la pirámide de ingresos, un “desachatamiento”. Sobre niveles exagerados de concentración en los haberes más bajos, se generó una pequeña recomposición.

V.2.1. Elevación de la Jubilación Mínima.

Luego de la devaluación de Enero de 2002 se produjo en la Argentina un proceso inflacionario. El Gobierno Nacional se vio obligado a recomponer los ingresos de los jubilados para poder mantener la pobreza en niveles menores a los recientemente analizados. Para ello recurrió a permanentes aumentos de la jubilación mínima hasta alcanzar los \$530.

CUADRO VIII: BENEFICIARIOS POR TRAMO DE HABER ABRIL-2007	
TRAMO	BENEFICIARIOS
Hasta \$ 530	3.010.716
Entre \$ 530 y hasta \$ 1.000	801.324
Más de \$1.000	288.847
Total:	4.100.887
FUENTE: ANSES. <i>Aspectos presupuestarios de ANSES.</i>	

En Abril de este año casi el 75% de la población beneficiaria gana la mínima. La línea de pobreza se ubicó en \$296 dejando fuera de la situación de pobreza al total de los beneficiarios. Hay que considerar que existen jubilados que ganan menos que la mínima, que son aquellos que

obtuvieron su prestación a partir de las moratorias descriptas en el punto anterior. Estos ganan la mínima menos la cuota, o sea en promedio \$370.

A pesar de esto la política de elevación de la mínima en conjunto con la expansión de la cobertura, ambas medidas ejecutadas luego de la devaluación, parecen efectivas para sacar de la pobreza a los mayores. Según datos publicados por el INDEC en el segundo semestre de 2003 la pobreza alcanzaba al 25% de la población mayor de 65 años. Para el segundo semestre de 2006 el valor se redujo al 11%.¹⁹

No obstante, el Sistema Público se posiciona como asignador de beneficios que permiten eludir la pobreza pero no guardan relación con los aportes realizados en el pasado: recordemos que el 75% gana la mínima o menos. Con este proceso de sucesivas elevaciones de la mínima, se sucedió un excesivo acatamiento de la pirámide de ingresos.

V.3 Tasa de Sustitución del Salario (TSS)

Una vez analizado el acceso a los beneficios y su capacidad para eludir la pobreza, se procederá a estudiar la Tasa de Sustitución del Salario. O sea de qué manera la seguridad social permite mantener el nivel de los trabajadores una vez que alcanzan la vejez.

CUADRO IX: TASA DE SUSTITUCIÓN DEL SALARIO			
1991-2001-2007			
AÑO	1991	2001	2007
TSS	42,9%	43,70%	37%
FUENTE: Secretaría de la Seguridad Social.			

Se observa entonces que la reforma de 1994 se debió conformar con mantener una TSS de poco más del 40%, valor muy distante del que garantizaría el mantenimiento de la condición de vida del trabajador en la vejez.

Al presentar problemas financieros acumuló a los beneficiarios en las jubilaciones más bajas, impidiendo que los mayores mantengan el nivel de vida que tuvieron en la vida activa.

V.3.1 El Fallo de la Corte Suprema

En el año 2006, mientras el Poder Ejecutivo aplicaba su política de elevación de la mínima, la Corte Suprema de Justicia en el fallo “Bardaro” intimó al Gobierno Nacional y al Poder Legislativo a instrumentar algún mecanismo que garantice la movilidad. La Corte Suprema observó la acumulación de beneficiarios en el haber mínimo y consideró la necesidad recuperar el carácter sustitutivo de las prestaciones previsionales. Dejo a cargo de estos dos poderes la confección de un índice de movilidad de las prestaciones.

El Poder Ejecutivo incumplió la tarea encomendada por la Corte Suprema. No confeccionó ningún mecanismo de ajuste para la movilidad sino que estableció un aumento por única vez del 13% para todos los jubilados.

Así no se resolvió el “achatamiento” de la pirámide de haberes, tal como se analizó en el punto anterior. Tampoco se pudo recomponer la TSS ni detener su caída: se ubico por debajo del 40%. Así, a través de la TSS se ajustó la expansión de la cobertura y la elevación de los ingresos mínimos.

De esta forma el Poder Ejecutivo desoyó la intimación del Poder Judicial. La Corte Suprema le exigió que recupere el carácter sustitutivo del sistema y el Gobierno Nacional aplicó, por única vez, un aumento homogéneo que mantuvo la deteriorada estructura de la pirámide e impidió que los jubilados mantengan un nivel de bienestar acorde al alcanzado durante su vida laboral.

¹⁹ INDEC. Condiciones de Vida. Pobreza. Disponible en <http://www.indec.gov.ar>

VI. AUTOFINANCIAMIENTO

Como su nombre lo indica, este objetivo advierte que la seguridad social debe mantenerse por sus propios medios. Esto significa, evidentemente, que los egresos no deben superar en ningún momento del tiempo a los ingresos.

Sin embargo, sabido es que la previsión social tiene diversos objetivos y que muchos de ellos se contraponen. Por ejemplo, universalizar la cobertura implica un aumento del gasto que puede traer problemas financieros. Por lo tanto, vendría bien flexibilizar este objetivo y permitir que en algún período los gastos superen a los ingresos, siempre y cuando se haga de manera equilibrada y se trate de cumplir con otro objetivo.

Lo importante entonces no es el que el sistema sea autofinanciable en todo momento sino que tenga un financiamiento sustentable en el tiempo.

Antes de empezar con el desarrollo, es indispensable recordar que no tiene ningún sentido analizar el financiamiento de capitalización porque es imposible que incurra en déficit institucional. Cada individuo aporta a su cuenta y cuando se jubila retira su saldo. En todo caso, los problemas de financiamiento en capitalización se ajustan por la Tasa de Sustitución del Salario, o sea otorgando prestaciones excesivamente bajas o bien por un “salvataje” del Estado.

Analizaremos únicamente al régimen de reparto.

VI.1 Evolución de la Situación Financiera

Empecemos analizando entonces el comportamiento del financiamiento del sistema de reparto a partir de la reforma.

Miremos el siguiente Cuadro:

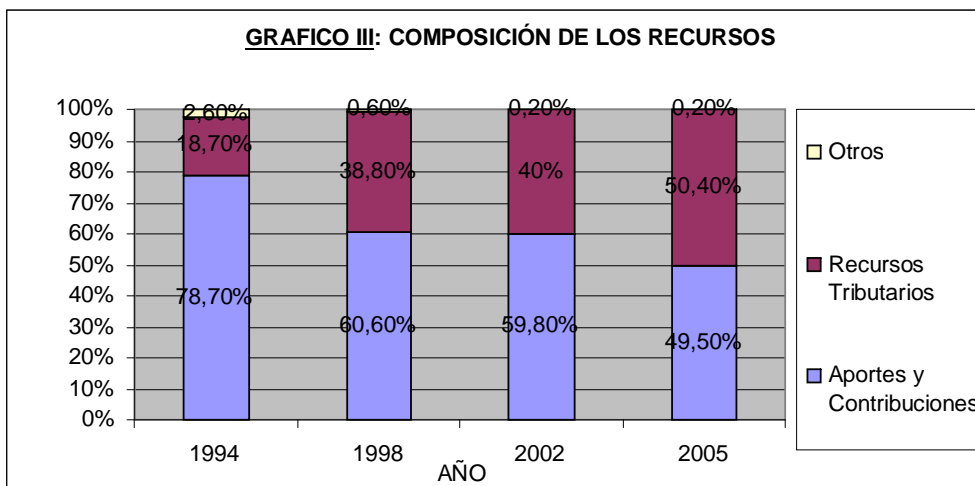
CUADRO X: EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL ANSES 1995-2006						
AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos*	15.159,03	14.026,19	16.360,50	16.372,44	15.118,67	15.598,82
Egresos	18.013,77	19.028,30	18.777,93	18.838,02	18.979,21	19.123,52
Resultado	-2.854,74	-5.002,10	-2.417,42	-2.465,58	-3.860,54	-3.524,70
AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos*	13.652,73	13.327,96	15.156,92	20.159,37	25.322,75	33560,78
Egresos	18.003,54	18.304,63	18.896,63	21.762,73	25.556,03	32624,45
Resultado	-4.350,80	-4.976,67	-3.739,71	-1.603,36	-233,28	936,32

Fuente: ANSES. Aspectos Presupuestarios del ANSES.*Incluye los ingresos extraordinarios.

