

Reforma previsional. ¿El inicio de una nueva generación de reformas? (primera parte)

Por Alfredo Iñiguez, Ramiro Manzanal y Rafael A. Selva

La vuelta a un sistema único de previsión social tiene una dimensión insuficientemente abordada y que requiere un análisis profundo: el sistema jubilatorio es el instituto más importante del Estado conformado en el siglo XX y la vuelta a un régimen de reparto significa desandar un camino iniciado en los noventa que nunca debería haberse transitado. La presente nota se circunscribe al análisis de las consecuencias de la institución del régimen de capitalización, tanto en materia de cobertura como en cuanto a su impacto fiscal.

La vuelta a un sistema único de previsión social basado en un régimen de reparto, recientemente aprobada con amplia mayoría por el Congreso de la Nación, tiene una dimensión insuficientemente abordada y que requiere un análisis profundo.

El sistema jubilatorio es el instituto más importante del Estado democrático y social conformado en el siglo XX en gran parte de los países capitalistas. Es en gran medida lo que permitió hablar en el centro de Estado benefactor y de Estado desarrollista en los países periféricos.

Resolver sobre la forma en que el Estado interviene en materia de seguridad social significa marcar el sendero, hacer camino al andar, como diría el cantautor catalán. Lo fue cuando se reformó el sistema a principios de los noventa por uno mixto, que conjugaba un régimen público de reparto con uno de capitalización individual privado, y lo es ahora, cuando se resuelve reconstituir un único sistema previsional solidario y estatal. Así, y como para tomar posición desde el principio, la decisión y su posterior transformación en ley significan desandar un camino que nunca debería haberse transitado.

La reforma a este régimen de los '90 se circunscribe en el proceso de reformas que el Banco Mundial denominó de primera generación y que significaron un cambio muy profundo en las formas que asumía el Estado para regular las relaciones sociales y económicas. Si bien no formaba parte del decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington es indudable que compartía su esencia, aunque conllevaba una aparente contradicción: su aplicación implicaba incumplir su regla más preciada, esto es, mantener las cuentas públicas equilibradas.

Para poder abarcar, al menos, las dimensiones más relevantes de esta reforma, nos proponemos dividir el estudio en dos notas sucesivas. La primera, que se presenta aquí, se circunscribe al análisis de las consecuencias de la institución del régimen de capitalización, tanto en materia de cobertura como en cuanto a su impacto fiscal.

En una segunda nota, abordaremos las implicancias en términos de la orientación de política y función del Estado que tiene esta medida y nos detendremos en los desafíos que están por venir en materia previsional.

El régimen de capitalización individual en estos años

En un contexto de profunda deslegitimación del Estado y de encumbramiento de todo lo que tuviese que ver con lo privado versus lo público en cuanto a la eficiencia en la administración de recursos, en septiembre de 1993¹, se sancionó la ley 24.241 que instituyó el régimen previsional basado en la capitalización individual como parte del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Los argumentos esgrimidos en ese momento recorrieron desde la clásica noción de la ineficiencia del Estado para administrar los recursos provenientes de la Seguridad Social hasta la necesidad de fortalecer el modesto mercado de capitales vernáculo. La posibilidad de tener un seguimiento sobre el saldo existente en su Cuenta de Capitalización Individual, la oportunidad de realizar aportes voluntarios que permitiesen aumentar la jubilación y la alta rentabilidad prometida conformaban, entre otras, el amplio abanico de las ventajas postuladas que convertían, según sus mentores, a la capitalización individual en una panacea.

Sin embargo, los altos costos del sistema en términos de las elevadísimas comisiones que debían pagar los afiliados, la casi nula porción de la cartera destinada a proyectos de inversión y la baja proporción de afiliaciones voluntarias, entre otras causantes, daban cuenta de las fallas del régimen casi desde sus inicios.

