

**Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata**

**Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores
Proyecto E083**

**“El Sistema Previsional Argentino en una
Perspectiva Comparada”**

DIRECTOR: Dr. Horacio L. P. Piffano

INVESTIGADORES:

Lic. Agustín Lódola

Lic. Humberto Silva

Lic. Diego Sánchez

INVESTIGADORES EN FORMACIÓN:

Moira Cecilia Ohaco

Anastasia Molinari

Rocío Jiménez

Nicolás Aragón

COLABORACIÓN ESPECIAL:

Lic. María Clara Zerbino

Lic. Sergio Carpenter

**La Plata
2009**

“El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada”

CONTENIDO	Página
Índice	1
Reconocimiento del aporte de los participantes en el estudio	4
Sección 1. Los Sistemas de Seguridad Social en el Presente	5
<hr/>	
1.1. Objetivos iniciales, desarrollo y concepción actual	6
1.1.1. Los orígenes de la seguridad social	6
1.1.2. Las técnicas organizativas adoptadas	7
1.1.3. La seguridad social en el presente	11
1.1.4. El Sistema Previsional y los problemas de la vejez, invalidez y muerte	11
1.2. Los objetivos modernos del sistema previsional	12
1.2.1. Cobertura de la vejez, incapacidad y muerte	12
1.2.2. La redistribución de ingresos	13
1.2.3. La tasa de crecimiento sostenida y el ahorro nacional	14
1.2.4. Neutralidad previsional versus distorsiones en el mercado de trabajo	15
1.2.5. El autofinanciamiento del sistema	15
1.3. Objetivos. Conflictos y coherencia	16
1.3.1. La búsqueda de un adecuado <i>trade-off</i>	16
1.3.2. Mitos y realidades de los sistemas provisionales	17
1.4. El escenario actual de los sistemas provisionales	18
1.4.1. Aspectos demográficos	18
1.4.2. Aspectos económicos y de las finanzas públicas	19
Anexo 1: Mitos y realidades de los Sistemas Provisionales según estudios recopilados por el Banco Mundial	29
<hr/>	
Sección 2. Sistemas Provisionales	34
<hr/>	
2.1. Tipología de los sistemas provisionales	34
2.1.1. Sistemas voluntarios y sistemas obligatorios	35
2.1.2. Sistemas con Aporte Definido y Sistemas con Beneficio Definido	35
2.1.3. Sistemas de Capitalización y Sistemas de Reparto	36
2.1.4. Administración Estatal y Administración Privada	37
2.1.5. Los sistemas previsionales puros y los sistemas reales	37
2.1.6. Sistemas previsionales únicos y sistemas previsionales particionados (Centralización versus descentralización)	38
2.2. Los sistemas previsionales y el autofinanciamiento	38
2.2.1. Sistemas de Beneficio Definido	39
2.2.1.1. Régimen de Reparto	39
2.2.1.2. Régimen de Capitalización	41
2.2.1.2.1. El algoritmo básico	41
2.2.1.2.2. Resultados de la capitalización cuando <i>r</i> , <i>i</i> y <i>g</i> difieren	44
2.2.2. Sistemas de Aporte Definido	48
2.2.2.1. Régimen de Reparto	48

2.2.2.2.	Régimen de Capitalización	48
2.2.3.	La influencia de los cambios demográficos	49
2.2.4.	Regímenes previsionales, riesgo moral o la conducta estratégica de los individuos y la ecuación de financiamiento	50
2.3.	Conclusiones de esta Sección	52

Sección 3.	Estudio comparado: la experiencia internacional	54
-------------------	--	-----------

Introducción	54
---------------------	-----------

3.1. Las reformas en una revisión comparada	55
--	-----------

3.1.1.	Países de Europa	56
3.1.2.	América Latina	57
3.1.3.	La tipología de los regímenes de retiro	58

3.2. Modelos de pensiones en países seleccionados	61
--	-----------

3.2.1.	Países Europeos de la OCDE y EEUU	61
3.2.1.1.	Alemania	61
3.2.1.2.	Estados Unidos de Norteamérica	63
3.2.1.3.	Reino Unido	64
3.2.1.4.	Francia	66
3.2.1.5.	Suecia	68
3.2.1.6.	España	70
3.2.1.7.	Italia	73
3.2.2.	Una nota sobre los países del Este Europeo	77
3.2.3.	América Latina	78
3.2.3.1.	Chile	83
3.2.3.2.	México	84
3.2.3.3.	Brasil	

3.3. Una perspectiva comparada de las reformas en Europa Central y Oriental, y en América Latina	86
---	-----------

Anexo 1: Sinopsis de Sistemas de Pensiones en distintos países	89
---	-----------

Anexo 2: El Sistema de Pensiones Italiano	97
--	-----------

Sección 4. El Sistema Previsional Argentino	116
--	------------

Introducción: La Seguridad Social en Argentina	117
---	------------

4.1. El Sistema Nacional de Previsión Social. Breve reseña histórica	118
---	------------

4.1.1.	<i>Primera etapa.</i> La etapa de gestación (juventud; acumulación; cobertura y tasas de aporte bajas)	119
4.1.2.	<i>Segunda etapa.</i> La etapa de expansión (ampliación de la cobertura y aumento de la tasa de aporte)	120
4.1.3.	<i>Tercera etapa.</i> La etapa de la transición (fin del equilibrio financiero; altas tasas de cobertura y de aportes; reducción de los beneficios y crecimiento de la deuda inducida)	122
4.1.4.	<i>Cuarta etapa.</i> La etapa de la crisis (derrumbamiento de la pirámide; quiebra técnica del sistema; reparto asistido; deuda impaga)	125
4.1.5.	<i>Quinta etapa.</i> La etapa de administración de la crisis y la reforma	130
4.1.5.1.	La administración de la crisis	130
4.1.5.2.	La reforma (Ley N° 24.241)	134

4.1.5.2.1	Evolución del Régimen de Capitalización	135
4.1.5.2.2	Evolución del Régimen de Reparto	148
4.1.6.	<i>Sexta etapa.</i> La “contrarreforma” (Ley N° 26.222, Moratorias y Ley N° 26.425)	152

4.2.	Examen de los modelos de proyecciones antes de la contrarreforma implementada recientemente	153
4.2.1.	Introducción	153
4.2.2.	El resultado estructural del sistema provisional	153
4.2.2.1.	Evolución del resultado del régimen público y las proyecciones	153
4.2.2.2.	Los componentes y el resultado estructural del régimen provisional	156
4.2.3.	Determinantes de los Ingresos	158
4.2.3.1.	Los ingresos y las proyecciones	158
4.2.3.2.	La evolución del salario medio de la economía	160
4.2.3.3.	Tasas de aportes al sistema previsional público	161
4.2.3.4.	Evolución de los aportantes y la elección por reparto o capitalización	162
4.2.3.5.	La cobertura previsional del SIJP	166
4.2.4.	Determinantes de los egresos	169
4.2.4.1.	Los egresos y las proyecciones	169
4.2.4.2.	Los beneficiarios del régimen público y su evolución	171
4.2.4.3.	El haber medio del régimen público	173
4.2.5.	Conclusiones	175
Anexo 1:	Monotributo y Pesificación	176
Anexo 2:	Los Regímenes de la Leyes N° 18.037 y N° 18.038	179
Anexo 3:	La Reforma del Sistema Nacional de Previsión Social de Argentina (Ley N° 24.241 y Ley N° 24.463 de Solidaridad Previsional)	181

Sección 5.	La Contrarreforma y la vuelta al Sistema de Reparto	187
-------------------	--	------------

5.1.	La Ley N° 26.222 y demás cambios del período 2004-2007	188
5.1.1.	Lineamientos principales de los cambios introducidos por la nueva ley	188
5.1.2.	Las moratorias	199
5.1.3.	La no movilidad de los haberes	200
5.1.4.	El impacto fiscal de la contrarreforma	201
5.1.5.	Conclusiones sobre la “contrarreforma” implementada en 2007	203
5.2.	La Ley N° 26.425: derogación del sistema de capitalización y la vuelta al sistema de reparto	206
5.2.1.	Introducción	206
5.2.2.	El traspaso de los fondos a la ANSeS y su implicancia para el mercado de capitales locales	207
5.2.3.	La dinámica fiscal de corto plazo	209
5.2.4.	La dinámica fiscal de mediano y largo plazo	211
5.2.5.	A manera de conclusión de la revisión previa y la necesidad de una nueva proyección financiera del sistema provisional	235
5.3.	Las proyecciones del SIPA para el período 2010-2019	236
5.3.1.	Introducción	236
5.3.2.	Supuestos utilizados y rasgos metodológicos	236
5.3.3.	Resultados de las Proyecciones	238
5.3.3.1.	Aportantes	239
5.3.3.2.	Beneficiarios	239
5.3.3.3.	Balance “Puro” o “Resultado Estructural” del Sistema	241

Anexo 1: Ley Nº 26.222 y Decreto Reglamentario Nº 313/207	243
Anexo 2: Ley Nº 26.425 - Sistema Integrado Previsional Argentino – Régimen Previsional Público. Unificación y Decretos reglamentarios 2104/08 y 2103/08	251
Anexo 3: El Sistema Integrado Previsional Argentino: Breve Resumen del Marco Legal Reciente	262
<hr/>	
Referencias	268
<hr/>	

Reconocimiento del aporte de los participantes en el estudio

El Director del Estudio deja constancia de la labor desarrollada por los Investigadores, Colaboradores Especiales y Asistentes de Investigación que bajo su supervisión participaron en las siguientes Secciones del trabajo:

Sección 1 y 2 a cargo de esta Dirección y la asistencia de la Lic. Moira Cecilia Ohaco.

Sección 3 a cargo del Investigador Lic. Humberto Silva, la asistencia de Rocío Jiménez y Nicolás Aragón, y la colaboración especial de la Lic. María Clara Zerbino.

Sección 4.1. a cargo de esta Dirección y la asistencia de la Lic. Moira Cecilia Ohaco.

Sección 4.2. a cargo del Investigador Lic. Agustín Lódola y la asistencia de Anastasia Molinari.

Secciones 5.1. y 5.2. a cargo de esta Dirección, con la colaboración parcial del Investigador Lic. Diego Cristian Sánchez y la asistencia de la Lic. Moira Cecilia Ohaco.

Sección 5.3. a cargo del Investigador Lic. Diego Cristian Sánchez y la colaboración especial del Lic. Sergio Carpenter

Dr. Horacio L. P. Piffano
Director

La Plata, diciembre 2009.

Sección 1. Los Sistemas de Seguridad Social en el Presente

1.1. Objetivos iniciales, desarrollo y concepción actual

- 1.1.1. Los orígenes de la seguridad social
- 1.1.2. Las técnicas organizativas adoptadas
- 1.1.3. La seguridad social en el presente
- 1.1.4. El Sistema Previsional y los problemas de la vejez, invalidez y muerte

1.2. Los objetivos modernos del sistema previsional

- 1.2.1. Cobertura de la vejez, incapacidad y muerte
- 1.2.2. La redistribución de ingresos
- 1.2.3. La tasa de crecimiento sostenida y el ahorro nacional
- 1.2.4. Neutralidad previsional versus distorsiones en el mercado de trabajo
- 1.2.5. El autofinanciamiento del sistema

1.3. Objetivos. Conflictos y coherencia

- 1.3.1. La búsqueda de un adecuado *trade-off*
- 1.3.2. Mitos y realidades de los sistemas previsionales

1.4. El escenario actual de los sistemas previsionales

- 1.4.1. Aspectos demográficos
- 1.4.2. Aspectos económicos y de las finanzas públicas

Anexo 1: Mitos y realidades de los Sistemas Previsionales según estudios recopilados por el Banco Mundial

1.1. Objetivos iniciales, desarrollo y concepción actual

1.1.1. Los orígenes de la seguridad social

Una rápida visión de la génesis y evolución del concepto de seguridad social muestra que las políticas destinadas a esta área han seguido una complejidad creciente y que el tratamiento del tema ha estado asociado al problema de la pobreza. En lo que sigue, veremos la evolución experimentada por la seguridad social y las distintas estructuras organizativas ideadas para atender su problemática.