Se observa la siguiente circunstancia: el sistema presentó, una vez implementada la reforma, serios problemas de financiamiento. Tanto es así que sus presupuestos fueron deficitarios en todos los años posteriores, salvo en el 2006.

A su vez se observan dos períodos. De 1995-2002 todos los años presentaron fuertes déficit. De 2003-2006 hay una recomposición financiera hasta obtener un pequeño superávit en el 2006.

Esta situación financiera empeora cuando analizamos la composición de los ingresos.



Fuente: Anses. *Aspectos Presupuestarios de ANSES*. Los recursos incluyen a los ingresos tributarios.

Desde la reforma, el sistema de reparto pierde capacidad para financiarse genuinamente. En 1994 casi el 80% de los recursos provenían de aportes y contribuciones. En el 1998 descendió a 60%. La composición de los recursos nos permite explicar el proceso de saneamiento financiero acontecido desde 2003. Los recursos tributarios pasaron del 40% en 2002 a más del 50% en 2005 permitiéndole a los ingresos enfrentar con más facilidad los compromisos.

Hay que agregarle a toda esta descripción un elemento más: el bajo nivel de la Tasa de Sustitución del Salario (TSS). A medida que las jubilaciones bajan, el cociente entre haberes previsionales y salarios baja también. Así cuanto más baja es la TSS, menores condiciones de vida para los jubilados y menores presiones al déficit²⁰. Destaco que los problemas de financiamiento descriptos hasta ahora fueron para garantizar al primer trimestre del 2000 la bajísima TSS de 39.6%.²¹

Por último, podemos retomar el análisis de las moratorias 25994 art. 6 y 24776. Supongamos que frente a un proceso de permanente expansión de los déficits la autoridad decide reducir el otorgamiento de nuevos beneficios. Así tendrá cada vez menos compromisos y mantiene los ingresos. Sería una forma fácil de resolver los problemas de financiamiento. Pero estamos en presencia de un reordenamiento de las asignaciones: cambiamos cobertura por financiamiento.

Sin embargo, sabemos bien que el objetivo máximo de la seguridad social es resguardar a las personas mayores. Podemos entonces considerar a la disminución de la cobertura como un déficit oculto. Todas las prestaciones no pactadas habría que sumarlas a los egresos, ya que las tendría que haber otorgado si queremos considerar eficaz al sistema.

Por lo tanto, interpretaremos al costo de esta moratoria pactada en el 2004 como un egreso de todo el período post-reforma. Analicemos entonces el costo de la moratoria:

“Ingresos Gasto Período 2004-2007: Desde la vigencia de la moratoria del artículo 6° de la Ley 25994 hasta fines de 2007 se recaudará la suma de \$ 4.129.354.509,07. En idéntico período el gasto por beneficios otorgados al amparo de la mencionada moratoria, ascenderá a \$ 5.204.098.547”.²²

²⁰ Para comprender con mayor claridad como la TSS afecta al financiamiento de la Seguridad Social se puede consultar la Ecuación de Autofinanciamiento de reparto en el Apéndice I de este trabajo.

²¹ Secretaría de Seguridad Social. Económico Financiero. Régimen Contributivo. Indicadores de Cobertura. Indicadores de la Seguridad Social. Disponible en <http://www.seguridadsocial.gov.ar>.

²² Fuente: Anses. *Informe Moratoria Previsional*. Diciembre de 2006.11.9. Disponible en <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes.htm>

Tenemos entonces un costo total de \$ 1.074.744.065. Esto es lo que se ahorró el sistema por la caída de la cobertura.

Queda claro entonces que la situación financiera del régimen de reparto fue paupérrima. Ni con aportes extraordinarios que superaron al 50% de los ingresos se pudo escapar del déficit. Esto empeora si entendemos que se ahorró más de mil millones de pesos en el descenso de la cobertura y que solo se garantizó una TSS del 40%.

VI.2. Las causas

VI.2.1 El costo de la transición

Vimos que existen factores demográficos, socio-económicos e internos que empujan al sistema de reparto hacia el déficit. También vimos que el sistema de capitalización individual es, por definición de su circuito de ingresos y egresos, autofinanciable.

En este sentido, a primera vista, el componente estructural de la reforma mejoraría el financiamiento del sistema. Sin embargo analizando el tema con más profundidad vimos que el sistema de reparto se enfrentó a gravísimos problemas.

Cedió una porción importante de sus recursos, los aportes personales de los afiliados a capitalización, y mantuvo sus compromisos, o sea, las prestaciones ya otorgadas. Y a las prestaciones ya otorgadas hay que agregarle también las jubilaciones de quienes opten por reparto más la PBU y PC de quienes elijan capitalización.

Como se esperaba que la mayor parte de la población eligiese capitalización, los compromisos futuros de reparto no serían muy pesados. Una vez vencidos los beneficios pactados antes de la reforma, los ingresos deberían alcanzar para financiar al sistema.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo analizado, el problema del autofinanciamiento se presenta como el problema del costo de transición.

Se observó que el régimen de reparto no esta condiciones de enfrentar el sostenimiento de todas las prestaciones ya pactadas hasta que la desaparición física de los beneficiarios equilibre al sistema.

La primera causa entonces es una particularidad de la reforma estructural que fue ignorada por muchos analistas: la imposibilidad de enfrentar el costo de la transición. Reparto cede los recursos, pero mantiene los compromisos.

VI.2.2. Reducción de las alícuotas de los impuestos laborales

La reducción de las alícuotas de los impuestos al trabajo se abordará en profundidad cuando estudiemos la neutralidad en el mercado laboral. Sin embargo conviene en este punto del trabajo hacer una mínima mención descriptiva. En 1993 las contribuciones patronales eran el 33% del salario. En 1994 se estableció el 21% para empresas productoras de bienes no transables y del 17% para transables. La secretaría de Seguridad Social advierte que en el año 1991 los impuestos laborales efectivamente recaudados significaban el 32.9% de la masa salarial. Para el año 2001 los mismos significaban el 19.7%.²³

Por su parte, Grushka y Cetrángolo²⁴ revelan información importante: para el año 2000, el 45.9% del déficit previsional (sin contar los ingresos extraordinarios) obedecía a la migración de aportes hacia capitalización. Otro 40.6% a la reducción de las contribuciones patronales.

VI.2.3. Transferencia de las cajas provinciales

Otro elemento importante que profundiza la crisis de financiamiento fue la trasferencias de las cajas provinciales. El 12 de Agosto de 1992 las provincias y el Gobierno Nacional firmaron el Pacto Fiscal I (“Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”) que asignó el 15% de la masa coparticipable al financiamiento de la seguridad nacional. El año

²³ Secretaría de Seguridad Social. Económico Financiero. Régimen Contributivo. Evolución de las alícuotas de Aporte y Contribuciones al SIJP. Disponible en <http://www.seguridadsocial.gov.ar>.

²⁴ Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos, *op cit.* 22.

siguiente, en medio de discusiones se firmó el Pacto Fiscal II (“Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”) en el cual el Gobierno Nacional se comprometía a recibir las cajas provinciales de previsión social.

Así se inició un proceso que puede dividirse en dos partes: por un lado once provincias cedieron sus cajas al SIJP. La Nación se comprometió a enfrentar el pago de los beneficios ya otorgados y las provincias transferían los aportes de los afiliados a las cajas.

Por otro lado, entre 1999 y 2003, cinco provincias empezaron un proceso de armonización de sus sistemas de previsión, buscando resolver las distintas inequidades.