Durante la agonía del régimen de convertibilidad y el estallido de la crisis de 2001 resultó evidente la necesidad de reestructurar el sistema, situación que comenzó a insinuarse en los últimos años. No obstante, la primera reforma de significación, que antecede a la actual eliminación del sistema de capitalización individual, llegó en el año 2007 a través de la ley 26.222. Esta ley estableció un tope máximo a la comisión por administración, eliminó la comisión del seguro sobre el aporte (a la que reemplazó por una cobertura mutual financiada a partir de la rentabilidad del fondo), eliminó la opción involuntaria por el régimen de capitalización redireccionando el flujo de trabajadores indecisos al régimen público de reparto y estableció un cronograma que fija un porcentaje mínimo creciente sobre el total del fondo destinado a inversiones en economía real (inciso q).

Si bien es cierto que estos cambios corrigieron algunos de los vicios del sistema, no es menos cierto que no resuelve el problema. El régimen de capitalización, quince años después de su implementación, no había dado ninguna respuesta satisfactoria en términos de las causas que motivaron su creación

Costos del Sistema

Desde la implementación del sistema, las AFJP cobraron en concepto de comisiones casi \$ 30.000 millones en valores nominales, tal como se puede ver en el Cuadro 1.

Entre 1994 y 2006 los afiliados a las AFJP debían pagar dos comisiones, una por administración y otra por el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento. Estas comisiones llegaron a superar un tercio de los aportes mensuales, es decir que la tercera parte de los aportes de los trabajadores no llegaron nunca a la cuenta de capitalización individual. Entre 1994 y 2001, alrededor del 30% de la recaudación se destinó al pago de comisiones a las AFJP. En los años siguientes, esta proporción subió al 36% como consecuencia de la reducción de la alícuota de los aportes personales a la seguridad social. En el período julio del 2007 - junio del 2008, las comisiones representaron el 23% de la recaudación. Esto es así ya que a partir de abril de 2007 se reformuló la comisión por administración y a partir de enero de 2008 se mutualizó el seguro colectivo por

1) El tratamiento de la Ley duró más de un año de debate parlamentario con varias modificaciones al proyecto original. Para un análisis del proceso de negociación llevado a cabo ver Nino, Mariano "Reforma previsional - La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina", Realidad Económica #195.

invalidez y fallecimiento, eliminándose la comisión correspondiente.

Cuadro N°1
Ingresos por comisiones de las AFJP (En millones de pesos)

Año	Monto
1994/95	1.288,7
1995/96	1.885,7
1996/97	2.323,3
1997/98	2.673,7
1998/99	2.869,6
1999/00	2.889,5
2000/01	2.790,0
2001/02	1.828,5
2002/03	872,1
2003/04	1.201,4
2004/05	1.513,3
2005/06	2.056,6
2006/07	2.662,6
2007/08	2.302,9
Total	29.157,9

Fuente: SAFJP

Las altas primas cobradas por las compañías de seguros, que en casi la totalidad de los casos pertenecían al mismo grupo económico de la AFJP, derivaron en ganancias extraordinarias para estas compañías. Datos de la Superintendencia de AFJP indican que en los catorce años de operaciones, alrededor del 36% de las comisiones devengadas fueron derivadas por las AFJP a las compañías de seguro de vida en pago del seguro colectivo.

A partir de la mencionada ley 26.222 se modificó este esquema en dos planos. En primer lugar estableció un tope a las comisiones de 1% del salario, es decir un 9,1% de los aportes. Este tope fue adoptado por todas las AFJP del sistema, de las cuales sólo una estableció bonificaciones. Por otra parte se eliminó la comisión por seguro, que fue mutualizado.

Así, desde enero de 2008 comenzó a regir el FAM (Fondo de Aportes Mutuales), que formaba parte del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, y con el que se financian las prestaciones de pensión por fallecimiento y retiro por invalidez, reemplazando al seguro colectivo. El FAM estaba integrado por cuotas generadas al detracer un porcentaje, uniforme para todos los afiliados, del valor cuota de cada AFJP. Para la constitución del FAM se detrajeron de las cuentas de capitalización individual \$751 millones.