En perspectiva histórica, la literatura ubica los orígenes de la cuestión de la seguridad social en las consecuencias sociales y económicas del proceso de industrialización del Siglo XIX en Europa. El problema de la pobreza fue conceptualizado originariamente como un "problema privado", con consideraciones morales y religiosas por medio, atendido en forma particular o colectiva (gremios que desde tiempos medievales ayudaban a sus miembros en la adversidad).

La incorporación del Estado en la responsabilidad de la solución de los problemas derivados de la industrialización, tuvo su origen en la falla evidente de la idea que estimaba que los trabajadores debían y podían solucionar por sí mismos sus dificultades, demostrando disposición, capacidad e imaginación para la cobertura de los riesgos (enfermedades, accidentes, invalidez, vejez), que provocaren la interrupción temporal o definitiva de su flujo de ingresos.

Del enfrentamiento de la inmediatez de los graves problemas de la subsistencia y del empleo con los derivados del retiro de la vida laboral (ubicados en el largo plazo), surgió que los trabajadores dieran prioridad a los primeros, en detrimento de la previsión (formación de ahorro) para enfrentar el futuro lejano.

Como consecuencia de las fallas del mercado en la cobertura de los riesgos y la sustitución de la idea de la pobreza como "problema privado", por la otra como "problema social", se produce la evolución del Estado liberal al Estado benefactor o social de derecho. Así, se afirmaba que "se puede profundizar este análisis con la inclusión de ciertas instituciones características de la política social de las décadas más tempranas de los novecientos. La pobreza es tomada como un problema del todo social y, consecuentemente, la responsabilidad se desplaza del individuo a la sociedad. Aunque el daño es individual, el riesgo se somete a la sociedad, donde se reparten los costos. Lo calculable de los riesgos y la construcción de los elementos colectivos de satisfacción, facilitan la concepción y la medida de la responsabilidad social. Con la socialización se puede determinar lo indeterminado del porvenir. La racionalidad que vincula el riesgo, el daño individual y el costo socializado, informa la técnica del seguro social que protagonizará la primera política social"¹.

Adicionalmente, la influencia de las cuestiones políticas en esta transformación se pone de manifiesto en la siguiente visión del nacimiento de los seguros sociales en la Alemania de fines del Siglo XIX: "Las políticas de Bismarck separaron la democracia de la solución de los problemas sociales. Bismarck se opuso a un desarrollo liberal de la situación política en Alemania y, tal vez precisamente por esa razón, pugnó por lograr la paz social instaurando el seguro social. Quería menoscabar considerablemente en la legislación del seguro la idea que los beneficios podían surgir de las cotizaciones de los propios asegurados. En realidad, quería crear pensionados del Estado"².

Así las cosas, las primeras legislaciones de beneficencia reconocieron la responsabilidad del Estado sobre la base de atender las acciones con fondos públicos y ser de aplicación universal. La innovación tecnológica en los procesos productivos que originara desempleo de la fuerza laboral, no permitió acumular ahorros suficientes a nivel individual y la participación estatal se hizo más evidente a partir de la década de 1930.

En este proceso, la expresión Seguridad Social ha tenido un significado más amplio en unos países que en otros. En lo esencial se ha interpretado como la protección proporcionada por la sociedad a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas tendientes a contrarrestar las privaciones

¹ Paganini, M. (1992).

² Haverkate, G. (1985).

económicas y sociales que se generan como consecuencia de la desaparición o reducción de los ingresos de las personas. Las causas de las reducciones de ingresos pueden ser enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte.

1.1.2. Las técnicas organizativas adoptadas

Desde el establecimiento de los primeros seguros sociales hace ya más de un siglo, el desarrollo histórico de éstos ha presentado gran diversidad de modalidades, alcances y tamaños.

Seguidamente se verán las principales formas organizacionales empleadas.

El Seguro Social

Los seguros sociales, por oposición a los seguros privados, nacen como un modo de dar permanencia a la actividad productiva del individuo, protegiéndolo de diferentes contingencias como la enfermedad, invalidez, accidentes o vejez. Desde el principio se definieron esquemas de prepago, en cuyos conceptos se encontraban constituidos derechos sociales en beneficio del trabajador.

El primer régimen amplio fue instituido en Alemania entre 1883 y 1889, si bien existían antecedentes parciales en distintos estados alemanes (ayudaban a sus municipios a establecer cajas de enfermedad a las que los trabajadores podían ser obligados a contribuir). Es decir, el principio del seguro obligatorio ya se aplicaba y el único cotizante era el asegurado.

La extensión del régimen a los distintos países de Europa se hizo en un período relativamente corto, favorecida por las deficientes condiciones fabriles imperantes (métodos intensivos en el uso del factor trabajo y largas jornadas laborales).

El primer elemento del régimen fue el seguro de enfermedad en 1883, administrado por mutualidades ya existentes. En 1884 se inició el seguro de accidente de trabajo y enfermedad profesional, cuya administración fue confiada a las asociaciones de empleadores. En 1889 se creó el seguro de invalidez y vejez, que administraban las autoridades provinciales, siendo la afiliación obligatoria para los trabajadores a los que estaba destinado y sin restricción de edad ni calificación laboral³.

A estos desarrollos de los esquemas de la Seguridad Social, les corresponden formas organizacionales diferenciadas. No obstante, ya sea en instituciones autónomas, ministerios o dependencias gubernamentales especiales, los enfoques de organización se dieron con las siguientes tendencias:

- a) identificación de la organización con un status legal del derecho administrativo;
- b) consideración de los organismos públicos como subdivisión de las ciencias políticas;
- c) el establecimiento de los conceptos de Weber de la organización burocrática (jerarquía, racionalidad y neutralidad)⁴.

En América uno de los primeros hitos se da en la Argentina en 1904, con el dictado de la Ley N° 4349 que creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles y se toma como el único orgánico de los regímenes previsionales en Argentina. En sus inicios, con anterioridad a la sanción de esta ley, en 1885 se habían establecido beneficios jubilatorios para el magisterio y en 1886 a los agentes de la administración pública. El desarrollo de estas instituciones se prolongó hasta mediados de la década de 1940 en toda América. En ese período, en los países del continente se adoptan distintas modalidades de seguridad social, siendo el hecho central la instauración del seguro social por riesgos del trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

Los elementos que caracterizan el seguro social, pueden resumirse de la siguiente manera⁵:

- a) Afiliación obligatoria; salvo contadas excepciones;

³ Ver OIT (1984).

⁴ Morales Puertas (1992).

⁵ OIT, op. cit.

b) Financiamiento contributivo; todos o casi todos los fondos necesarios para el funcionamiento del programa se obtienen de cotizaciones explícitas recaudadas del empleador o del trabajador. La cotización del trabajador normalmente es un porcentaje fijo de su salario o ingreso⁶.

Como se verá, posteriormente en los estadios avanzados de gestión de estos programas, aparece el Estado contribuyendo al financiamiento con subsidios y aportes;

c) Patrocinio y reglamentación gubernamental; la creación y supervisión de los programas de seguro social son llevadas a cabo por los gobiernos, pero éstos no los administran necesariamente;

d) Derecho a las prestaciones; una persona adquiere el derecho a las prestaciones en virtud de las cotizaciones presentes o pasadas efectuadas por el mismo o el empleador;

e) Prestaciones prescriptas por ley; en un esquema de derechos y prestaciones predeterminadas, los administradores de los programas casi no tienen poder discrecional en la determinación de quién debe recibir las prestaciones o cuánto se debe percibir;

f) Monto de las prestaciones no necesariamente relacionada con las cotizaciones; usualmente estos programas pretenden redistribuir ingresos hacia los trabajadores de menores ingresos. Tal vez el ejemplo más claro se da en el seguro de enfermedad y en los modelos con una pensión estándar, donde los trabajadores de salarios altos contribuyen más que los de menores ingresos, pero reciben las mismas prestaciones;

g) Tratamiento de las cotizaciones; las cotizaciones ingresan en cuentas especiales, a cuyo cargo está el pago de las prestaciones, y los fondos que no se necesitan para los pagos corrientes se invierten a fin de producir ingresos complementarios;

h) Relación prestaciones-ingresos; es usual que los montos de las prestaciones estén relacionados con los ingresos que el afiliado percibía o percibe;

i) Administración separada; dado que las cotizaciones deben aplicarse al pago de las prestaciones, los gobiernos mantienen normalmente cuentas separadas para comparar los ingresos y egresos del sistema. Por lo general, los gobiernos elaboran planes para demostrar que los ingresos previstos serán suficientes para financiar los gastos de ejercicios futuros;

En realidad, las características enunciadas están necesariamente vinculadas⁷. Por ejemplo, la función de redistribución implica que estos sistemas sean necesariamente obligatorios y, por lo tanto, patrocinados o reglamentados por el Estado. La filosofía subyacente en este enfoque del seguro social, es que los beneficiarios se han ganado el derecho a percibir las prestaciones al pagar las cotizaciones. No obstante ello, el incentivo para el pago de las cotizaciones al seguro social dependerá de cuán ligadas estén las prestaciones a las cotizaciones previas.

Asistencia Social

En algunos países, particularmente los escandinavos, la Seguridad Social comenzó con regímenes que hoy se conocen como programas de "Asistencia Social", financiados por fondos públicos y no mediante cotizaciones de los afiliados, y con prestaciones cuyo monto se ajustaba según los

⁶ En algunos países, las cotizaciones al seguro social son idénticas a los impuestos, puesto que están definidas por ley y son recaudadas con carácter coactivo por las autoridades impositivas. La relación entre cotizaciones e impuestos aparenta no ser tan estrecha en otros casos. Por ejemplo, cada caja de enfermedad alemana (técnicamente una institución del sector privado), establece su propia tasa de cotización y recauda todas las cotizaciones del seguro social de sus miembros. Además, en los programas de pensiones de varios países, se permiten cotizaciones voluntarias adicionales (Thompson, 1992). Sin embargo, el carácter coactivo de la cotización (de existir) lo torna equivalente a un impuesto, independientemente de qué institución la recauda.

⁷ Thompson, op. cit.

recursos que dispusieran los beneficiarios; se trata de la modalidad "Bevergiana" (no contributiva) de la seguridad social, a diferencia del esquema "Bismarckiano" (contributivo) de los seguros sociales.

Es decir, las prestaciones se otorgan a las personas de edad necesitadas, previa comprobación de sus recursos y de los gastos que inevitablemente deben afrontar.

Los ancianos fueron los primeros beneficiarios, extendiéndose luego a los enfermos, inválidos, sobrevivientes y desempleados, en ese orden. Por lo general, la protección estatal a través de la asistencia social fue reemplazada posteriormente por algún régimen contributivo de seguro social, si bien en algunos países como Australia y Nueva Zelanda se establecieron regímenes completos de seguridad social mediante la unificación de una serie de programas de asistencia social.