Para el año 2003 había tres posibilidades: que la provincia haya cedido su caja, que este en período de armonización o bien que la mantenga en su poder.

En el Cuadro IV del Anexo I se reflejará el carácter deficitario de las cajas cedidas. Como sabemos que en esos años el sistema nacional tenía egresos superiores a los ingresos y la proporción de las erogaciones por las cajas cedidas sobre el gasto total es mayor a la proporción de ingresos sobre los ingresos totales, confirmamos que la Nación absorbió déficits provinciales. Esta situación fue empeorando con el paso del tiempo por²⁵: a) La reducción de las alícuotas de los aportes personales y contribuciones patronales por la trasferencias a la nación, b) Como consecuencia de la proximidad del endurecimiento de los requisitos, se produjo un fuerte crecimiento de los beneficios, c) eliminación de aportes extraordinarios hechos por las provincias, d) disminución de los aportes por aquellos afiliados que optaron por capitalización, entre otras.

VI.2.4. Desempleo, Informalidad y Deterioro de Salarios

Otro elemento importante de la crisis de financiamiento es la pauperización del mercado laboral. Este fue incapaz de asignar trabajo en blanco a las casi 3 millones de personas que se incorporaron a la PEA. A su vez, aquellos que obtuvieron empleos registrados vieron mermar sus ingresos. Esto significó para la seguridad social la imposibilidad de aprovechar una considerable masa de recursos para su funcionamiento.

VI.3 El Intento por Reconponer al Sector Público

En un contexto de recuperación macroeconómica y expansión del empleo, tanto registrado como no registrado, la ley de Reforma Previsional N° 26.222 sancionada en Febrero de este año introduce una serie de modificaciones que intentan profundizar la recuperación del régimen de reparto. Estas son:

- a) Libre Opción Jubilatoria: se abre un plazo de 120 días para aquellos afiliados a capitalización puedan regresar a reparto. Este plazo se reabrirá una vez cada 5 años.
- b) Nueva Asignación de los Indecisos: a los 90 días de iniciada la relación laboral, si el trabajador no opto por capitalización o reparto es afiliado al sistema de reparto.
- c) Los hombres mayores a 55 años y mujeres mayores a 50 años afiliados a capitalización que acumulen un saldo de su cuenta inferior a los \$20.000, salvo que se expresen contrariamente, pasarán a reparto. Anses recibe el saldo de la cuenta de capitalización individual y computa los aportes.
- d) Cambio del tope: se eleva de \$4800 a \$6000 el tope salarial para el cálculo del descuento de aportes con destino al régimen jubilatorio.
- e) Se reformula el cálculo de la PC y PAP para elevar la prestación pública y se igualarán las alícuotas de los aportes personales en el 11%²⁶. Así se eliminan los aspectos más ventajosos de capitalización, permitiendo que reparto pueda persuadir a trabajadores a afiliarse bajo la órbita del Estado.

²⁵ Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos, *op cit.* 29

²⁶ Antes Capitalización descontaba el 7% y reparto el 11%.

A simple vista estas modificaciones parecen mejorar la posición financiera del régimen de reparto: significan nuevos y mejores ingresos sin otorgar en el presente nuevos beneficios. Sin embargo fue explicado en este trabajo como los problemas de financiamiento obedecían al costo de la transición. Se cedieron los aportes personales, se mantuvieron los compromisos y se creyó que el propio paso del tiempo, al fallecer los beneficiarios, equilibraría el sistema de reparto.

En realidad, estos cambios en la nueva reforma no son más que el refinanciamiento del costo de la transición. Parte de los aportes personales retornan al Estado pero este se compromete a otorgar nuevas y mayores jubilaciones. Así hoy tiene menos problemas financieros pero en el mediano plazo no se reflejará la reducción de sus compromisos.

Pero este refinanciamiento del costo de transición se presenta con un componente encarecedor. Si bien todavía no cerró el plazo para retornar al régimen de reparto y es demasiado pronto para efectuar conjeturas, se espera que regresen al régimen público aquellos individuos más deficitarios. Estos son los trabajadores que realizaron los aportes más pequeños y con menos regularidad. Así el estado tendrá que afrontar las jubilaciones más “costosas”, la de aquellos individuos que aportaron menos al sistema.

Es importante destacar que hasta el momento el Gobierno Nacional ha omitido modificar las alícuotas de las contribuciones patronales, manteniéndolas en niveles muy inferiores a los históricos y significando una de las principales causas del déficit. Resulta indispensable evaluar la recomposición de estas a los niveles de 1993. De todas formas este análisis se abordará con mayor profundidad en el Capítulo IX.

VII. INCREMENTAR EL AHORRO NACIONAL Y FORTALECER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los argumentos mejor expuesto por los impulsores de la reforma consistía en que la misma permitiría incrementar fuertemente el ahorro nacional. Como ahora los aportes se depositan en una cuenta particular administrada por una AFJP y esta lo invierte con el fin de encontrar una alta rentabilidad, se incrementaría el ahorro nacional.

Pero no sólo se incrementaría el ahorro nacional, sino también se fortalecería el mercado de capitales. Como las AFJP evaluarán invertir en la bolsa, en activos financieros, en préstamos a empresas productivas se generarán nuevos canales de financiamiento para la producción.

Así el régimen de capitalización no solo incrementará el Ahorro Nacional, sino también fortalecería el mercado de capitales y desde ahí, contribuirá a elevar la tasa de crecimiento del producto y la mantendrá en niveles estables a lo largo del tiempo.

También se puede pensar a la reforma como una política de desarrollo económico, siempre que las AFJPs inviertan directamente en el financiamiento de actividades productivas.

VII.1 Ahorro Previsional Nacional

Cómo no es el objetivo de este trabajo evaluar como se comportó el ahorro nacional en el período post-reforma sino en cuanto contribuyó el Ahorro Nacional Previsional a incrementar el ahorro de la sociedad argentina, este trabajo referirá al Ahorro Nacional Previsional (ANP).

El ANP esta compuesto por el Ahorro Nacional Previsional Público (ANPPu) más el Ahorro Nacional Previsional Privado (ANNPr). A su vez el ANPPu es el resultado del sistema de reparto sin considerar los ingresos extra-ordinarios, o sea aportes personales de sus afiliados más contribuciones patronales menos pagos de jubilaciones y pensiones.

Al ANNPr lo podemos considerar como la sumatoria de las variaciones de todos los fondos de jubilaciones y pensiones, o sea el total de ahorros que aportan los trabajadores a sus cuentas personales.

Comparemos entonces el ANPPu con el ANPPr²⁷:

²⁷ Existe un descalce en la forma de medición. El ANSES elabora sus balances en el año calendario, mientras que la SAFJP lo hace de julio a junio. De todas formas no obstaculiza nuestro análisis. El déficit de Reparto se calcula restándole al Resultado Financiero Total los ingresos tributarios.

CUADRO XI: EVOLUCION DEL ANP LUEGO DE LA REFORMA (en millones de \$)			
ANO	Crecimiento de FJP	Déficit Reparto	ANP
1994	1.365	-3.088	-1.723
1995	2.474	-4.477	-2.003
1996	3.506	-5.263	-1.757
1997	2.757	-6.394	-3.637
1998	3.759	-5.793	-2.034
1999	4.853	-5.423	-570
2000	3.452	-6.243	-2.791
2001	12.976	-5.883	7.093
2002	7.776	-5.117	2.659
2003	4.742	-6.358	-1.616
Total:	47.660	-54.039	-6.379

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del ANSES y SAFJP.