A pesar de este tope, la cifra de un 9,1% de los aportes como comisión sigue siendo muy elevada, a tal punto que en el marco del tratamiento de la ley que terminó con el sistema de capitalización las mismas AFJP presentaron un proyecto alternativo en el que se modificaba el esquema y se proponía cobrar comisiones sólo por rentabilidad.

Mercado de capitales

Uno de los objetivos declamados y ponderados en el origen del sistema fue el de robustecer el mercado de capitales, violentando las bases mismas de todo sistema de seguridad social cuya función principal es la de garantizar la cobertura de los aportantes

frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Este objetivo no sólo no fue logrado sino que a pesar del crecimiento sideral de los fondos administrados, que llegó a alcanzar una cifra cercana a los \$100.000 millones, no sirvieron ni siquiera para atenuar los efectos sobre el mercado de capitales doméstico tanto de la crisis de 2001 como la internacional del año en curso. A su vez, un 56% de la cartera se invirtió en Títulos públicos y menos del 1% hacia proyectos de inversión que apuntalaran el crecimiento económico.

A pesar de que la distribución de los fondos en diferentes instrumentos de inversión no fue sólo el resultado de la discrecionalidad de las Administradoras, sino que estaba regulada por la misma ley que les dio origen al fijar mínimos y máximos-, lo cierto es que fue el mismo sistema el que desfinanció al Estado y generó las necesidades de financiamiento que resultaron en que más de la mitad de los fondos fueran destinados a la compra de títulos públicos.

El inciso q incorporado por el Artículo 5° de la ley 26.222 agregaba como alternativa a los instrumentos de inversión "Títulos de deuda, certificados de participación en fideicomisos, activos u otros títulos valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina".

Además se estableció que debían destinarse a estas inversiones un mínimo de 5% de los activos totales del fondo y hasta un máximo de 20%. El piso de 5% recién estaría vigente en el año 2012, ya que las AFJP se encontraron con enormes dificultades para encontrar instrumentos de inversión que sean considerados como inciso q. Sucede que además de tener por objeto la financiación de proyectos productivos o de infraestructura, debían resultar atractivos desde el punto de vista del rendimiento y cumplir con los requisitos y condiciones que la ley requería para todos los instrumentos en los que las Administradoras podían invertir, como por ejemplo, estar autorizados por oferta pública y ser objeto de calificación de riesgo.

En primer lugar, aun en el caso de una eficiente implementación del inciso q, no se quebraría con la lógica perversa del sistema, ya que la proporción de títulos públicos podría mantenerse inalterable haciendo pagar al Estado altas tasas de interés por dinero que le corresponde obtener de forma directa.

Por otra parte, la necesidad de una tasa "atractiva" no es un tema menor, y dispara en el centro mismo de las diferencias filosóficas no sólo entre los regímenes de capitalización y reparto, sino también entre la administración privada y estatal de los fondos. El punto es que si se administra desde una lógica privada pensando en el deber fiduciario que pondera la rentabilidad financiera individual del afiliado o si, por el contrario, se privilegia el rendimiento social de la inversión teniendo en cuenta también la realidad en el que el futuro jubilado deberá vivir. Es dable esperar que con la administración estatal de los fondos y desde una lógica basada en la solidaridad intergeneracional se puedan apalancar inversiones productivas y de infraestructura con menos dificultad.

Niveles de cobertura y algo más

Según datos de la superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones actualmente hay 9.5 millones de afiliados de los cuales sólo 3.7 millones son aportantes activos. Esto indica que la relación aportante/afiliado es menor al 39%, cuando en el año 1995 era del 42.3%. En términos de personas mayores de 65 años (en edad de jubilarse) con cobertura provisional también se redujo mientras rigió el régimen

del 76.8% en sus inicios al 70% en el 2006. Esta proporción se elevó a partir de 2007 como consecuencia de la implementación de la Ley 25994 de Prestación Previsional Anticipada, pero es justamente una señal del fracaso en materia de cobertura del régimen de capitalización individual, porque fue el Anses el que tuvo que socorrer a parte de los que quedaban afuera del sistema.