Las principales características de esta técnica organizativa son:

- a) son programas financiados con recursos generales de los gobiernos, donde los costos de los mismos suelen no identificarse separadamente;
- b) la percepción de las prestaciones es un derecho reconocido por la ley, cuando se dan los casos de necesidad establecidos;
- c) las prestaciones tienen por objeto aumentar el total de ingresos de los beneficiarios hasta cierto mínimo fijado por la sociedad, teniendo en cuenta factores como el tamaño de la familia y obligaciones fijas (por ejemplo, alquileres);
- d) las prestaciones no guardan relación con las ganancias anteriores de los beneficiarios ni con sus niveles de vida normales;
- e) a diferencia del seguro social, puede ejercerse cierta discrecionalidad al fijar el monto de las prestaciones, aunque dentro de los límites impuestos por la ley.

Dado que la condicionalidad de las prestaciones depende de las circunstancias del presente, suele argumentarse en favor de estos programas en el sentido que redistribuyen ingreso en favor de la gente de menores recursos. Por el contrario, quienes no acuerdan con este esquema, centran sus críticas en el aspecto de la dignidad individual menoscabada por el aporte de las pruebas necesarias a la falta de recursos.

Cajas de Previsión

En los países donde más recientemente se han incorporado sistemas de seguridad social, muchas veces se adoptó un método relativamente sencillo de encauzar el ahorro obligatorio de los trabajadores, creando una caja de previsión del Estado. Por este medio, las cotizaciones periódicas son acreditadas (más sus intereses) en las cuentas individuales de los trabajadores.

Cuando se produce alguna contingencia (vejez, invalidez o muerte), el total acumulado se paga al trabajador o a sus sobrevivientes. Esta característica de pago por una sola vez, hace que dicho pago pueda ser considerado como una prima de finalización de la carrera laboral. En opinión de la OIT⁸, "una caja de previsión no puede considerarse como un elemento de la seguridad social tradicional, pues su finalidad no es reemplazar con pagos periódicos los salarios que dejan de percibirse al jubilarse o quedar inválido".

Universales: Prestaciones Uniformes y Generales Financiadas por el Estado

Hay países que han escogido esta forma, donde las prestaciones son uniformes para todos los residentes del país, que pertenezcan a categorías preestablecidas. Por ejemplo, las prestaciones podrían ser una pensión para todos los ancianos, inválidos, huérfanos o viudas residentes.

Estos programas universales tienen afinidades y diferencias con el seguro social. Entre las primeras, se tiene el hecho que las prestaciones son definidas por ley y la participación es obligatoria y nadie es excluido del programa. En cuanto a las diferencias, pueden mencionarse que:

- a) estos programas se financian habitualmente con rentas generales;

⁸ OIT, op. cit.

b) el requisito para acceder a la prestación depende de la residencia legal más bien que de las cotizaciones anteriores; y,

c) la financiación del programa no se planifica separadamente de los otros gastos del gobierno y por no tener un financiamiento independiente, no existe la posibilidad de financiamiento por anticipado a través de la acumulación de reservas.

Planes Ocupacionales

Se trata de planes voluntarios financiados por las empresas en beneficio de sus propios trabajadores. Actúa como una caja de previsión, en el sentido de asegurar al trabajador una cierta renta vitalicia o indemnización al cese de sus actividades en la empresa.

Dado que el beneficio se pierde si el trabajador termina su relación laboral con la firma antes de alcanzar la edad de jubilarse, este sistema se estableció con la finalidad de incentivar a los trabajadores a permanecer en la firma, trabajar con dedicación y lealtad hacia la misma y, de esta manera, ganarse la recompensa al final de su vida activa. Más que un esquema de seguridad social, se trata de una modalidad diferenciada de pago salarial diferido.

Esta modalidad registra antecedentes en varios países⁹. Algunos gobiernos han tratado de fomentar este tipo de acuerdo laboral, incentivando a las empresas a implementarlos, a través de exenciones tributarias e intentando que las firmas de alguna manera aseguren ciertos beneficios, aún en los casos de retiros anticipados no previstos del trabajador.

Como síntesis de los esquemas descritos en esta rápida revisión histórica, se presenta el Cuadro N° 1, donde se resumen las características técnicas básicas de las modalidades analizadas precedentemente.

**CUADRO N° 1
CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS BÁSICAS DE LOS ESQUEMAS
DE SEGURIDAD SOCIAL REGISTRADOS EN EL MUNDO**

Modalidad	Edad Fija	Cotización Previa	Forma de Prestación	Prueba de Recursos	Cuantía de la Prestación
SEGURO SOCIAL	Sí	Sí	Vitalicia	No	Proporcional al nivel de vida anterior
ASISTENCIA SOCIAL	Sí	No	Vitalicia	Sí	Proporcional al nivel de vida anterior
CAJAS DE PREVISIÓN	Sí	Sí	Única vez	No	Cotizaciones previas más intereses
UNIVERSALES	Sí	No	Vitalicia	No	Proporcional al nivel de vida anterior
OCUPACIONALES	Sí	Sí	Única vez	No	Proporcional al nivel de vida anterior

⁹ Banco Mundial (1994). Entre los países que han generado incentivos a los empleadores para que otorguen pensiones a sus trabajadores, se encuentran Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, y Suiza.

1.1.3. La seguridad social en el presente

Los sistemas de seguridad social, en la actualidad, se los suele identificar como un componente fundamental de los programas de bienestar social que diseñan los gobiernos. Los sistemas previsionales (pensiones de vejez, invalidez y muerte) son el componente básico de estos programas, junto con otros como el de las asignaciones familiares (por maternidad, escolaridad o cargas de familia en general), la protección contra el desempleo, la cobertura de salud, la protección contra accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, entre los más importantes. En general, todos estos sistemas tienen un común denominador, cual es la cobertura social respecto a determinados riesgos, debido a eventos al que muy difundidamente están sometidas las personas: la contingencia de que el individuo sea incapaz económicamente para hacer frente a situaciones tales como la pérdida de capacidad para generar ingresos, o para solventar determinados gastos considerados esenciales en la vida de los individuos.

Por esa razón, por lo general, los programas de bienestar social se los suele ubicar en el campo de la equidad social, identificándolos con el objetivo de política económica que pretende morigerar las disparidades existentes en toda sociedad en la distribución del ingreso entre los individuos, en especial paliar situaciones de extrema pobreza. Sin embargo, lo cierto es que los sistemas que lo componen, no sólo persiguen este objetivo, sino además otros que tienen que ver con cuestiones de eficiencia asignativa de los recursos (tanto estática como dinámica) y de estabilidad económica. Asimismo, por cuestiones que más adelante se analizan, el sistema de seguridad social, si bien está inserto en un esquema global de asignación de recursos, una porción importante de los cuales se canalizan a través de las finanzas públicas, suele enfrentar restricciones financieras específicas, que imponen la búsqueda de resultados en condiciones de "segundo mejor", más específicamente, el cumplimentar sus objetivos bajo la condición de autofinanciamiento.

Estas aclaraciones son importantes con vistas al análisis económico de las cuestiones que preocupan, por cuanto en general no puede desconocerse que todos los programas que tienen que ver con el gasto social o con la política fiscal en general de un Estado moderno, contienen un ingrediente importante de objetivos redistributivos, pero al mismo tiempo cumplimentan otros objetivos diferentes como los antes señalados. Es decir, en nuestro enfoque, la seguridad social se visualiza como un conjunto de sistemas sociales que persiguen la prosecución de objetivos múltiples, ligados a la cobertura social de riesgos generados por eventos que pueden causar situaciones de desasosiego o de incapacidad económica para satisfacer necesidades básicas de las personas que componen el cuerpo social de un país.

En consonancia con lo anterior, el objeto de análisis estará dirigido exclusivamente a uno de los componentes de los programas de la seguridad social: al sistema previsional. Es la intención explorar, en primer lugar, las funciones y razón de ser de los objetivos buscados con el mismo, para luego analizar las características de los sistemas que han sido sugeridos e implementados en diversos contextos sociopolíticos del mundo, para finalmente efectuar el análisis crítico del sistema previsional argentino.

1.1.4. El Sistema Previsional y los problemas de la vejez, invalidez y muerte

Todas las personas envejecen; algunas sufren accidentes que pueden ocasionar incapacidades físicas o mentales antes de llegar a la tercera edad y, finalmente, algunas personas fallecen en edad más temprana que la pensada según la esperanza de vida promedio, o bien en edad avanzada pero dejando sin protección económica a su familia. En todos los casos, la posibilidad de generar ingresos se ve interrumpida o reducida.

Las personas en edad de vejez son menos productivas en muchos aspectos que las personas jóvenes, aunque existen situaciones en que la experiencia laboral tiene un peso importante en el nivel de productividad y en la consecuente capacidad de generar ingresos. Por lo general, sea por reducción de las energías físicas o mentales o por obsolescencia técnica, las personas sufren una importante caída de su productividad en los últimos años de vida.

Asimismo, accidentes al que todo individuo está expuesto en la vida pueden conducir a reducciones anticipadas de la capacidad laboral. Finalmente, la muerte de un jefe de familia implica exponer a su

familia a la caída o inclusive la pérdida total del ingreso familiar, generando una situación de adversidad económica para el cónyuge y los hijos menores de edad.

Resolver la cuestión de la cobertura del riesgo que producen todas estas contingencias negativas a que el individuo se ve expuesto en la vida, son la preocupación básica de todo sistema previsional.

La forma en que las sociedades han intentado e intentan resolver esta cuestión básica que afecta a la población en general, ha consistido en dos tipos de acciones: las acciones colectivas informales y las formales. Las primeras consisten en el sostenimiento familiar de los ancianos o de personas con capacidades laborales disminuidas. Acciones que en general perduran aún en las economías avanzadas, pero que son muy comunes en las economías de menor desarrollo relativo, consistentes en la ayuda económica de familiares cercanos, en muchos casos conviviendo con la persona objeto de ayuda.

Las segundas implican un esquema organizativo social más sofisticado, consistente en sistemas de mercado de ahorro preventivo de libre elección por parte de los individuos o sistemas coactivos de ahorro impuestos por el Estado.

La importancia relativa de las acciones informales o de sostenimiento familiar, naturalmente tiende a disminuir a medida que las sociedades se desarrollan; las familias se reducen en tamaño y también se reduce la intensidad del vínculo familiar¹⁰. Por ello, en los Estados modernos predominan las acciones colectivas formales. A ellas no dedicamos en este documento.

1.2. Los objetivos modernos del sistema previsional

1.2.1. Cobertura de la vejez, incapacidad y muerte

Según la teoría del ciclo de vida, las personas desean mantener un nivel de consumo más o menos constante durante su vida. Para cumplir este objetivo, ahorran parte de su ingreso durante sus años de trabajo a fin de gastarlo (desahorro) cuando son ancianas y dejan de trabajar.

Muchos individuos son previsores y suelen adoptar actitudes prudentes de reducción del consumo presente (ahorro) en aras de asegurarse un ingreso para los años en que su capacidad de generarlo se vea disminuida (consumo futuro). En estos casos, existe la posibilidad de utilizar el mercado del seguro para comprar una renta vitalicia o simplemente capitalizar el ahorro en determinados activos que se esperan realizar en un futuro. La decisión es individual y la magnitud de la renta vitalicia esperada o el valor de los activos acumulados estará sujeta a la capacidad de generar ahorro durante el período de vida activa y el rendimiento esperado de este ahorro al momento del retiro o el pase a la pasividad.