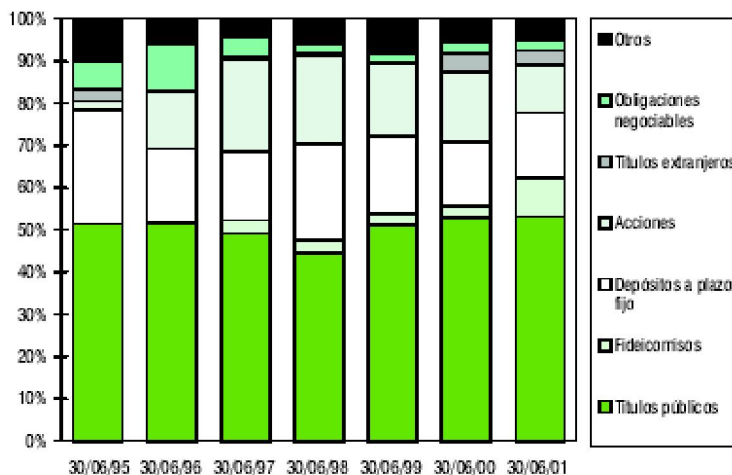
Vemos como la evolución de los FJP no alcanza para compensar el desahorro del sector público. Del inicio de la reforma al 2003 el ANP restó al ahorro nacional \$6.379.000.000. Esta incapacidad de equilibrarse de parte de ambos sistemas evidencia los problemas estructurales sobre los cuales se ejecuta el sistema de seguridad social. Tomados en conjunto, siguen perdurando los déficit.

Se comprueba entonces que la reforma ha fracasado nuevamente: no ha podido incrementar el ahorro.

VII.2 Crecimiento Económico y Mercado de Capitales

Pero queda todavía analizar si la reforma contribuyó efectivamente a fortalecer el mercado de capitales. Para eso es necesario detenerse en la composición de las inversiones de los FJP.²⁸

GRAFICO III: COMPOCISIÓN DE LOS FONDOS 1995-2001



FUENTE: SAFJP

²⁸ SAFJP. *El Régimen de Capitalización a 7 años de la Reforma Previsional*. 217.81. Disponible <http://www.safjp.gov.ar>.

Entonces para el 2001 tenemos la siguiente distribución de los fondos:

Títulos Públicos: se destinan 50% de los fondos más un 7% de obligaciones negociables.

Acciones y Títulos Privados: se destinan 11% de los fondos.

Valores Extranjeros: se destinan 3.4% de los fondos.

Fideicomisos Financieros: se destinan 9% de los fondos.

Los depósitos a plazo fijo: se destinan el 20% de los fondos.

Otros: el 5% de los fondos.

Si sumamos los fondos ubicados en deuda pública y valores extranjeros tenemos el 60% del total de los fondos. Difícilmente se pueda pensar que la reforma sirvió para fortalecer el crecimiento económico, cuando menos del 40% de los recursos quedan disponibles al financiamiento de las empresas que operan en el ámbito local.

No se puede pensar que la reforma desarrolló el mercado de capitales cuando solo el 11% de los fondos se destina a las compra de acciones y títulos. De acuerdo con los Anuarios Estadísticos elaborados por la SAFJP se destaca la compra de acciones de: Telecom, PC Holding, Siderar SA, Petrobrás de Argentina SA, Acindar Industria Argentina de Acero SA, Repsol SA, Loma Negra, Metrogas SA, Grupo Financiero Galicia SA y Aluar Aluminio Argentino SIAC. Todas grandes empresas que prácticamente no han tenido problemas de restricción crediticia.

Ese año, únicamente tuvo un buen desempeño en las inversiones financieras que acumulan casi el 30% de los fondos.

Mucho menos entonces podemos creer que la reforma puede ser considerada una política de desarrollo económico, cuando prácticamente no se asignan recursos al financiamiento directo de actividades productivas.

Teniendo en cuenta el desenlace de la economía y de la finanzas públicas de la Argentina, *default* incluido a fines del 2001, parece difícil entender a la reforma como un movilizador del ahorro, un incentivo al crecimiento o un fortalecimiento del mercado de capitales.

La reforma paramétrica también tendría que haber colaborado a engrosar el ahorro previsional pero como vimos en el apartado anterior su aporte fue insignificante.

VII.3 Los Ganadores

Es indispensable para el desarrollo de este punto del trabajo no dejar pasar la oportunidad de analizar un detalle. El principal componente de los FPJ son los aportes personales. Vimos que esos recursos anteriormente se usaban para financiar el sistema de reparto. Ahora las AFJP compran títulos públicos y el Estado paga una tasa de interés por ellos. El Estado emite los títulos, porque se ve sumergido en fuertes déficit, uno de ellos el previsional. Por lo tanto, los recursos que antes el Estado obtenía de manera directa y sin costos, ahora llegan a él mediante el pago de una tasa de interés. Visto desde este punto, la reforma parece haber encarecido los recursos del Estado, parece haber encarecido la recaudación de impuestos.

Las AFJP junto con los bancos que las poseen se perfilan como los principales ganadores de la reforma. Cobran sus comisiones independientemente de la situación de los mayores, de los trabajadores y del Estado.

Según un estudio²⁹, en los doce años posteriores a la reforma los trabajadores cedieron el 32.8% de sus aportes a las AFJPs. En pesos del 2006, son \$30.789 millones. De esta cifra \$10.388 millones (34%) se destinó a las compañías proveedoras de los seguros de fallecimiento e invalidez, todas vinculadas a los mismos grupos financieros. Otros \$10.141 millones (33%) se asignaron a gastos comerciales, básicamente retribuciones al personal de ventas. El 27%, o sea \$8285 millones se asignó a gastos administrativos (remuneraciones al personal administrativo y

²⁹ López Mieres, Alejandro; Lozano, Claudio y Raffo, Tomás. *¿Transición o Reforma Previsional?* IEF-CTA. Febrero de 2007.8.

directivo, compra de bienes de uso y amortizaciones). Esta situación implica que \$1975 millones fueron utilidades netas de las AFJPs.

Cinco administradoras concentran el 80% de los afiliados, fondos y comisiones. En orden de importancia son: Orígenes, Met, Consolidar, Máxima y Nación.

Así la reforma de 1994 se inscribe dentro del nuevo modelo de acumulación donde las actividades financieras priman por sobre las productivas y los sectores asalariados, los mayores y el Estado ceden posiciones.

VII.4 Los Efectos de la Nueva Reforma

En este punto, la principal medida que incorpora la nueva reforma es una modificación en la regulación de la inversión de los fondos de jubilaciones y pensiones. En un plazo de 5 años, las inversiones en proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo tienen que alcanzar una participación de entre 5% y el 20% del fondo. Busca, mediante imposición legal, que capitalización cumpla con lo prometido: sostener el crecimiento económico.

También se incorpora un cambio en las comisiones, quedan fijadas con un tope del 1% de la nómina salarial. Si bien resulta una reducción frente a la comisión promedio actual del 1.12% es necesarios hacer algunas consideraciones. Primero, el régimen público absorbió uno de los mayores costos de las administradoras, los afiliados no aportantes. Con las medidas explicitadas en el capítulo anterior la mayor parte de los afiliados inactivos, que para las AFJPs resulta un alto costo neto porque les cobran comisión sólo si están en actividad, pasan automáticamente a reparto mejorando considerablemente la situación financiera de las administradoras.

Segundo, todos estos afiliados a capitalización que pasan a reparto pagaron a la AFJP una comisión que incluía el costo del trámite de la jubilación. Ese costo ahora será asumido por el Estado, ya que este le asignará la prestación, pero no recibirá los montos pagados por los trabajadores porque quedan para las AFJP.

Por último por el diseño de la reforma, a los trabajadores de salarios altos y estables les conviene mantenerse en capitalización. Por lo tanto el 1% de comisión se calcula sobre los salarios más altos, incrementando su valor absoluto.

Como conclusión se afirma que si bien la nueva reforma pone el acento en la contribución de capitalización al crecimiento sostenido, a la vez supone el mantenimiento de altas tasas de rentabilidad para el negocio de las AFJPs. En un contexto en el cuál empiezan a pesar los compromisos, se le retiran los afiliados más “costosos”. Las AFJPs siguen siendo las principales ganadoras en un sistema previsional que no termina de cumplir con sus objetivos básicos.