Si bien es cierto que en este caso varios factores colaboraron con la caída en la cobertura, entre ellos las condiciones estructurales del mercado laboral, con un alto nivel de empleo no registrado, la propia ley 24.241, al endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones del régimen previsional público elevando el requisito a 30 años de aporte, profundizó el estado de situación. Además, la lógica del régimen de capitalización empeoró las cosas, porque las AFJP preferían mantener los afiliados, aún sin que realicen aportes, por temor a que se traspasen a otra administradora.

Rentabilidad

En su último informe, la Superintendencia de AFJP informa que la rentabilidad anual promedio de los fondos al 31 de octubre de 2008 fue de -19.11% en términos nominales y de -25,39% en términos reales. Aunque podría argumentarse que fue la crisis internacional la que produjo una feroz caída en la valuación de los activos en los que invierten las AFJP, no está claro si este es un argumento que exime a las AFJP de cuestionamientos por una mala administración de los fondos o si termina por desnudar cabalmente las deficiencias del sistema. El agravante de esta situación es que esa cifra no contempla las comisiones pagadas por los afiliados durante esos 12 meses.

Quienes sostienen que es el largo plazo lo que debe mirarse, argumentarán que la rentabilidad histórica anualizada del sistema al 31 de octubre de este año era del 12,73% promedio anual en términos nominales y de 6,62% en términos reales (deflactado por el IPC oficial). Pero si miramos lo que la Superintendencia de AFJP informa como indicador del Rendimiento Efectivo de los Aportes Personales realizados por el trabajador luego del pago de la comisión por administración a la AFJP, la misma fue del 8,27% nominal y del 2,4% real. (ver cuadro)

Cuadro N° 2
Rendimiento efectivo para el afiliado, 1994 - 2008

AFJP	Tasa de rendimiento anual	
	Nominal	Real
	8,28%	2,41%
Consolidar	9,25%	3,33%
Futura	7,92%	2,07%
Máxima	8,58%	2,69%
Met*	8,93%	3,02%
Nación	10,97%	4,95%
Orígenes	7,98%	2,12%
Previsol	8,89%	2,98%
Profesión + Auge	8,09%	2,23%
Unidos	7,55%	1,72%
PROMEDIO	8,27%	2,40%

Fuente: SAFJP

*Hasta el año 2001 se tomaron los valores correspondientes a Siembra AFJP

En el cálculo, además, no se considera el costo del seguro, que se pagó hasta el año 2007, dado que tenía como contrapartida la cobertura frente a las contingencias de vejez y muerte, y no representaba un gasto por la administración del saldo de la cuenta individual. Es por lo menos curioso que a la hora del cálculo del rendimiento efectivo se excluya aquella erogación que fue precisamente la que solventó ganancias extraordinarias para las compañías de seguros vinculadas a las AFJP.

Para el cálculo, la Superintendencia de AFJP toma el ejemplo de un trabajador que ingresó al sistema en el año 1994, con un salario de \$1.000, ajustado a partir del año 2001 con la variación del ingreso imponible promedio del Régimen de Capitalización. El cálculo se efectuó a fines de octubre de 2008, cerca de la mitad del horizonte de 30 años previsto en la legislación para el acceso a la jubilación completa.

Por último se puede agregar que gran parte de la cartera administrada por las AFJP se encontraba valuada a "valor técnico", esto es, a un precio superior al que se obtendría en el mercado, lo que sobreestima el cálculo de rentabilidad de los fondos. Esto era así a partir de la Instrucción N° 005/2006, de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, que establecía la normativa general sobre valuación de las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones y del encaje.