Existen, sin embargo, diversas razones para sostener que la solución de mercado no resuelve adecuadamente el problema de la cobertura de este riesgo.

i) En primer lugar, existiría en los individuos cierta "miopía intertemporal" (Pigou) y/o defectos de información, que hace que las personas jóvenes no adviertan con nitidez la situación de las necesidades que habrán de enfrentar en los años de vejez, ni tampoco tengan debida conciencia de los riesgos de sufrir impedimentos que lesionen la capacidad laborar futura. Esta miopía puede deberse tanto a circunstancias propias de la vida de cualquier persona de nivel cultural medio, como a circunstancias específicas de muchos individuos que carecen de la información necesaria, sea por razones de bajo nivel educativo propio o del medio sociocultural en el que le ha tocado vivir.

En general la tasa social de preferencia intertemporal varía entre países y, no obstante poder advertirse que en los países más avanzados las tasas de interés de préstamos para consumo son inferiores a las vigentes en países de menor desarrollo relativo¹¹, dado los múltiples determinantes del nivel de dicha tasa, en especial, la mayor o menor disponibilidad de oferta de capitales, en economías con importantes flujos de capitales desde y hacia otros países, no es posible inferir algún

¹⁰ Para un análisis de las acciones colectivas informales, ver Banco Mundial (1994).

¹¹ Banco Mundial (1994), op. cit.

patrón concluyente. No obstante, es posible encontrar empíricamente la siguiente asociación: países con menor desarrollo relativo registran menor disponibilidad de capitales, menor nivel cultural, menor información y mayor preferencia social intertemporal en el consumo.

ii) Otra posible falla del mercado puede atribuirse a cierto comportamiento de los individuos, conocido en la literatura como "riesgo moral". Las personas cuando son jóvenes tienen una alta propensión al consumo, explicada no sólo por razones de preferencia intertemporal, sino muy especialmente por necesidades propias de formación y desarrollo familiar. Estas personas pueden especular con la idea de que llegadas a la tercera edad, los futuros jóvenes, entre ellos sus propios descendientes, no habrán de abandonarlos a su propia suerte. De hecho, cuando llegan a la vejez, puede asistirles una actitud de reclamo a la generación activa por los derechos de los ancianos a vivir dignamente sus últimos años de vida. El hecho muy probable de la existencia de jóvenes en el futuro, ofrece de esta manera una "cobertura social natural", de consecuencias similares en cuanto a sus efectos, que un seguro contratado respecto al comportamiento del asegurado (posible menor cuidado, responsabilidad o esfuerzo) respecto al riesgo cubierto.

También muchas personas pueden adoptar actitudes estratégicas sobre la base de la cobertura natural que ofrece el cuerpo social en general en el caso de las incapacidades, simulando situaciones irreales de manera de obtener subsidio sin que sus capacidades laborales hayan disminuido efectivamente.

iii) Una falla importante de mercado se presenta en economías pequeñas. Un escaso desarrollo del mercado de capitales puede implicar la carencia de medios o instrumentos institucionalizados confiables, lo que significa un alto riesgo o incertidumbre respecto a la capitalización esperada del ahorro individual. Esto puede implicar un costo muy elevado del ahorro (renuncia a consumo presente), que reduce el retorno esperado del mismo, es decir, arroja niveles de rendimiento muy inferior a la tasa de preferencia intertemporal en el consumo. Este desincentivo a ahorrar tiene efectos colaterales en materia distributiva, dada la normal mayor aversión al riesgo de los estratos inferiores en la escala distributiva del ingreso personal.

iv) Otra falla de mercado en el campo previsional ha sido identificada como el problema de "selección adversa". Ocurre que aún existiendo mercado de capitales y compañías de seguro que contraten sistemas de pensión o renta vitalicia, deficiencias de información respecto al riesgo que se asume en cada caso particular, induce a estas compañías a dimensionar las primas de acuerdo al riesgo promedio del grupo social. Sin embargo, el riesgo promedio significa una prima alta para aquellas personas de bajo riesgo, circunstancia que las desalienta para contratar el seguro. En cambio, personas de alto riesgo se verán incentivadas a contratar el seguro, puesto que en tal caso, la prima resulta baja. De esta manera, el mercado va discriminando dejando fuera del sistema a las personas de bajo riesgo e incorporando a las de alto riesgo, lo que produce un aumento del riesgo promedio y un consecuente aumento de la prima. Este proceso desemboca naturalmente en una paulatina destrucción del mercado de seguro de rentas vitalicias.

v) Finalmente, un fenómeno importante que ha influido en la posibilidad del desarrollo del mercado en el ámbito previsional, han sido los procesos de alta inflación en muchos países. Estos procesos inflacionarios de los cuales no está ausente la influencia del gasto público y los déficit gubernamentales, han implicado situaciones de fuertes erosiones en los ingresos de muchas personas y su capacidad de ahorro individual, deterioros de carteras no suficientemente resguardadas de este flagelo y la propia actitud de muchos gobiernos de inducir o coaccionar a la tenencia de títulos públicos de baja rentabilidad en los sistemas de ahorro para la vejez.

1.2.2. La redistribución de ingresos

Una cuestión central del sistema previsional es el problema derivado de la existencia de amplios sectores sociales que carecen de capacidad de ahorro durante su vida activa, asimetrías que se agravan aún más en el período de edad avanzada de los individuos. Las asimetrías en materia distributiva han evidenciado que el mercado no permite resolver adecuadamente la cobertura de la vejez, incapacidad y muerte en cabeza del individuo, para amplios sectores de la sociedad, exigiendo algún esquema de redistribución intrageneracional e intergeneracional de los ingresos.

En primer lugar, los Estados modernos suelen instrumentar medidas de política económica que tienden a mejorar relativamente los ingresos de los más débiles, circunstancia que generalmente, en alguna medida, resuelve la situación de consumo presente, pero difícilmente permite mejorar razonablemente la capacidad de ahorro de estas personas.

El Estado debe, en tal caso, prever esquemas previsionales por los cuales rentas de los ancianos de alto ingreso se transfieran a ancianos de bajo ingreso, generando de esta manera una redistribución intrageneracional. También puede el Estado idear sistemas previsionales que impliquen transferencias de ingresos de una generación a otra. Por ejemplo, permitiendo que los ancianos del presente sean sostenidos por la generación joven del presente, de manera que sus posibilidades de consumo en épocas de edad avanzada, no dependan del esfuerzo individual de ahorro realizado cuando joven. Visto desde otro ángulo, el sistema previsional puede generar redistribuciones entre la generación de jóvenes presente y los ancianos pertenecientes a generaciones de jóvenes pasadas, si se logran transferencias intertemporales positivas a favor de los ancianos (el valor actual de las pensiones al momento de jubilarse supera el valor capitalizado de los ahorros del beneficiario durante su vida activa); o viceversa, hacer que los ancianos reciban transferencias negativas.

No obstante que este objetivo estuvo inicialmente estrechamente ligado al desarrollo de los sistemas de seguridad social en el mundo, modernamente existe una intensa discusión filosófica, en cuanto a si los sistemas de seguridad social constituyen hoy día el instrumento más eficaz para lograr una distribución más equitativa del ingreso, o si éstos debiesen dedicarse a cumplir con los objetivos de eficiencia (y específicos de la seguridad social), dejando el objetivo de equidad a otros instrumentos más eficaces para lograr la redistribución de ingresos con una menor pérdida de eficiencia del sistema económico.

1.2.3. La tasa de crecimiento sostenida y el ahorro nacional

Un tópico usual en los estudios de los sistemas previsionales ha sido el indagar los efectos que ellos tienen sobre el ahorro y la tasa de crecimiento de las economías. El tema se refiere a los efectos diferenciales entre sistemas voluntarios o coercitivos impuestos por el Estado, y sus variantes, sobre el objetivo de crecimiento económico. Existe en este campo una importante producción de trabajos científicos teóricos y empíricos, de los que, sin embargo, no es posible extraer conclusiones definitivas.

El tema adquiere especial relevancia en economías con mercados de capitales de menor desarrollo. Por ello, la cuestión del diseño institucional del sistema previsional, constituye un capítulo de significación en el campo de la organización económica y social de una nación.

Los países de menor desarrollo relativo, han vivido varias décadas de inestabilidad económica general, en parte explicada por desatinos y manejos poco ortodoxos de la política fiscal y monetaria, en muchos casos acompañados por condicionantes exógenos derivados de las economías más desarrolladas. Pero hoy resulta muy evidente que en la base de los problemas, junto con el manejo de las políticas macroeconómicas, subyacen claramente problemas serios de organización económica, entre los cuales el sistema previsional aparece como un factor de mucha gravitación.

El sistema previsional gravita por cuanto constituye un sistema social que canaliza una importante masa de recursos financieros. La manera en que institucionalmente se organice este sistema, por lo tanto, determinará si se incentivan el ahorro, la inversión y el crecimiento o, si por el contrario, se estimula el consumo privado o el consumo público. Resulta claro para los países emergentes que los flujos de capitales desde el extranjero pueden constituir una fuente muy importante de financiamiento del crecimiento, pero también es hoy evidente que un proceso sostenido de crecimiento sólo es factible con una base sólida de ahorro nacional de los residentes.

La cuestión esencial a indagar, por lo tanto, será de terminar la eficacia relativa de los sistemas previsionales ideados, con vistas al cumplimiento de este importante objetivo (ahorro-inversión-crecimiento), para las economías de menor desarrollo relativo. Si ellos generan virtudes ahorrativas y previsoras de los individuos y estimulan el desarrollo de proyectos económicos y sociales de alta rentabilidad social, o si en cambio, desalientan el ahorro y canalizan recursos a actividades de bajo rendimiento, o estimulen el consumo privado, el gasto público corriente, etc.

1.2.4. Neutralidad previsional versus distorsiones en el mercado de trabajo

Los regímenes previsionales cuyo financiamiento descansa en la imposición sobre la nómina salarial, ha planteado el problema de los efectos distorsivos que esta fuente de financiamiento provoca en el mercado de trabajo.

En la medida que los individuos perciban que sus aportes al sistema de seguridad social constituyen un impuesto, aún cuando gocen de ciertas garantías de beneficios al momento de su pase a la pasividad, la incidencia del gravamen sería similar al de un impuesto que grave la oferta del factor trabajo. Este gravamen se acumularía al que pagan los empleadores como contribución patronal a la seguridad social, que constituye un impuesto al empleo (demanda) del factor trabajo. De manera que la suma de los aportes personales y las contribuciones patronales, actúan como un impuesto general al factor trabajo.

La incidencia de este tipo de impuesto ha sido analizada abundantemente por la literatura económica con relación a distintos contextos y regiones. Las conclusiones a las que se arriban coinciden en que este tipo de financiamiento establece una brecha entre salario de bolsillo y costo laboral que ocasiona una carga excedente o costo en bienestar, con implicancias en materia de empleo del factor trabajo. En este sentido, desalienta el uso del factor trabajo, reduciendo el empleo para un cierto nivel de capital disponible en la economía, al tiempo que modifica el precio relativo entre trabajo y capital, alentando el uso de tecnologías capitales intensivas o ahorradoras de mano de obra.

El problema ha adquirido importancia en la actualidad, en razón del escenario enfrentado por la mayoría de los países en materia de competitividad, en una economía mundial globalizada e integrada económicamente, donde se plantea como necesario considerar como un objetivo adicional del sistema previsional, el establecer esquemas de financiamiento que eviten en lo posible este tipo de incidencia distorsiva. Es decir, la búsqueda de un sistema previsional neutral en materia asignativa, en este caso referido al empleo de los factores productivos. El riesgo que se corre cuando no se corrigen estas distorsiones, es la pérdida de mercados, el menor nivel de actividad económica y empleo consecuente, y sus efectos en menores estándares de vida en los países pertinentes.