VIII. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO INTRAGENERACIONAL E INTERGENERACIONAL

Tal como en una sociedad tomada conjuntamente se estudia la distribución de los ingresos y los mecanismos que existen para transferirlos de los sectores más ricos a los más pobres, en la seguridad social se procede análogamente.

Se trata de averiguar que porción del gasto total en seguridad social tiene cada sector de la población beneficiaria de acuerdo a su ingreso. Interesa saber si la distribución es justa, lo que significaría que todos cobren cerca de la media, y que relación guardan los sectores de ingresos altos con respecto a los de ingresos bajos. Así estamos analizando si existe algún componente de compensación extra a los sectores más marginados de la seguridad social.

Pero no solo interesa estudiar la distribución de ingresos intrageneracional sino también la intergeneracional. O sea si los activos transfieren algún ingreso extraordinario a los pasivos, destruyendo la creencia que los aportes a la seguridad social son ahorro y fortaleciendo la sospecha de que se tratan de impuestos de los cuales no se obtendrá ningún beneficio individual.

VIII.1 Distribución de Ingresos Intrageneracional de la Clase Pasiva

Tomemos la cantidad de beneficiarios agrupados por tramo de haber en cada caso:

CUADRO XII: BENEFICIARIOS POR TRAMO DE HABER 1995		
Tramo	Beneficiarios	Ingreso Total
-150	828.043	\$62.103.225
151-280	1.597.883	\$343.544.845
281-400	312.237	\$106.160.580
401-1000	401.777	\$281.243.900
1000	96.626	\$120.782.500
Total:	3.236.566	\$913.835.050

Fuente: De elaboración propia en base a CEFIM. Tomado de Feletti, Roberto y Lozano, Claudio. *El Sistema Previsional Argentino: Reforma y Crisis*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires. 1996. Cuaderno 45.31.40

Esta distribución presenta un haber medio de \$296. Por debajo de la media se encuentran aproximadamente 2 millones y medio de beneficiarios, representado el 76% de la población beneficiaria. A su vez perciben un total aproximado de \$443 millones, representando el 45% del total de los ingresos.

Tomando el complemento, el 24% de la población beneficiaria obtiene el 55% del ingreso. Pasemos a ver como se presentaba esta situación en el 2001.

CUADRO XIII: BENEFICIARIOS POR TRAMO DE HABER 2001		
Tramo	Beneficiarios	Ingreso Total
-150	520.007	\$39.000.531
150,01-200	481.537	\$84.268.946
200,01-220	550.025	\$115.505.303
220,01-300	645.469	\$167.821.875
300,01-500	534.755	\$213.901.900
500,01-700	198.622	\$119.173.400
700,01-1000	143.327	\$121.828.233
1000,01-1600	95.139	\$114.166.400
1600,01-2000	24.129	\$43.432.800
2000,01-4000	18.367	\$55.102.250
4000+	1.886	\$8.487.375
Total:	3.213.264	\$1.082.689.013

Fuente: De elaboración propia en base a datos publicados por la Secretaría de Seguridad Social. <http://www.seguridadsocial.gov.ar>. Régimen de reparto.

Para este año el haber medio es de \$342. Por debajo de la media se encuentran 2.3 millones, representando el 72% de la población. A su vez recogen \$462 millones, representando el 42% de los ingresos totales. De acuerdo con el cálculo del complemento, el 28% de los jubilados se apodera del 58% del ingreso.

Se observa como la reforma de 1994 no tuvo ningún efecto suavizador de la acumulación de beneficios en los niveles más bajos: más del 70% de la población gana por debajo de la media. Además, ni siquiera logran apoderarse del 45% de los ingresos. No se incorpora ninguna modificación en las pautas de distribución de haberes.

Además, cuando analizamos cobertura observamos que para el período 1991-2001 se comprobaba un descenso significativo de la misma. Por lo tanto, por debajo de la media habría que incorporar a todos aquellos que no tienen jubilación lo que representaría un considerable aumento de ese estrato.

Tomando el complemento, se observa que menos del 30% de jubilaciones más altas concentra casi el 60% del ingreso total.

Si analizamos el Coeficiente de Gini para estos años:

CUADRO XIV: Evolución del Coeficiente de Gini 1995-2000	
AÑO	Coeficiente de Gini
1995	0,338
1998	0,361
1999	0,357
2000	0,384
Fuente: Ministerio de Economía y Producción. Oficina Nacional de Presupuesto. ³⁰	

Esto confirma que estamos en presencia, desechando las deficiencias de cobertura, de un proceso de acumulación de ingresos en los extremos, fundamentalmente el de ingresos altos en perjuicio de los sectores medios. Este proceso no es más que la reprecitación de los problemas del mercado laboral en la seguridad social. Una característica de los años de la convertibilidad fue el crecimiento del monto de los salarios más altos a la par de una exponencial expansión del desempleo que empobreció a la clase media.

Es difícil encontrar en la reforma, o en las medidas complementarias a la misma, una buena explicación a este fenómeno. Sin embargo, vimos en el Capítulo VI que por distintas causas la reforma comprometió la situación financiera del sistema de reparto, encargado de enfrentar el pago de la mayor parte de las jubilaciones. Justamente una de las consecuencias de los problemas de financiamiento era el descenso de la Tasa de Sustitución del Salario y de eso se trata este fenómeno. Ante la imposibilidad de asumir considerables compromisos, el estado se ve obligado a asignar jubilaciones cada vez más bajas, acumulando mucha población y pocos ingresos en los sectores de ingresos más bajos.

VIII.1.1 Elevación de la Jubilación Mínima.

Analicemos como afectó la elevación de la jubilación mínima a la distribución de ingresos.

CUADRO XV: BENEFICIARIOS POR TRAMO DE HABER ABRIL-2007		
TRAMO	BENEFICIARIOS	INGRESO TOTAL
Hasta \$ 530	3.010.716	\$1.053.750.600
Entre \$ 530 y hasta \$ 1.000	801.324	\$188.311.140
Más de \$1.000	288.847	\$433.270.500
Total:	4.100.887	\$1.675.332.240
FUENTE: ANSES. <i>Aspectos presupuestarios del ANSES.</i>		

El haber medio es de \$515 dejando a 2.8 millones de personas, el 70% de la población por debajo de la media. Este grupo recoge el 70% del ingreso total. Así la política de reconstrucción de haberes priorizó a los sectores bajos, postergando a los sectores altos. La elevación de la mínima transfirió ingresos de los sectores de jubilaciones más altas a lo de jubilaciones más bajas.

Es indispensable hacer una consideración. Transferir ingresos de los sectores de jubilaciones “altas” a los de jubilaciones bajas aparenta ser una medida orientada a garantizar la justicia social. Sin embargo jubilaciones altas, en la mayor parte de los casos, significa haberes cercanos a los \$1000, lo cual indica que no se trata de los sectores mejores ubicados de la sociedad sino más bien jubilados de una posición cómoda.

³⁰ Tomado de Villanueva, Paola. *La Reforma Previsional de 1994. Su Impacto sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina*. Seminario de Integración y Aplicación. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. 2003. 42.35. Disponible en <http://www.econ.uba.ar>.

VIII.2 Distribución de Ingresos Intergeneracional

Una posible aproximación sobre la transferencia de ingresos de los sectores activos hacia los pasivos es la evolución del porcentaje del PBI que representa el gasto en seguridad social. Esto indica, justamente, si los sectores pasivos consumen proporcionalmente cada vez más o menos del ingreso total.

CUADRO XVI: GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PBI			
AÑO	% del PBI	AÑO	% del PBI
1994	8,2	1999	7,9
1995	8,4	2000	7,9
1996	8,0	2001	8,1
1997	7,5	2002	7,0
1998	7,4	2003	6,6

Fuente: Secretaría de Seguridad Social. Disponible en <http://www.seguridadsocial.gov.ar>

Vemos como el gasto público en seguridad social como proporción del PBI descendió del 8.2% al 6.6%. Con un valor máximo de 8.4% en 1995 y un mínimo en 6.6% para el 2003.