Al 30 de septiembre y según la información suministrada por el estadístico de la Superintendencia de Administradora de AFJP, el sistema tenía a "investment" el 32.44% del total del fondo, en ese momento 30.641 millones de pesos.

Básicamente los títulos valuados de esa manera se pueden dividir en dos grupos. El primero compuesto por lo que se conoce como Préstamos al Gobierno Nacional Garantizados, integrados por un conjunto de diez instrumentos diferentes, y que están evaluados bajo una metodología que se asemejaría al de su valor "técnico". El segundo grupo, y mayoritario con 27.252,7 millones de pesos, estaba formado por el título Cuasi-Par.

La mirada fiscal

Propiciar y fomentar la creación de un régimen de capitalización de fondos nominados, individuales, a ser gerenciado por administradoras privadas vinculadas al sistema financiero, además de las consecuencias reseñadas, generó déficit en las cuentas públicas y sentó las bases para el endeudamiento del sector público que eclosionó en 2001.

En el año 2001 la deuda externa pública por habitante alcanzó a U\$S 3.860 y el incremento de la deuda pública en moneda extranjera pasó de U\$S 65.000 millones en 1993 a U\$S 140.000 millones. Este incremento de \$75.000 millones, equivale al déficit fiscal del período.²

El gasto público primario en porcentaje del PIB, se mantuvo prácticamente constante a lo largo de todo el período de convertibilidad. Los que no se mantuvieron fueron los recursos, que cayeron considerablemente. El motivo principal de esto fue la reforma llevada a cabo en el Sistema Previsional.

Centralmente las causas del des-financiamiento del Estado y el déficit fiscal hay que buscarlas en:

1. La contracción de ingresos en el régimen público de reparto producto de la pérdida de empleos formales en la economía durante las contracciones de la economía que se sucedieron a la reforma

2) Ver CIEPYC "Deuda externa argentina: no queremos ayuda, queremos justicia" (2002)

2. El vertido de afiliados y aportantes hacia el régimen de capitalización que eran sorteados, salvo indicación previa expresa de aportar en el Estado, entre las administradoras con imposibilidad de volver al reparto

3. Las reducciones de las contribuciones patronales que cayeron entre el 30% y el 80%, según zonas y actividades, a partir de 1993 con el supuesto objetivo de aumentar la competitividad de la economía e impulsar la creación de trabajo formal.

No obstante, debe quedar claro que el hecho que las administradoras de los fondos sean bancos privados no hizo más que empeorar la situación, pero que la esencia del problema radica en la propia lógica de funcionamiento del régimen de capitalización y no tanto en que éste sea de gestión privada.

Esto es así por cuanto, aún en el caso del sostenimiento de un sistema de capitalización individual con preeminencia estatal, los fondos serían detraídos de la financiación del Estado e invertidos con una lógica distinta a la del beneficio social.

Junto con la pérdida de recursos, el Estado asumió la responsabilidad por el sostenimiento de los pasivos vigentes al momento de la reforma, se garantizaron parte de las prestaciones futuras mediante el reconocimiento de los aportes y la permanencia en el régimen previo y se transfirieron cajas provinciales a la Anses.

Cuadro N°3
Aportes direccionados a las AFJP. En millones de \$ corrientes

	Aportes personales a las AFJP	
1995/94	\$	1.889
1996/95	\$	2.732
1997/96	\$	3.416
1998/97	\$	3.986
1999/98	\$	4.320
2000/99	\$	4.387
2001/00	\$	4.344
2002/01	\$	2.761
2003/02	\$	2.198
2004/03	\$	3.414
2005/04	\$	4.287
2006/05	\$	5.712
2007/06	\$	7.490
2008/07	\$	9.943
2009/08 (*)	\$	4.496
TOTAL	\$	65.375

(*) corresponde a los meses de julio a octubre de 2008

Fuente: CIEPYC en base a SAFJP

Para sostener las prestaciones se recurrió a la afectación específica de impuestos y la reetracción de parte de la masa coparticipable con las provincias.