1.2.5. El autofinanciamiento del sistema

Un sano principio económico es la búsqueda de que toda actividad logre su autofinanciamiento. La teoría económica ha podido demostrar que bajo determinados supuestos de comportamiento de los agentes económicos, características de los bienes y necesidades a satisfacer con ellos, y tecnologías en la producción de los bienes, toda producción encuentra su medio natural de financiamiento a través del precio que voluntariamente están dispuestos a pagar los individuos. De allí, que las condiciones de óptimo social se logran alcanzar con la posibilidad concurrente de resolver el financiamiento genuino de la actividad.

Sin embargo, para un conjunto importante de actividades tales premisas o supuestos no se cumplen. Sea por razones tecnológicas (costos decrecientes) o por las características de ciertos bienes (bienes privados con externalidades o bienes mixtos y bienes públicos), el autofinanciamiento de la actividad no se logra al mismo tiempo que la solución socialmente óptima. En muchos de estos casos, el Estado debe asegurar el financiamiento, parcial o totalmente, mediante los tributos.

En el caso previsional, algunas de las características ya comentadas habrán de incidir para que el mecanismo natural de financiamiento vía mercado fracase. En algunos casos, los defectos del mercado pueden resolverse mediante regulación. Por ejemplo, los problemas de selección adversa y de riesgo moral, pueden de alguna manera minimizarse mediante el seguro obligatorio. En otros casos, en cambio, pueden exigir medidas de tipo fiscal; por ejemplo, para cumplimentar el objetivo redistributivo.

La decisión de financiar una actividad mediante el producido de los impuestos generales que recauda el Estado, implicará necesariamente transferencias de recursos (ingreso) desde las actividades gravadas a las subsidiadas o financiadas por fuentes tributarias. Las soluciones de

"primer mejor" indican que las decisiones de establecer impuestos para financiar gastos sociales o privados subsidiados, dependerá del cálculo económico social que intenta maximizar el bienestar social. En este cálculo intervienen procesos políticos, no sólo técnicos, y ellos pueden dar como resultado márgenes importantes de decisión en cuanto a posibles tamaños relativos de las distintas actividades (privadas y públicas).

En teoría, los mecanismos políticos deberían generar constantes reasignaciones de recursos, de manera que el "paquete óptimo" de actividades económicas sea consistente con el objetivo de maximización del bienestar. Sin embargo, el diseño de tal paquete de actividades económicas y las reasignaciones necesarias, no siempre ofrecen posibilidades fácticas de implementación. Las dificultades (restricciones para la prosecución del objetivo), pueden deberse a cuestiones técnicas (por ejemplo, indivisibilidades), legales (por ejemplo, convenios internacionales) o políticas de muy diversa naturaleza.

Un escenario con restricciones es el mundo real en el que los *policy-makers* deben adoptar decisiones. En general, todas las restricciones confluyen a identificarse finalmente con una única restricción financiera. Y ello es así, por cuanto, si no existiera escasez de recursos financieros, cualquier restricción podría eventualmente ser salvada con adecuadas compensaciones económicas.

Cuando la estrechez de recursos se torna muy aguda, aparecen como de imposible resolución práctica cuestiones que impliquen reasignaciones de fondos entre actividades, por cuanto, en tal caso, las restricciones operan muy fuertemente. En este escenario resulta claro que las transferencias entre actividades deben limitarse y el objetivo del autofinanciamiento recobra importancia, aún cuando soluciones de óptimo recomendarían su eliminación. De allí que en un contexto como el actual, de aguda estrechez financiera de las finanzas del Estado, el requisito de autofinanciamiento constituye una restricción ineludible que, consecuentemente, debe erigirse como un objetivo más de toda actividad económica.

En el caso que nos ocupa, significa que el sistema previsional debe asegurar que el flujo de fondos provenientes del ahorro de los individuos durante su vida activa, resulte actuarialmente compatible con el financiamiento de las pensiones que los individuos reciben durante su vida pasiva. Para el caso de introducir en el sistema mecanismos redistribuidores de ingreso, ello puede significar que el ahorro de algunos individuos habrá de superar actuarialmente al valor de los beneficios a recibir como pasivo, en compensación a que otros individuos reciban beneficios que superen sus ahorros previos.

1.3. Objetivos. Conflictos y coherencia

1.3.1. La búsqueda de un adecuado *trade-off*

Planteada la problemática previsional en los términos precedentes, resulta claro que nos encontramos en una actividad con la que se pretende proseguir objetivos múltiples. Es probable que en tal caso, se definan algunos objetivos básicos y otros se los plantee como restricciones, dependiendo de cuan fuerte resulte la meta a obtener en el logro de cada objetivo.

Por ejemplo, si el autofinanciamiento es un objetivo cuya meta a lograr es estricta (supongamos lograr el 100%, o un porcentaje menor determinado, de autofinanciamiento del sistema), entonces claramente ella debe aparecer como restricción en el problema de optimización. En cambio, si los objetivos de cobertura de riesgos y redistribución de ingresos ofrecen posibles variantes, en cuanto a metas a lograr en cada uno de ellos, entonces éstos aparecerán como objetivos con determinadas ponderaciones en la función a optimizar. El ejercicio de simulación permitirá luego analizar el grado de sensibilidad de los resultados ante cambios en los parámetros o ponderadores.

Esto implica anticipar la usual situación de conflicto de objetivos, que debe ser resuelta mediante la estructura de ponderadores, los que de esta manera establecen el nivel de *trade-off* (trueque) entre los objetivos.

Pero un aspecto importante que necesita del análisis técnico, es la verificación de coherencia entre objetivos e instrumentos. El diseño de instrumentos en política económica, junto con la adecuada

explicitación de los objetivos, constituyen la labor fundamental de los analistas o técnicos. Sin embargo, no siempre habrá de llegarse a recomendaciones que reconozcan unanimidad de opinión. Ello debido a que no hay coincidencia plena entre los economistas respecto de los probables efectos de ciertas medidas de política, tanto en lo referido al objetivo explícitamente perseguido, como a los efectos colaterales no busca dos sobre otros objetivos.

Por ello, en el análisis económico del sistema previsional, se deberán distinguir las definiciones y afirmaciones sobre las que existe relativo consenso entre los analistas, de aquéllas en las que existen opiniones controvertidas. Algunas estarán justificadas en los resultados de estudios empíricos realizados por los diversos autores, otras se basarán en razonamientos teóricos que no contienen evidencias empíricas que lo corroboren, pero de general aceptación por su lógica implícita, y, finalmente, otras en razones puramente ideológicas.

Por ello es útil presentar, a título de ejemplo, algunas afirmaciones que resultan comunes citar en el debate de los sistemas previsionales, y sobre los cuales los analistas del presente parecen aceptar como "mitos" que, o bien han sido controvertidos por estudios empíricos, o porque existen razones teóricas sólidas para cuestionarlas.

1.3.2. Mitos y realidades de los sistemas previsionales

En el estudio del Banco Mundial (1994) ya citado, se ha presentado un conjunto de afirmaciones arraigadas en el pensamiento de muchas sociedades, con relación a los objetivos que cumplen los sistemas previsionales en el mundo, y que la observación de la realidad del funcionamiento de los sistemas demuestra resultados opuestos a los esperados.

Afirmaciones como "los ancianos son pobres por lo que el sistema de seguridad social debe orientar los programas hacia ellos para que de esta manera se reduzca la pobreza", en tanto del examen de la realidad de muchos países induce a pensar que si bien existe entre los ancianos, efectivamente, determinadas personas muy pobres (en general, se trata de mujeres ancianas que viven solas y que trabajaron poco tiempo o nada cuando jóvenes y, también, ancianos que fueron trabajadores que ganaron salarios muy bajos cuando jóvenes), estudios empíricos han demostrado que en términos generales, en los deciles correspondientes a los niveles inferiores de distribución del ingreso, son proporcionalmente mayores los casos de personas jóvenes que los de los ancianos.

También se suele afirmar que "los programas de seguridad social son progresivos y redistribuyen el ingreso encauzándolos hacia los ancianos pobres"; sin embargo, aún cuando las fórmulas para calcular los beneficios en muchos sistemas parezcan progresivas, hay razones que explican un comportamiento inverso en la realidad de la mayoría de los sistemas previsionales del mundo.

Otra afirmación usual asegura que "los programas de seguridad social que garantizan beneficios en forma anticipada, brindan cobertura a los futuros jubilados contra los riesgos de adversidad económica". La realidad indica que aún cuando los trabajadores cuenten con información suficiente para calcular sus pensiones, su intento será inútil porque las fórmulas de los beneficios cambian con mucha frecuencia. Cuando los sistemas están en sus primeras etapas del proceso de maduración, se generan superávits y un clima fiscal favorable que permite incrementar los beneficios. En cambio cuando el sistema madura, ocurre lo contrario.

Asimismo, se sostiene que "entre los eventos de mayor riesgo de largo plazo en materia previsional que enfrentan las personas está el fenómeno de la inflación. Los sistemas de seguridad social garantizan a los jubilados cobertura de este riesgo mediante la indexación de las pensiones". Sin embargo, la mayoría de los países no obstante las disposiciones formales vigentes en cada caso, de hecho no indexan beneficios por inflación.

Se afirma finalmente también, que "los sistemas de seguridad social resuelven el problema de la miopía intertemporal de los individuos, a la vez que pueden contemplar adecuadamente los intereses de las generaciones futuras, porque los Estados tienen una visión a largo plazo que no ofrece tal defecto. No obstante el fracaso del mercado en este aspecto, lo cierto es que los Estados están sujetos a las presiones de su electorado y de los grupos de influencia. Muchas de las decisiones adoptadas han respondido a las urgencias de muy corto plazo movido por tal tipo de intereses. Así se advierten ejemplos de otorgamientos de jubilaciones anticipadas, beneficios por incapacidad no

justificados, etc.. En especial en los países avanzados o muy envejecidos, se concentra un importante poder político (electoral y de influencias) en los grupos etarios de mayor edad, afectados por los beneficios presentes del sistema previsional. Los aumentos desmedidos de casos operan en forma inversa a las reducciones del haber medio (no ajuste por inflación), generando incrementos del gasto prestacional presente y determinando rentabilidades diferenciales entre los que reciben este privilegio y el resto de los beneficiarios.

En el Apéndice del presente capítulo, se detallan los estudios citados por el Banco Mundial que corroboran las observaciones comentadas.

1.3.3. El modelo previsional y el Estado

Las consideraciones formuladas nos mueven a concluir que si bien el diseño del modelo de sistema previsional, esta subordinado a cuestiones económicas, sociales, políticas e históricas de cada país, existen razones técnicas que deben analizarse en orden a resolver adecuadamente la cuestión de maximización de la función de bienestar social, que contiene objetivos múltiples, con cierta universalidad. Ello se debe a que las características económicas y sociales enfrentadas contienen elementos comunes inherentes a toda sociedad, no obstante las particularidades propias que puede plantear cada grupo humano.

Si no fuere así, estaríamos negando la jerarquía científica que hoy se reconoce a la economía o la teoría económica, que ha desarrollado un cuerpo bastante voluminoso de contribuciones en cuestiones relativas a la seguridad social. Ellas permiten descender el velo respecto de muchas afirmaciones o mitos, como los reseñados previamente, que han dominado por muchos años la política previsional en muchos países.