Este indicador permite identificar la posición relativa de las dos clases sociales en cuestión, siempre y cuando consideremos a la seguridad social como único ingreso de los mayores, dado que representa la porción del ingreso que se lleva cada una. Sin embargo no refleja con claridad los mecanismos de transferencia de ingresos. Para evaluar estos mecanismos, volvamos al Gráfico III para analizar la composición de los ingresos previsionales: En este gráfico se observa un claro aumento de la participación de los impuestos sobre los ingresos de la seguridad social.

Analicémoslo con más detalle:

CUADRO XVII: PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LOS RECURSOS 1994-2004								
AÑO	RECURSOS	CONTRIB.	TRIBUTARIOS	% TRIB.	Gcias.	IVA	Comb. Líq.	Otros
1994	16.628,7	13.089,6	3.106,1	18,7	1.164,7	1.785,1	0,0	156,4
1995	15.159,0	11.681,6	3.121,1	20,6	1.243,2	1.595,7	0,0	282,2
1996	14.026,2	9.902,1	3.987,4	28,4	1.365,3	1.906,8	257,0	458,3
1997	16.360,5	10.237,8	5.879,0	35,9	1.669,2	2.149,0	2.031,3	29,5
1998	16.372,4	9.915,7	6.351,3	38,8	1.902,3	2.216,8	1.828,3	404,0
1999	15.118,7	9.026,9	6.059,7	40,1	1.851,0	1.998,8	1.732,8	477,1
2000	15.598,8	8.816,5	6.689,7	42,9	2.096,0	2.031,3	1.677,0	885,4
2001	13.652,7	7.885,2	5.721,2	41,9	1.994,6	1.608,4	1.545,5	572,7
2002	13.328,0	7.976,3	5.330,3	40,0	1.691,5	1.441,7	1.824,5	372,6
2003	15.156,9	7.687,4	7.436,9	49,1	2.943,9	2.115,6	1.838,5	538,9
2004	20.159,4	9.635,7	10.482,8	52,0	4.448,6	3.196,4	2.047,3	790,5
Total:	171.561,3	105.854,8	64.165,6	37,4	22.370,2	22.045,5	14.782,2	4.967,7

Fuente: ANSES. Aspectos Presupuestarios del ANSES. [Http://www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)

Se observa entonces que en los 10 años posteriores a la reforma se transfirieron ingresos tributarios a la seguridad social por \$64.165.600.000. Pero como, por ejemplo IVA es recaudado por el consumo tanto de activos como de pasivos no podemos asegurar que la totalidad de este monto sea una redistribución intergeneracional.

De todas formas sabemos que la población activa aporta la gran mayoría de los ingresos tributarios. Si consideramos, tal como hicimos antes, que la población pasiva consumió en promedio el 7% del PBI, los activos aportaron la mayor parte de los ingresos tributarios.

Sin duda la reforma estructural es la primera responsable de este comportamiento. Al transferir los recursos del sistema de reparto a capitalización, obligó al Estado a financiar la seguridad social con ingresos extraordinarios.

Las modificaciones en la nueva reforma previsional buscando resolver esta inequidad brillan por su ausencia.

Es indispensable destacar la importancia que tiene la elección de los impuestos que financian la seguridad social. Si se elige IVA, como en nuestro país que aportó más de un tercio de los recursos tributarios, se exige a los sectores más marginados a aportar a un sistema sin poder gozar luego de los beneficios. Los desempleados o empleados en negro, financian el pago de las jubilaciones pero no podrán en la vejez exigir su jubilación genuinamente. Necesitarán una modificación en las condiciones de acceso o el mantenimiento de estas moratorias que otorgan de prestaciones bajísimas. Esta situación profundiza más el carácter regresivo del sistema impositivo argentino y no fue alterado en la nueva reforma.

Otra posible mejora aplicable en este contexto es, como se analizó en el capítulo VI y se verá en el capítulo siguiente, la recomposición de las contribuciones patronales.

IX. NEUTRALIDAD EN EL MERCADO LABORAL

Este objetivo plantea lo siguiente. Sabido es que la seguridad obtiene recursos genuinos a través de impuestos sobre la nomina salarial: aportes personales y contribuciones patronales. Con respecto a los aportes, el trabajador los puede interpretar como un ahorro y no como un impuesto. Esto es así, siempre y cuando perciba que su jubilación esta en función de los aportes realizados. En la medida que el trabajador observa que su jubilación no tiene relación con sus aportes, lo considera un impuesto.

Por el contrario, en el caso de las contribuciones patronales es más difícil deshacerse de la interpretación de las mismas como un impuesto. Es una suma que el empleador enfrenta al contratar trabajo, que significa un beneficio para el trabajador pero no para el empleador.

De esta manera, se trata de investigar de qué forma estos impuestos distorsionan el funcionamiento del mercado laboral, hasta que punto modifican la decisión de contratar trabajadores o sea, su impacto en el nivel de empleo.

Por un lado existe un debate teórico sobre este tema. El mismo se puede inscribir dentro de la discusión, ampliamente conocida por los economistas, de si el mercado es o no el mejor asignador de recursos. Aquellos economistas que están convencidos de que el mercado es el más eficiente asignador de recursos se suelen oponer a la intervención del Estado. Están convencidos que una reducción en la tasa de los impuestos laborales aumentaría los grados de libertad del mercado en la asignación.

En sentido apuesto, aquellos que creen que el mercado se puede estabilizar en un equilibrio subóptimo concuerdan en la necesidad de que el Estado tenga una participación activa como agente económico. Así se posicionan a favor de estos impuestos, considerándolos un mecanismo de optimización del mercado laboral.

Pero no es el objetivo de este trabajo desarrollar una discusión teórica.³¹ Sino evaluar el impacto de las medidas que se tomaron. En la reforma hay modificaciones significantes en cuanto a la vinculación de la seguridad social con el mercado laboral. Se produce el inicio de un proceso que perdurará durante toda la década: la reducción de las contribuciones patronales. Observemos entonces como se fueron modificando las mismas.

³¹ Esta discusión esta muy bien desarrollada en Martínez, Carlos Rodolfo. *Reducción de Contribuciones Patronales: su Impacto en el Empleo. La Experiencia Argentina en los 90*. Seminario de Integración y Aplicación. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. 2004.33. Disponible en <http://www.econ.uba.ar>.

CUADRO XVIII: EVOLUCION DE LAS CONTRIBUCIONES PATRONALES 1991-2001											
Contribuciones	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Previsional	16,0%	16,0%	16,0%	9,8%	13,0%	9,7%	9,7%	9,7%	7,3%	6,8%	8,7%
Asignaciones Familiares	7,4%	7,4%	7,4%	4,6%	6,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,6%
Fondo Nacional de Empleo	1,5%	1,5%	1,5%	0,9%	1,2%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
INSSJyP	2,0%	2,0%	2,0%	1,2%	1,6%	1,2%	1,2%	1,2%	0,6%	0,5%	0,5%
Subtotal	26,9%	26,9%	26,9%	16,5%	21,8%	16,3%	16,3%	16,3%	13,3%	12,7%	14,7%
Obras Sociales	6,0%	6,0%	6,0%	3,7%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Total del Sistema	32,9%	32,9%	32,9%	20,2%	26,9%	21,3%	21,3%	21,3%	18,3%	17,7%	19,7%

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en base a DDJJ-SIJP

Se evidencia entonces el descenso de las alícuotas de las contribuciones patronales. En el año 1991 era 16% la contribución patronal y del 32.9% la contribución total. Para el año 2001 la contribución previsional pasó a 8.7% (con un mínimo de 6.8% en el 2000) y la contribución total al 19.7% (con mínimo en 17.7% en el 2000).

Esta política fue aplicada en un contexto macroeconómico muy particular. La fuerte apreciación cambiaria empeoró la posición relativa del trabajo (no transable) frente al capital (transable). De esta manera se produjeron los problemas en el mercado de trabajo que vimos en el Capítulo IV.