Desde entonces la Anses se financió, además de las contribuciones patronales y los aportes personales de los trabajadores aportantes al régimen de reparto, con recursos impositivos:

§ 15% de la masa de impuestos coparticipables, por imperio del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales de 1992, para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal.

§ \$120 millones más el 20% del producido por impuesto a las ganancias

§ 10,31% de lo recaudado en concepto de impuesto al valor agregado (iva)

§ 70% del componente impositivo del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo)

§ 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas

§ 100% del producido de impuestos que gravan, en forma específica, el gasoil, diesel, kerosene y el gas natural comprimido

§ 100% del producido del impuesto que gravare a los automotores, chasis con motor y motores de tales vehículos que utilicen como combustibles gasoil.

§ 100% del adicional de emergencia sobre los cigarrillos

Mientras que en 1993 las contribuciones a la seguridad social superaban en un 10% a las prestaciones, hacia el año 2001 éstas representaban apenas el 58% de las prestaciones totales. Este déficit se fue reduciendo a partir de la generación de empleo formal que tuvo lugar desde 2003, aún cuando se incrementaron y ampliaron las prestaciones a cargo del Estado. El cociente entre contribuciones y prestaciones de la seguridad social era en 2007 de 90%.

Cuadro N°4 Estimación de la recaudación afectada a financiar el déficit provisional. En millones de \$ corrientes

	GANANCIAS	IVA	RESTO COPARTICIPABLES	MONOTRIBUTO	COMBUSTIBLES Y AUTOMOVILES	TOTAL AFECTACIÓN ESPECIFICA ANSES
1992	601,3	1.348,0	475,0	0,0	0,0	2.424,3
1993	950,5	1.591,3	638,9	0,0	0,0	3.180,6
1994	1.260,3	1.674,1	800,2	0,0	376,4	4.111,0
1995	1.343,7	1.681,2	828,7	0,0	491,0	4.344,7
1996	1.456,3	1.865,4	874,0	0,0	929,7	5.125,4
1997	1.762,8	2.043,5	3.621,0	0,0	812,0	8.239,3
1998	1.993,7	2.096,8	3.792,5	0,0	873,4	8.756,4
1999	1.944,0	1.876,2	3.592,9	0,0	753,8	8.166,8
2000	2.187,0	1.899,8	3.727,2	0,0	955,1	8.769,1
2001	2.114,3	1.527,9	3.349,1	114,1	608,3	7.713,7
2002	1.879,9	1.445,5	3.228,3	156,3	570,1	7.280,1
2003	3.046,2	2.018,8	4.777,8	197,8	594,1	10.634,6
2004	4.553,8	3.032,6	6.994,2	349,6	690,5	15.620,6
2005	5.705,1	3.605,3	8.443,4	529,9	763,5	19.047,2
2006	6.819,0	4.654,0	10.499,7	608,1	829,1	23.410,0
2007	8.667,0	6.264,2	13.749,8	744,3	980,0	30.405,3

Fuente: CIEPYC en base a Recursos Tributarios por tributo (DGI, Aduana y Seguridad Social)

La recaudación de impuestos tuvo un fuerte incremento en estos últimos años, producto de lo cual estas afectaciones específicas engrosaron las arcas de la Anses en unos \$30.000 millones durante el año 2007. Los ingresos tributarios igualan en 2007 a los

provenientes de las contribuciones patronales y aportantes al régimen de reparto, es decir que conforman el 50% de los ingresos de la Anses. Si no fuera por estas afectaciones de impuestos la Anses tendría déficit, y gracias a ellas ostenta un importante superávit.