Resulta claro que los problemas que plantea la vejez, incapacidad y muerte de las personas, de acuerdo a lo analizado en los puntos previos, parece no encontrar adecuada solución si ellos quedan librados a las fuerzas del mercado. Esto significa que algún rol deberá cumplir el Estado, sea regulando o interviniendo directamente como prestador de los servicios que brindan cobertura de los riesgos que tales eventos conllevan.

Pero para poder arrojar luz sobre las bondades y defectos que plantean modelos previsionales alternativos, resulta necesario, en primer lugar, reconocer la realidad demográfica actual y futura que enfrentan los países, y que establece un escenario básico dentro del cual las cuestiones técnicas de la previsión social deben analizarse.

Luego, dado el escenario, será necesario pasar revista a los modelos alternativos que se han diseñado, y entonces analizar de qué manera o con qué grado de eficacia y eficiencia ellos resuelven la prosecución de los objetivos buscados a través del sistema. A ello se dedican los capítulos que siguen.

1.4. El escenario actual de los sistemas previsionales

1.4.1. Aspectos demográficos

Las personas de la tercera edad constituyen la base demográfica principal que demanda cobertura inmediata de las necesidades emergentes de la pasividad, propias de la edad madura. Si bien el sistema previsional atiende a personas de edades inferiores (debido a incapacidades o algunas pensiones), lo cierto es que la mayor demanda se concentra en la población con edades mayores a los 59 años en promedio.

La fuente de sustentación financiera del sistema previsional, en cambio, descansa en la población económicamente activa ocupada de los estratos jóvenes (entre 20 y 59 años de edad en promedio). La relación entre la población de 60 años o más dividida por la población entre 20 y 59 años, determina el "coeficiente de dependencia demográfica" ó "tasa de dependencia de los ancianos".

Esta relación constituye un determinante fundamental del sistema previsional, en tanto ella de alguna manera garantiza la disponibilidad de fondos para hacer frente a las pasividades. Esto es así,

independientemente de si el sistema es de capitalización o de reparto, o si se trata de un sistema de aporte definido o beneficio definido, diferencias que analizaremos luego y que no obstante tener implicancias financieras o actuariales diferentes para cada individuo y para el sistema, en todos los casos se debe procurar que las aportaciones acumuladas y presentes de alguna manera financien a los beneficios presentes y futuros. Caso contrario, el Estado a través de aportes tributarios adicionales de la población activa, deberá asistir financieramente al sistema. Por lo tanto, en un estado estacionario resulta deseable que el flujo de ingresos y egresos actualizados del sistema deban coincidir en el largo plazo.

Las aportaciones, por lo tanto, pueden basarse en ahorros voluntarios u obligatorios, y éstos últimos estar determinados en base a salarios de los aportantes o mediante impuestos de los contribuyentes en general (que detentan ingresos provenientes de diversas fuentes).

A medida que la tasa de sostenimiento demográfica (inversa de la tasa de dependencia de los ancianos) se reduzca, irá gestándose un problema financiero, por cuanto las reservas acumuladas tenderán a un límite hasta su agotamiento, momento a partir del cual el flujo de las pasividades no podrá ser atendido por los ingresos provenientes de los activos, si no es con caídas constantes del haber medio o aumentos de los aportes per cápita de los activos (aumento de contribuciones sobre salarios u otras fuentes tributarias) que implicarán una mayor presión tributaria global per cápita. La situación será de quiebra técnica del sistema, cuando la caída de la tasa de sostenimiento no pueda ser compensada por incrementos de los aportes per cápita de los activos y el haber prestacional llegue a un nivel inferior al límite de pobreza.

De los estudios de población en el mundo (Banco Mundial, 1994) surge que mientras en 1990 solamente el 9% de la población mundial tenían más de 60 años, para el año 2030 se estima que dicha participación se elevará al triple, arrojando un nivel de 1.400 millones de personas ancianas.

Este envejecimiento global de la población mundial ofrece variantes según los países, no obstante, la tendencia general sigue un mismo patrón. Así, la mayor expansión de la población anciana se concentrará en países del Asia y en China, según se observa en el Cuadro N° 1.

Un hecho significativo que afecta a los países en desarrollo, es que ellos evidencian tasas de envejecimiento más rápidas que las verificadas en los países desarrollados. Dos factores confluyen a este fenómeno: la caída en la tasa de fecundidad y la ampliación y difusión del conocimiento médico y la atención de la salud de la población. Por ejemplo, según el Banco Mundial en Bélgica se necesitaron 100 años para que la población de más de 60 años duplicara su participación en el total de su población (del 9% al 18%); en Venezuela ese incremento se logrará en sólo 22 años, y en China en 34 años.

1.4.2. Aspectos económicos y de las finanzas públicas

Desde el punto de vista económico, junto con una adecuada tasa de sostenimiento demográfica, los sistemas deben mejorar la relación entre aportantes efectivos y beneficiarios pasivos.

La relación entre la población económicamente activa ocupada aportante al sistema previsional y la población que ha logrado cobertura en el sistema previsional, se la denomina "tasa de sostenimiento del sistema".

Cuando los países se desarrollan suele aumentar el grado de cobertura del sistema previsional, en tanto trabajadores antes excluidos son paulatinamente incorporados al sistema. En la evolución histórica de los sistemas previsionales de la mayoría de los países, ha ocurrido que los trabajadores de ingresos medios y altos han sido los primeros en lograr cobertura previsional. Los de menores ingresos, lo han logrado muy posteriormente. De allí que la tasa de sostenimiento del sistema no coincida con la de sostenimiento demográfico.

Si bien la tendencia de los sistemas (maduración) es la de incorporar a la totalidad de los ancianos, este proceso es gradual. También en este aspecto los países menos desarrollados registran un avance del grado de cobertura más rápido que los países desarrollados en el pasado, debido a la mayor difusión y consolidación de las políticas de bienestar que se han difundido en todo el mundo, en especial con posterioridad a la segunda guerra mundial.

Por su parte, el universo de los aportantes ha tenido diferente comportamiento entre países, pero en general, los problemas de evasión - en especial en países de menor desarrollo con administraciones previsionales y/o tributarias no muy eficaces - han registrado un aumento menos que proporcional al aumento de los beneficiarios del sistema.

Ambos factores (mayor cobertura y evasión) han determinado crecientes necesidades de financiamiento provenientes de rentas generales o de impuestos con afectación específica, recaudación que compite en forma creciente con la atención de otras necesidades de gasto social.

Así, los problemas de las finanzas públicas actuales denuncian:

i) porcentajes crecientes del gasto por pasividades en el total del gasto social del presupuesto de los Estados y como porcentaje del PBI de los países. En el Cuadro N° 2, se presenta la información sobre la participación del gasto público en pensiones respecto al PBI de una lista seleccionada de países, con distintos niveles de desarrollo. En el mismo figura también la participación de la población de 60 años o más respecto al total de la población. La asociación entre gasto público en pensiones como porcentaje del PBI y el grado de envejecimiento de la población resulta muy clara.

La participación de los ancianos irá creciendo en todos los países, circunstancia que agravará en el futuro las demandas de gasto en pensiones de los Estados.

ii) creciente presión tributaria, en especial de las contribuciones sobre la nómina salarial, como forma especial de financiamiento tributario. El Cuadro N° 3 es elocuente en cuanto a la participación preponderante de los impuestos sobre la nómina salarial en la mayoría de los países, circunstancia que ha obligado a muchos de ellos a rever esta forma de financiamiento, en razón de los problemas de competitividad, ocupación y fuertes distorsiones derivadas de esta forma de imposición.

iii) creciente deuda inducida impaga de los sistemas, a favor de la clase pasiva, por no poder atender los beneficios prometidos en los sistemas de beneficio definido. El Banco Mundial ha realizado estudios de simulación de los sistemas previsionales vigentes en el mundo, en los cuales en razón de tratarse de regímenes de reparto con beneficio definido, generan una deuda implícita cuya magnitud resulta creciente a medida que los sistemas maduran. Así, se ha arribado a la estructura relativa de los sistemas que figura en el Cuadro N° 4. El deterioro de los haberes medios ha sido la variable de ajuste cuando el financiamiento no alcanza. La falta de indexación de las pensiones (impuesto inflacionario) ha sido la forma indirecta con que en la práctica muchos Estados han operado dicho deterioro.

iv) el gasto administrativo en los países desarrollados es menor que en los países en desarrollo. Ello está ligado a economías de escala por mayor tamaño. Con el desarrollo, la mayor complejidad y nivel de calidad exigida de atención a los clientes, van ligados a la introducción de procesos informáticos sofisticados que aumentan notablemente la productividad y reducen el gasto administrativo en salarios. En algunos casos, sin embargo, el menor gasto administrativo está ligado a deficiencias de gestión, al no verificarse mejoras de productividad vía informatización y poco desarrollo de recursos humanos mal remunerados (con esquemas de incentivos salariales típicos del sector público que no favorecen precisamente la mejora de la productividad). El Banco Mundial ha relevado la magnitud de los gastos administrativos de los sistemas previsionales en el mundo, de donde surge el comportamiento descrito. La estadística de algunos países seleccionados, indica las relaciones de gasto por participante (trabajador y pensionado) como porcentaje del ingreso per cápita, de los países que se muestran en el Cuadro N° 5.

**CUADRO N° 1
PORCENTAJE DE AUMENTO DE LA POBLACIÓN AL AÑO 2000**

Países en desarrollo y socialistas en transición		28%
China	29%	
Asia	29%	
Países de la OECD		14%

Fuente: Banco Mundial, 1994.

CUADRO N° 2
GASTO PÚBLICO EN PENSIONES COMO % DEL PBI Y PORCENTAJE DE PERSONAS DE MAS
DE 60 AÑOS EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN

	GP/PBI	POB DE MAS DE 60 AÑOS / POB		
		1990	2030	2150
OECD				
ALEMANIA	10,8	20,3	35,3	31,0
AUSTRALIA	3,9	15,0	27,7	30,9
AUSTRIA	14,8	20,2	34,5	30,9
BÉLGICA	11,0	20,7	32,2	31,0
CANADÁ	4,2	15,6	30,2	31,0
DINAMARCA	9,9	20,2	32,1	30,9
ESPAÑA	7,5	18,5	30,9	30,9
ESTADOS UNIDOS	6,5	16,6	28,2	30,9
FINLANDIA	10,3	18,4	30,9	30,9
FRANCIA	11,8	18,9	30,1	31,0
GRECIA	12,3	20,2	32,5	31,0
IRLANDA	6,1	15,2	22,9	30,9
ISLANDIA	4,8	14,5	26,0	30,7
ITALIA	14,4	20,6	35,9	31,0
JAPÓN	5,0	17,3	33,0	31,0
LUXEMBURGO	12,0	19,3	33,0	30,5
NORUEGA	10,1	21,2	29,6	30,9
NUEVA ZELANDA	7,5	15,2	26,8	30,9
PAÍSES BAJOS	9,8	17,8	33,4	31,0
PORTUGAL	7,7	18,0	29,7	30,9
REINO UNIDO	9,5	20,8	29,6	30,9
SUECIA	11,6	22,9	30,0	31,0
SUIZA	9,9	19,9	34,0	31,0
AMÉRICA LATINA Y CARIBE				
ARGENTINA	4,6	13,1	19,3	30,8
BOLIVIA	1,5	5,4	10,0	30,3
BRASIL	2,9	6,7	16,9	30,6
CHILE	5,7	8,7	20,8	30,8
COLOMBIA	0,8	6,0	18,0	30,6

///

CUADRO N° 2 (Continuación)