Así se pensó que la medida beneficiaría de tres maneras distintas que se retroalimentan: mejoraría la competitividad, aumentaría el nivel de empleo y reduciría el trabajo precario (en negro). Al reducir el costo del trabajo, mejoraría las oportunidades del mismo para competir con el capital. A su vez, también mejora la competencia del trabajo en blanco frente al trabajo en negro al reducirse la brecha nominal entre ambos. Estas circunstancias desembocarían en la expansión del empleo registrado.

Investiguemos como se comportó el empleo registrado en este período:

CUADRO XIX: EVOLUCION DEL EMPLEO REGISTRADO 1994-2003			
CONCEPTO	Oct-94	May-03	Variación Porcentual
SIJP	4.141.000	3.877.000	-6,4%
Otro sistema	1.600.000	1.350.000	-15,6%
TOTAL:	5.741.000	5.227.000	-9,0%

FUENTE: SIJP-INDEC Tomado de Cetrágo, Oscar y Grushka, Carlos. *op cit.* 65.41

Vemos como el empleo registrado pierde más de medio millón de lugares significando un retroceso del 9%. El SIJP pierde un cuarto de millón representando una merma del 6%.

Se evidencia una conclusión que ya habíamos previsto: la reducción de los impuestos laborales no fueron una medida eficaz para combatir los problemas de desempleo o empleo informal. El nivel de empleo y de desempleo responde a políticas macroeconómicas y no a la modificación de las alícuotas de los impuestos laborales.

Esta modificación en las alícuotas fue implementada en un contexto de apreciación cambiaria que deterioraba la posición del trabajo frente al capital. Pero no mejoró la situación del mercado laboral y si complicó aún más los problemas de financiamiento de la seguridad social y mejoró la rentabilidad de las empresas.

Al producirse la depreciación real del tipo de cambio argentino, el trabajo se reposicionó frente al capital presentando un fuerte expansión.

Así la restitución de las contribuciones patronales parece una medida lógica en un contexto de recuperación del empleo ya que como vimos no tendrá un efecto freno en la generación del mismo y si lo tendrá en el financiamiento del sistema. Según datos publicados por la Secretaría de Seguridad Social por la reducción de las contribuciones patronales, sólo entre 2002 y 2005, el sistema de reparto perdió prácticamente \$15.500 millones.³²

Es una medida que aún no fue abordada por el Gobierno Nacional y no hay ningún indicio de que este siendo evaluada. Si el argumento para no aplicar la restitución de las alícuotas es que puede generar incentivos a contratar trabajo no registrado, sobretodo por parte de las Pymes o de aquellas empresas que no cuentan con los recursos, se puede pensar un reestablecimiento escalonado. Empezar por las grandes empresas y grupos exportadores que están en condiciones financieras de asumir ese compromiso.

X. CONCLUSIÓN

Una vez analizada la evolución histórica de la situación previsional argentina, la reforma del 94 y la reforma actual y sus consecuencias en los cinco objetivos modernos de la seguridad social podemos avanzar a resumir las conclusiones.

La conclusión más saliente es la corroboración de la primera tesis. Las modificaciones a la seguridad social ejecutadas en los noventa, con eje en la reforma de 1994, no mejoraron el desempeño de este sistema de seguros en ninguno de sus objetivos. Esta consideración no es para nada menor ya que significa que no se reordenaron las preferencias. Si bien el argumento central de los defensores de la reforma fue que mejoraría el financiamiento en el largo plazo, nunca pudo superar el costo de la transición, deterioró el cumplimiento del resto de los objetivos hasta el punto de empeorar en el mismo financiamiento.

La reforma de 1994, en su componente paramétrico, tuvo un fuerte impacto en la profundización de las dificultades para acceder al beneficio pero prácticamente no tuvo efectos positivos sobre el financiamiento.

De hecho la reforma estructural comprometió tanto los recursos del Estado al ceder los aportes personales a capitalización, que no parece existir, en el mediano plazo, una recomposición factible. La reducción de alícuotas de los impuestos laborales y la transferencia de las cajas provinciales consolidaron la crisis, tornado prácticamente imposible enfrentar la transición.

Así se agudizó el financiamiento extraordinario, consolidando el carácter regresivo del sistema impositivo argentino. Se obligó a contribuir a los sectores más excluidos de la sociedad sin darles el derecho a exigir una prestación en la vejez.

A esto se le agrega que la reforma estructural, no mejoró el ahorro nacional ni profundizó el desarrollo de un mercado de capitales.

La reducción de las alícuotas de los impuestos laborales no fue una medida efectiva para resolver los problemas del mercado laboral. En el contexto actual es una limitación para la resolución de los problemas financieros.

Clarifiquemos el aporte de la experiencia argentina a la discusión sobre la ingeniería previsional. Sin duda la distinción más saliente se presenta en la posibilidad de enfrentar con éxito el costo de la transición. Se comprueba que es realmente riesgoso iniciar una migración de reparto a capitalización sin evaluar con que recursos se financian los compromisos pactados.

Así, sin un buen planeamiento para enfrentar la transición, resulta difícil pensar que capitalización pueda incrementar el ahorro nacional. La experiencia argentina revela que tampoco pudo desarrollar al mercado de capitales.

También como consecuencia del estrangulamiento financiero se corre el riesgo de abusar de los recursos extraordinarios generando una fuerte transferencia de ingresos de los sectores activos a los inactivos. Si por la misma razón se busca ajustar la TSS se va agudizando la concepción de que las cargas sociales son un impuesto y no un ahorro.

³² Secretaría de Seguridad Social. Económico Financiero. Régimen Contributivo. Montos no Ingresados por reducción de Cargas Patronales. Disponible en <http://www.seguridadsocial.gov.ar>

Otra consideración merece la situación del mercado laboral. La adopción de un régimen de capitalización en un esquema de alto desempleo y/o informalidad puede desembocar en la incapacidad de la seguridad social de cumplir con su objetivo más genuino: resguardar a los sectores más desprotegidos, las personas mayores. Esto representa una profundización de la exclusión social.

Para concluir, analicemos las modificaciones de la nueva política previsional. Por lo pronto, a diferencia de las aplicadas en los noventa, mejoró el desempeño de la seguridad social en el cumplimiento de sus objetivos.

La expansión de la cobertura en conjunto con la elevación de la mínima fueron medidas efectivas para combatir la pobreza de los mayores. No obstante, esta mejoría se produjo en detrimento de la Tasa de Sustitución del Salario, desoyendo el principio de correspondencia y la advertencia de la Corte Suprema de Justicia.

En materia de financiamiento, mejora la posición del régimen de reparto en el corto plazo. Pero siempre esta mejora debe entenderse como el refinanciamiento del costo de transición, o sea, una mejora en el presente a cambio de más dificultades en el futuro. No modificó las alícuotas de las contribuciones patronales, medida que se destaca por su urgencia.

También la reforma en tanto exige una asignación mínima de los fondos de las AFJP en infraestructura y desarrollo de actividades productivas, pone el acento en utilizar los recursos de la seguridad social para favorecer el crecimiento sostenido. No es desacertado siempre y cuando la previsión social cumpla con las garantías a la vejez.

Así como elemento de ruptura, se destaca una mejora en el cumplimiento de los objetivos modernos de la seguridad social significando un reordenando de las preferencias. Se mejoran las condiciones de vida de los mayores y el financiamiento a corto plazo, en detrimento del principio de correspondencia y el financiamiento de largo plazo.

Por último, en un sistema de seguridad social donde no se garantiza el nivel de bienestar alcanzado en la vida laboral y este cumplimiento parcial exige al Estado un gran esfuerzo financiero, las AFJP siguen manteniendo un negocio millonario. Si bien se reducen sus comisiones, estas se aplican sobre una cantidad mucho menor de afiliados, los mejores aportantes, mejorando su rentabilidad. En otras palabras, se mantiene el esquema de la década de los noventa donde las AFJP se presentan como ganadoras y, el Estado y la sociedad como perdedores.