Pensando a futuro, y considerando el probable impacto en la recaudación derivado del menor ritmo de expansión de la actividad y los menores precios de commodities, el manejo de este superávit le permitirá al Estado no ajustar el gasto y, por el contrario, aplicar una política fiscal expansiva. Si bien estos fondos en rigor van a la Anses, la Tesorería puede captarlos mediante la colocación de Títulos Públicos o Letras de corto plazo.

En estos términos el traspaso de los fondos y flujos previsionales del SIJyP al SiPA, implica que el gobierno puede decidir en que invertir estos fondos y por ende qué proyectos o qué actividades financiar.

Según datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión la recaudación de las Administradoras producto de los aportes obligatorios de los trabajadores aportantes al régimen de capitalización individual, ascendió en todos estos años a \$65.000 millones en valores nominales. Estos aportes realizados por los trabajadores, dejaron de ser percibidos por el Estado para ser depositados en cuentas administradas por las AFJP para, como ya se dijo, obtener un rendimiento muy bajo luego de pagar las comisiones.

En el último año esos aportes direccionados a las AFJP también se incrementaron, producto de la generación de empleo formal y el aumento de las remuneraciones, y alcanzaron algo más de \$1.000 millones por mes. Su devolución a las arcas del Estado permitiría hoy equilibrar las erogaciones por las prestaciones corrientes de la Anses sin necesidad de recurrir al redireccionamiento de impuestos. Podría decirse que también otorgaría suficiente margen como para innovar con prestaciones hoy insuficientemente universales o elevar el monto de las prestaciones actuales.

Conclusiones

En resumen, el impacto que tuvo la reforma previsional realizada en 1993 sobre las cuentas fiscales, la cobertura del sistema y las prestaciones para los afiliados fue negativo.

Las secuelas eran previsibles -más allá del optimismo reinante en torno de la marcha de la economía- y formaban parte de la política explícita de achicamiento del Estado con que se diseñó y se aprobó la reforma y de la lógica propia del negocio. Sin embargo, la discusión de entonces discurrió en torno de hasta dónde se permitiría el perjuicio del Estado y de los trabajadores pasivos y activos, mientras que el negocio para el capital financiero sólo fue puesto en duda por parte de la oposición con representación política, la minoría sindical y las movilizaciones de los jubilados frente al Congreso. La campaña ideológica, política y mediática sostenía que el Estado era ineficiente para administrar esos fondos y que por lo tanto debían dejarse en manos privadas.

El Estado hizo un pésimo negocio: dejó de percibir recursos de los aportes personales que le tuvo que pedir prestado a las propias AFJP a tasas de interés que llegaron al 15% anual y que el propio Ministro de Economía que las creó, calificó de usurarias seis años más tarde. Las AFJP por este "trabajo" se quedaron con \$30 mil millones en concepto de comisiones.

El subsidio al sector privado empresario a partir de las reducciones operadas sobre las

contribuciones patronales para determinadas zonas y actividades empeoró aún más la situación de las cuentas públicas.

El déficit generado debió ser, por lo tanto, financiado con endeudamiento del Estado, lo que resultó en un excelente negocio para el capital financiero nacional e internacional.

Debido a que las AFJP fueron autorizadas a tener una gran parte de su cartera de inversiones colocada en títulos públicos, el Estado nacional se fue endeudando con estas administradoras para financiar el déficit, convirtiéndolas en “comisionistas” del Estado y especuladores con los fondos de los trabajadores.

Por otra parte puede sostenerse que mientras no se elimine el trabajo no registrado y la relación entre aportantes y beneficiarios no resulte suficiente, deberá existir la asistencia por parte de la recaudación del Sistema de Previsión social.

Luego, la utilización de esos fondos en políticas que fomenten el crecimiento real de la economía con creación de empleo formal y favorezcan el registro de los actuales trabajadores informales, parece ser el mejor y único reaseguro para la sustentabilidad futura del SiPA.

La forma en que deberá resolverse un sistema provisional sostenible y sustentable está entre los aspectos que abordaremos en el próximo número.