GASTO PÚBLICO EN PENSIONES COMO % DEL PBI Y PORCENTAJE DE PERSONAS DE MAS DE 60 AÑOS EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN				
	GP/PBI	POB DE MAS DE 60 AÑOS / POB		
		1990	2030	2150
COSTA RICA	3,7	6,4	19,2	30,9
ECUADOR	1,1	5,5	13,7	30,5
EL SALVADOR	0,4	5,6	10,2	30,5
GUATEMALA	0,4	4,9	8,8	30,4
HONDURAS	0,2	4,8	9,3	30,5
JAMAICA	0,7	8,9	19,1	30,8
MÉXICO	1,0	5,7	15,7	30,7
NICARAGUA	0,8	4,2	9,3	30,6
PANAMÁ	5,1	6,7	18,5	30,8
PARAGUAY	0,4	5,2	10,4	30,5
PERÚ	0,7	5,8	13,7	30,5
REP. DOMINICANA	0,1	5,5	16,3	30,6
TRINIDAD Y TOBA	3,4	8,3	19,1	30,7
URUGUAY	8,8	16,4	22,5	30,9
VENEZUELA	0,5	5,6	15,5	30,7
EUROPA ORIENTAL				
BULGARIA	7,9	19,7	26,7	30,8
ESLOVENIA	9,3	16,2	29,1	30,9
ESTONIA	6,9	17,2	25,1	30,8
GEORGIA	11,0	15,9	24,4	30,8
HUNGRÍA	9,7	19,3	26,8	30,7
LETONIA	6,7	17,9	25,9	30,8
LITUANIA	6,6	16,2	26,3	30,8
POLONIA	12,4	14,8	23,3	30,7
REP. CHECA	8,2	16,9	24,0	30,7
RUMANIA	6,9	15,6	21,9	30,6
RUSIA	7,1	16,5	24,9	30,8
UCRANIA	13,0	18,7	25,5	30,8
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA				
EGIPTO	3,0	6,4	12,9	30,3
ISRAEL	4,3	12,1	21,3	30,9
JORDANIA	0,3	4,2	10,3	30,6
KUWAIT	3,1	2,7	20,4	30,9
REP. ÁRABE SIRIA	0,3	4,4	7,0	30,6
TÚNEZ	2,5	6,5	14,9	30,6
TURQUÍA	2,4	7,1	16,0	30,6
////				////

CUADRO N° 2 (Continuación)

GASTO PÚBLICO EN PENSIONES COMO % DEL PBI Y PORCENTAJE DE PERSONAS DE MAS DE 60 AÑOS EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN				
	GP/PBI	POB DE MAS DE 60 AÑOS / POB		
		1990	2030	2150
ÁFRICA AL SUR DEL SAHARA				
BURUNDI	0,3	4,6	4,7	29,1
CAMERÚN	0,2	5,8	6,5	30,0
CHAD	0,0	5,8	6,5	29,2
ETIOPIA	1,1	4,5	4,2	29,2
GUINEA	0,0	4,3	4,9	28,6
KENYA	0,5	4,3	5,9	30,2
MALAWI	0,4	4,2	4,3	29,1
MOZAMBIQUE	0,0	5,1	4,8	29,1
UGANDA	0,0	4,5	4,1	29,0
ZAMBIA	0,3	3,6	4,4	29,8
ASIA				
BANGLADESH	0,0	4,9	10,1	29,5
CHINA	2,6	8,9	21,9	30,7
FILIPINAS	0,6	5,3	13,5	30,5
INDIA	0,6	6,9	13,1	30,2
INDONESIA	0,1	6,4	14,1	30,1
MALASIA	1,6	5,7	14,5	30,7
PAKISTÁN	0,6	4,6	8,4	29,8
SINGAPUR	2,2	8,5	29,4	30,9

Fuente: Banco Mundial (1994).

CUADRO N° 3
FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES (%)

PAÍSES	IMPUESTO SOBRE LA NOMINA	RENTA DE INVERSIONES	INGRESOS GENERALES
OECD			
ALEMANIA	74,1	0,9	25,0
AUSTRALIA	0,0	2,0	98,0
AUSTRIA	79,0	1,0	20,0
BÉLGICA	76,0	3,0	21,0
CANADÁ	30,0	8,0	42,0
DINAMARCA	17,0	7,0	76,0
ESTADOS UNIDOS	68,0	0,0	12,0
FINLANDIA	84,0	6,0	0,0
FRANCIA	86,0	4,0	10,0
ISLANDIA	20,0	0,0	80,0
ITALIA	73,0	1,0	26,0
JAPÓN	46,0	21,0	33,0
LUXEMBURGO	60,0	7,0	33,0
PAÍSES BAJOS	70,0	28,0	2,0
SUECIA	57,0	24,0	19,0
SUIZA	73,0	6,0	21,0
TURQUÍA	63,0	24,0	13,0
AMÉRICA LATINA Y CARIBE			
ARGENTINA	74,0	0,0	26,0
BOLIVIA	49,0	15,0	36,0
COLOMBIA	66,0	11,0	23,0
COSTA RICA	64,0	22,0	14,0
ECUADOR	58,0	16,0	26,0
EL SALVADOR	56,0	44,0	0,0
GUATEMALA	66,0	0,0	34,0
HONDURAS	52,0	46,0	2,0
JAMAICA	44,0	51,0	5,0
MÉXICO	72,0	4,0	24,0
PANAMÁ	68,0	27,0	5,0
PERÚ	100,0	0,0	0,0
REP. DOMINICANA	77,0	2,0	21,0
URUGUAY	92,0	1,0	7,0
VENEZUELA	42,0	38,0	20,0

///

CUADRO N° 3 (Continuación)
FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES (%)

PAÍSES	IMPUESTO SOBRE LA NOMINA	RENTA DE INVERSIONES	INGRESOS GENERALES
////			
EUROPA ORIENTAL			
BULGARIA	75,0	0,0	25,0
HUNGRÍA	89,0	1,0	10,0
POLONIA	85,0	1,0	14,0
RUMANIA	96,0	0,0	4,0
ORIENTE Y NORTE DE ÁFRICA			
EGIPTO	63,0	14,0	23,0
ISRAEL	69,0	10,0	21,0
JORDANIA	83,0	17,0	0,0
KUWAIT	18,0	21,0	61,0
TÚNEZ	86,0	9,0	5,0
ÁFRICA AL SUR DEL SAHARA			
BURUNDI	70,0	30,0	0,0
CAMERÚN	66,0	34,0	0,0
ETIOPIA	96,0	4,0	0,0
GUINEA	91,0	9,0	0,0
KENYA	32,0	67,0	1,0
NIGERIA	42,0	58,0	0,0
ASIA			
BANGLADESH	78,0	20,0	2,0
CHINA	99,0	0,7	0,3
INDONESIA	68,0	31,0	1,0
MALASIA	63,0	37,0	0,0
PAKISTÁN	8,0	9,0	83,0
SINGAPUR	74,0	26,0	0,0

Fuente: Banco Mundial (1994).

CUADRO N° 4
CICLO DE VIDA DE LOS SISTEMAS DE REPARTO

CONCEPTO	ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3
TASA DE SOSTENIMIENTO DEL SISTEMA	17,5	11,8	5,3
GASTO EN PENSIONES / PBI	0,6	3,3	8,5
TASA DE IMPUESTO SOBRE LA NOMINA	8,0	13,7	24,6
COBERTURA DE LA FUERZA LABORAL	15,7	45,4	89,4
SUPERÁVIT COMO % DEL INGRESO	47,1	34,9	-19,6
DEUDA INDUCIDA SIMULADA / PBI	5	40	150

Nota: Las cifras de deuda inducida se basan en una simulación. Las demás cifras son promedios reales.
Fuente: Banco Mundial (1994).

**CUADRO N° 5
GASTO ADMINISTRATIVO DE PLANES PÚBLICOS
OBLIGATORIOS DE PENSIONES**

PAÍSES	AÑO	COSTO ADMIN POR PARTICIP / INGRESO PER CAP	COSTO ADMIN POR PARTICIP (EN U\$S)
ALEMANIA	1989	0,18	35,9
BÉLGICA	1986	0,18	20,6
BURUNDI	1989	7,25	14,9
CANADÁ	1989	0,05	10,0
CHILE (*)	1991	2,30	50,2
CHINA	1989	0,20	0,5
COSTA RICA	1992	0,36	7,5
DINAMARCA	1989	0,02	3,9
EL SALVADOR	1986	1,54	12,3
ESPAÑA	1989	0,11	10,4
EE.UU.	1989	0,05	11,3
FILIPINAS	1990	1,01	7,3
FINLANDIA	1989	0,26	63,7
GHANA	1989	3,86	5,0
GUATEMALA	1986	0,39	4,0
HONDURAS	1990	0,59	7,3
INDIA	1989	0,72	2,4
ISRAEL	1989	0,10	9,5
ITALIA	1986	0,34	35,6
JAMAICA	1989	0,34	5,5
JAPÓN	1989	0,04	8,3
KENYA	1989	0,80	1,8
LUXEMBURGO	1986	0,28	38,1
MALASIA	1986	0,54	9,2
MARRUECOS	1989	0,89	8,1
MAURICIO	1986	0,05	0,7
MÉXICO	1986	0,89	14,4
NIGERIA	1986	0,89	3,8
PAÍSES BAJOS	1989	0,13	20,1
PAKISTÁN	1989	0,86	3,0
PARAGUAY	1987	0,59	6,9
REP. CHECA	1989	0,07	2,2
RWANDA	1989	3,58	11,2

///

(*) Nuevo sistema.

///

CUADRO N° 5 (Continuación)
GASTO ADMINISTRATIVO DE PLANES PÚBLICOS
OBLIGATORIOS DE PENSIONES

PAÍSES	AÑO	COSTO ADMIN POR PARTICIP / INGRESO PER CAP	COSTO ADMIN POR PARTICIP (EN U\$S)
SINGAPUR	1986	0,16	10,8
SUECIA	1988	0,07	15,5
SUIZA	1991	0,09	28,9
TANZANIA	1990	7,96	7,9
TÚNEZ	1986	1,03	12,1
TURQUÍA	1986	0,41	4,6
ZAMBIA	1988	4,49	16,3

Fuente: Banco Mundial (1994).

Anexo 1

Mitos y realidades de los sistemas previsionales según estudios recopilados por el Banco Mundial¹²

Mito 1: Los ancianos son pobres por lo que el sistema de seguridad social debe orientar los programas hacia ellos para que de esta manera se reduzca la pobreza.

Realidad: Existen entre los ancianos, efectivamente, determinadas personas muy pobres. En general, se trata de mujeres ancianas que viven solas y que trabajaron poco tiempo o nada cuando jóvenes y, también, ancianos que fueron trabajadores que ganaron salarios muy bajos cuando jóvenes. Sin embargo, estudios empíricos han demostrado que en términos generales, en los deciles correspondientes a los niveles inferiores de distribución del ingreso, son proporcionalmente mayores los casos de personas jóvenes que los de los ancianos.