En otras palabras, la nueva reforma no parece ser un elemento de ruptura de esta situación desigual. No se prioriza la solidaridad social, sino que se garantizan grandes negocios en la esfera financiera a espaldas de los trabajadores.

Anexo I

CUADRO I: EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS (en %) 1950-1990									
AÑOS	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Hombres más de 60/Total hombres	6,9	7,8	8,7	9,5	10,2	10,6	10,8	11,1	11,4
Mujeres más de 55/Total mujeres	10,6	11,7	13,1	14,5	15,9	16,9	17,7	18,5	18,8
Población potencialmente jubilable/Población Total	8,7	9,7	10,8	12	13	13,7	14,3	14,8	15,1
Población en edad activa/Población total	60,8	59,5	58,4	57,8	57,6	57,1	55,7	54,2	53,8

Fuente: INDEC/CELADE: "Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025". Tomado de Marcela Jáuregui op. cit.24.

CUADRO II: RELACION COTIZANTES/BENEFICIARIOS 1980-1990			
AÑO	Cotizantes	Beneficiarios	Cotizantes/Beneficiarios
1980	5.953.000	2.342.000	2,54
1981	5.848.000	2.429.000	2,41
1982	5.602.000	2.525.000	2,22
1983	5.372.000	2.626.000	2,05
1984	5.260.000	2.682.000	1,96
1985	5.219.000	2.741.000	1,90
1986	5.288.000	2.810.000	1,88
1987	5.359.000	2.856.000	1,88
1988	5.430.000	2.922.000	1,86
1989	5.502.000	2.993.000	1,84
1990	5.573.000	3.099.000	1,80

Fuente: Secretaría de Seguridad Social. 1984. Tomado de Jáuregui, Marcela. op. Cit. 26.

CUADRO III: EVOLUCIÓN DEL SALARIO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO 1976-1983		
AÑO	SALARIO MEDIO 1976=100	PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO
1974	100	45%
1975	98,8	43%
1976	65,6	30%
1977	50,8	25%
1978	53,3	28%
1979	57	31%
1980	65,5	35%
1981	61,1	33%
1982	52,9	22%
1983	62,8	29%

FUENTE: Comisión por la Memoria. Disponible en www.comisionporlamemoria.org/dossiers/15.pdf

CUADRO IV: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CAJAS PROVINCIALES SOBRE LOS INGRESOS PREVISIONALES NACIONALES Y DE LOS GASTOS DE LAS CAJAS PROVINCIALES SOBRE LOS GASTOS PRIVISINALES NACIONALES (en %)		
AÑO	RECURSOS	EROGACIONES
1994	0,6	0,7
1995	2,1	2,4
1996	2,1	7,6
1997	4,2	10,5
1998	4,9	10,6
1999	5	10,6
2000	5	10,3
2001	5,4	9,9

Fuente: ANSES. Tomado de Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos. op cit.29

Apéndice I

Se parte de $TI \times W \times A = P \times H$ donde

TI= Alícuota total de los impuestos laborales

W= Salario Medio

A= Cantidad de Cotizantes

P= Cantidad de Beneficiarios

H= Haber medio

Si P y W pasan al otro miembro dividiendo, $TI \times TSF = TSS$ donde

TI= Alícuota total de los impuesto laborales

TSF= Tasa de Sostenimiento Financiera (A/P)

TSS= Tasa de Sustitución del Salario (H/W)

TI es un valor que se impone desde la normativa laboral. TSF es el resultado de políticas macroeconómicas y factores demográficos. Así ante una disminución de TSS, suponiendo una TSF constante en el corto plazo, se pueden aumentar los grados de libertad de los diseñadores de políticas previsionales.

Bibliografía

Textos

ANSES. *Aspectos Presupuestarios de ANSES*. Disponible en http://www.anses.gov.ar/info_util/estadisticas/Estadisticas.htm

ANSES. *Informe Moratoria Previsional*. Diciembre de 2006.11. Disponible en <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes.htm>

Bravo, Jorge. *Envejecimiento de la Población y Sistemas de Pensiones en América Latina*. Revista de la CEPAL. 121-146. N° 72 Diciembre del 2000. División de Población, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) Centro de Estudios para América Latina (CEPAL).

Capriglioni, Cayetano, *Estadística I*. Tomo I. 3C Editores. 2003.337.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos. *Sistema Previsional Argentino: Crisis, Reforma y Crisis de la Reforma*. Centro de Estudios para América Latina (CEPAL) Naciones Unidas. Santiago de Chile. Diciembre de 2004.

Feletti, Roberto y Lozano, Claudio. *El Sistema Previsional Argentino: Reforma y Crisis*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA).Buenos Aires. 1996. Cuaderno 45.

Jáuregui, Marcela. *Crisis y reformulación del Régimen Previsional Argentino*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Buenos Aires. 1995. Cuaderno 15.

Libro Blanco de la Previsión Social. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina. Mayo de 2003.

Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto. *La Nueva Oscuridad de la Política Social: del Estado Conservador al Neoconservador*. Miño y Dávila. Buenos Aires.1998.

López Mieres, Alejandro; Lozano, Claudio y Raffo, Tomás. *¿Transición o Reforma Previsional?* IEF-CTA. Febrero de 2007.8.

Lozano, Claudio y Raffo, Tomás, *El Fallo De La Corte, El Anuncio Del Gobierno Y La Posibilidad De Reconstruir El Sistema Previsional*. IEF-CTA. Septiembre de 2006.

Martínez, Carlos Rodolfo. *Reducción de Contribuciones Patronales: su Impacto en el Empleo. La Experiencia Argentina en los 90*. Seminario de Integración y Aplicación. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. 2004. Disponible en <http://www.econ.uba.ar>.

Piffano, Horacio. *Un Análisis Económico de los Sistemas Previsionales: Aspectos Comparados*. Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). Buenos Aires. 1995.

Rameri, Ana; Lozano, Claudio y Raffo, Tomás. *Aumento del Haber Mínimo y Desprotección Previsional*. IEF-CTA. Junio 2005.11.

SAFJP, *El régimen de Capitalización a 7 años de la Reforma Previsional*. 55.45. Disponible en <http://www.safjp.gov.ar>.

SAFJP *El Régimen de Capitalización a 12 años de la Reforma Previsional*. 217. Disponible <http://www.safjp.gov.ar>.

Schulthess, Walter Erwin. *Antecedentes y Fundamentos del Anteproyecto de Ley de Solidaridad Previsional*. Previsión Social. 1-13. Año V. N° 16.

Schulthess, Walter Erwin y Demarco, Gustavo Cesar. *El desafío del Siglo XXI: Innovar y Adaptar los Sistemas de Seguridad Social a los Cambios Económicos, Sociales y Demográficos de las Américas*. Previsión Social. 3-19. Año V. N° 19. (Ponencia presentada por el Secretario de Seguridad Social, Dr. Walter E. Schulthess, con la colaboración del Lic. Gustavo Demarco a la VI Conferencia regional Americana de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, celebrada en Bahamas, del 12 al 15 de abril de 1994.)

Villanueva, Paola. *La Reforma Previsional de 1994. Su Impacto sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina*. Seminario de Integración y Aplicación. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. 2003. 42. Disponible en <http://www.econ.uba.ar>

Leyes

Ley 24.241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Ley 18.038 Régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos.

Ley 18.037 Régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

Ley 26.222 Modificaciones a la Ley 24.241. Libre opción Jubilatoria.

Ley 24.776 y 25994. Moratoria.

Sitios Webs

Ministerio de Economía <http://www.mecon.gov.ar>

Instituto Nacional de Estadística y Censo <http://www.indec.gov.ar>

Administración Nacional de la Seguridad Social <http://www.anses.gov.ar>

Superintendencia de AFJP <http://www.safjp.gov.ar>

Ministerio de Trabajo <http://www.trabajo.gov.ar>

Seguridad Social <http://www.seguridadsocial.gov.ar/>