Los estudios que pueden citarse sobre este tema son los siguientes:

i) En países en desarrollo como India y Nigeria para los años setenta y Côte d'Ivoire y Tailandia para los ochenta, las familias con personas ancianas no tienen un ingreso medio inferior al de las familias jóvenes, especialmente cuando se consideran las diferencias entre zonas urbanas y rurales (Deaton y Paxson, 1991; Gaiha y Kazmi, 1982).

ii) En países como Brasil y Chile, la tasa de pobreza es más alta entre los niños que entre los ancianos (Keller (1994) y Banco Mundial (1994).

iii) En Hungría, Polonia y Rusia, las familias con niños tienen mayores probabilidades de ser pobres que los ancianos jubilados (van de Walle, Ravallion y Gautam, 1994; Fox, 1994; datos del Banco Mundial, 1994).

iv) En Polonia, la tasa de pobreza es la mitad del promedio nacional, mientras que entre los jóvenes es casi un 50% mayor (datos del Banco Mundial, 1994).

v) En los países de la OECD el ingreso corriente es menor y la pobreza es mayor entre los trabajadores, especialmente los jóvenes y con hijos, que entre los ancianos (Banco Mundial, 1994).

vi) Las diferencias de pobreza de determinados ancianos logra explicarse por su situación relativa cuando jóvenes y no por el hecho de ser ancianos. Así:

(a) En Estados Unidos, la tasa de mortalidad de las personas en edad de trabajar del grupo de ingreso bajo es cinco veces la de los trabajadores del grupo de ingreso más alto, y la diferencia ha aumentado durante los últimos años (Pappas y Otros, 1993). Ello significa que habrá ancianos más ricos (o menos pobres) que otros debido a esta circunstancia de origen como activo.

(b) En Argentina se ha estimado que los empleados públicos de alto ingreso viven diez años más que los trabajadores industriales de bajo ingreso (Rofman, 1994).

(c) En el Reino Unido los trabajadores con ocupaciones bien remuneradas tienen una tasa de mortalidad mucho menor que la de los trabajadores con ocupaciones mal remuneradas (Creedy, Disney y Whitehouse, 1992).

(d) En las zonas urbanas de China, el 41% de las mujeres ancianas y sólo el 4% de los hombres ancianos viven a un nivel inferior al de la pobreza extrema (Cangpin, 1991).

¹² Banco Mundial (1994).

(e) En la India, las familias encabezadas por viudas son las más pobres, por una gran diferencia y su gasto medio por persona es inferior en un 70% al promedio nacional (Dreze, 1990).

Mito 2: Los programas de seguridad social son progresivos y redistribuyen el ingreso encauzándolos hacia los ancianos pobres.

Realidad: Aún cuando las fórmulas para calcular los beneficios parezcan progresivas, hay razones que explican un comportamiento inverso en la realidad de la mayoría de los sistemas previsionales del mundo:

i) Los sistemas previsionales han ido evolucionando incorporando primero a grupos de trabajadores de ingresos medios y altos, para luego hacerlo con grupos de menores ingresos.

Los primeros jubilados que financian el sistema suelen recibir transferencias intertemporales positivas, debido a una alta tasa de sostenimiento, a diferencia de los que se incorporan al madurar el sistema, quienes suelen recibir transferencias negativas, cuando la tasa de sostenimiento se reduce considerablemente (Stahlberg, 1989, para Suecia; Hauser y Otros, 1983, para Suiza; Moffitt, 1984, para Estados Unidos).

ii) Cuando los beneficios se calculan en base a los ingresos o están expuestos a manipulaciones estratégicas de los gobiernos, los grupos de ingreso alto suelen beneficiarse más.

iii) Siendo la esperanza de vida de los grupos ricos mayor que la correspondiente a los grupos pobres, la tasa de pasividad mayor de los primeros impone un beneficio actuarial mayor que a los segundos. Paradójicamente, los grupos de ingreso más bajo no sólo viven menos años, sino que además comienzan a trabajar a menor edad que los ricos. Estos últimos, asimismo, en muchos países reciben a su vez subsidios para estudiar y obtener capital humano (enseñanza superior y universitaria gratuita sostenida por el presupuesto del Estado) que eleva notablemente sus ingresos en el menor período de tiempo como activo, elevando su renta vitalicia - en combinación a lo indicado en ii) - muy por encima de la correspondiente a los pobres.

iv) Cuando los sistemas previsionales utilizan como fuente de financiamiento contribuciones sobre la nómina salarial, en lugar de impuestos generales a la renta y los ingresos sujeto a aportes tienen topes, se genera un efecto regresivo en materia redistributiva.

Así, se ha podido constatar:

(a) En los países Bajos se encontró que el ingreso se había redistribuido principalmente de los individuos solteros a los casados, prescindiendo de los ingresos (Nelissen, 1987).

(b) En un estudio del sistema sueco se encontró que no había ninguna redistribución dentro de una misma generación y que el sistema era regresivo cuando se consideraban las diferencias en la tasa de mortalidad (Stahlberg, 1989).

(c) En Italia la redistribución dentro de una generación tiene implicancias también regionales. Un estudio reveló un régimen de transferencias de los pobres del sur a los ricos del norte, debido a que en el norte los perfiles de los ingresos por edades son más abruptos, la gente vive más años y el coeficiente de dependencia de los ancianos es más alto (Schioppa, 1990).

(d) Cuatro estudios sobre los efectos redistributivos de la seguridad social en los Estados Unidos han revelado una diferencia escasa o nula entre tasa de rentabilidad de los trabajadores de ingreso vitalicio bajo y de los de ingreso vitalicio alto que se jubilan en el mismo año, en especial después de efectuar los ajustes correspondientes a diferencias en la tasa de mortalidad y otras características relativas al ingreso (Aaron, 1977; Hurd y Shoven,

1985; Burkhauser y Warlick, 1981; Steurle y Bakija, 1994). En otros tres estudios se encontró un pequeño efecto progresivo (Meyer y Wolff, 1987; Rofman, 1993; Leimer y Petri, 1981).

(e) Otros varios estudios han revelado otro tipo de transferencias o redistribuciones no transparentes, que probablemente no hayan sido deliberadas o deseadas: de los trabajadores solteros a las parejas casadas; de las familias con dos asalariados a las que tienen un asalariado, de las mujeres que pertenecen a la fuerza laboral a otras mujeres (Feldstein y Samwick, 1992; Boskin y Otros, 1987).

(f) En los países en desarrollo se ha verificado que la redistribución dentro de una generación es muy regresiva. En un estudio sobre Bolivia, Brasil, Costa Rica y Perú (Psacharopoulos y Otros, 1993), se ha corroborado que sólo los trabajadores del sector formal de las zonas urbanas están cubiertos y los muy pobres están excluidos. La cobertura es decreciente yendo del quintil superior al inferior en la distribución del ingreso de los trabajadores.

(g) En Egipto y México los funcionarios públicos reciben una protección mejor contra la inflación que los trabajadores del sector privado y en Colombia la tasa de sus aportes es más baja que la de los trabajadores del sector privado, pese a lo cual obtienen la misma tasa de reposición para sus pensiones. En Brasil, Hungría, Turquía y otros países el número de empleados de oficina que se jubilan a los 40 o 50 años suele ser mayor que el de la clase obrera, con lo cual su rentabilidad aumenta en comparación con el de los que siguen trabajando. En Colombia, pese a que todos los jubilados actuales reciben transferencias netas que constituyen aproximadamente la misma proporción de beneficios para todos los grupos de ingresos, el valor absoluto de la transferencia es ocho veces mayor en el caso de un trabajador de salario alto que en el de un trabajador que gana el salario mínimo (Fernández Riva, 1992; Banco Mundial, 1994).

(h) En Ecuador y Filipinas, las reservas de los fondos de pensión se prestan a los trabajadores de ingreso alto a tasas de interés reales negativas de hasta el 40% anual. En Trinidad y Tobago los trabajadores que tienen una buena situación económica toman en préstamo reservas de los fondos de pensiones en forma de hipotecas a tasas de interés inferiores a las del mercado (Banco Mundial, 1994).

Mito 3: Los programas de seguridad social que garantizan beneficios en forma anticipada, brindan cobertura a los futuros jubilados contra los riesgos de adversidad económica.

Realidad: Aún cuando los trabajadores cuenten con información suficiente para calcular sus pensiones, su intento será inútil porque las fórmulas de los beneficios cambian con mucha frecuencia. Cuando los sistemas están en sus primeras etapas del proceso de maduración, se generan superávit y un clima fiscal favorable que permite incrementar los beneficios. En cambio cuando el sistema madura, ocurre lo contrario.

Según estudios del Banco Mundial (1994) se observa que:

i) en Japón entre 1969 y 1980 la tasa media de reposición del salario se elevó al doble (OCDE, 1988); en Estados Unidos la razón pensión media / salario medio aumentó de 0,14 a 0,37 entre 1950 y 1980 (U.S. Social Security Administration, varios años). Francia elevó la tasa de reposición del salario en un 50% y rebajó la edad de la jubilación a 60 años en la década de 1970.

ii) Con la maduración del sistema ha ocurrido que en Alemania, Estados Unidos y Suecia han debido programar un aumento en la edad de jubilaciones. Francia y Reino Unido están también considerando esta posibilidad. Francia elevó el número de años para calcular la base salarial al tiempo que incrementó el número de años laborales para tener derecho al beneficio.

iii) Estados Unidos ha reducido el beneficio definido mediante el procedimiento de gravar el 50% de la pensión en 1984 y elevar este porcentaje al 85% en 1994. La tasa media de reposición del salario se redujo en consecuencia.

iv) Japón redujo los beneficios definidos en 1986.

v) Islandia abandonó en 1992 el beneficio uniforme universal y adoptó el beneficio supeditado a la necesidad, reduciendo de esta manera la pensión media del sistema.

Mito 4: Entre los eventos de mayor riesgo de largo plazo en materia previsional que enfrentan las personas está el fenómeno de la inflación. Los sistemas de seguridad social garantizan a los jubilados cobertura de este riesgo mediante la indexación de las pensiones.

Realidad: La mayoría de los países no obstante las disposiciones formales vigentes en cada caso, de hecho no indexan beneficios por inflación. Así se observa (Banco Mundial, 1994):

i) Los países de la OCDE han suspendido temporalmente los ajustes de las pensiones por costo de vida en los últimos diez años.

ii) En 1984 Estados Unidos suspendió por un año la indexación por inflación. Lo mismo en Bélgica en 1983-85 y Nueva Zelanda en 1992-93.

iii) Brasil ha suspendido la indexación en períodos durante los cuales el nivel de precios ha aumentado a razón del 1% diario. La pensión media real en Venezuela se redujo en un 80% entre 1974 y 1992, en un 30% en Argentina entre 1985 y 1992; y, en un 40% en Hungría en los años ochenta.

Mito 5: Los sistemas de seguridad social resuelven el problema de la miopía intertemporal de los individuos, a la vez que pueden contemplar adecuadamente los intereses de las generaciones futuras, porque los Estados tienen una visión a largo plazo que no ofrece tal defecto.

Realidad: Los Estados están sujetos a las presiones de su electorado y de los grupos de influencia. Muchas de las decisiones adoptadas han respondido a las urgencias de muy corto plazo movido por tal tipo de intereses. Así se advierten ejemplos de otorgamientos de jubilaciones anticipadas, beneficios por incapacidad no justificados, etc.. En especial en los países avanzados o muy envejecidos, se concentra un importante poder político (electoral y de influencias) en los grupos etarios de mayor edad, afectados por los beneficios presentes del sistema previsional. Los aumentos desmedidos de casos opera en forma inversa a las reducciones del haber medio (no ajuste por inflación), generando incrementos del gasto prestacional presente y determinando rentabilidades diferenciales entre los que reciben este privilegio y el resto de los beneficiarios.

Así advierte el Banco Mundial (1994):

i) En las economías socialistas de Europa Oriental y la ex-URSS se han ocultado por mucho tiempo el desempleo como subempleo fomentando la jubilación anticipada. En 1990 Rumania modificó los requisitos para la jubilación, haciéndolos más fáciles, lo que provocó un aumento del 40% del número de jubilados entre 1989 y 1992. En China ocurrió lo mismo. En los países del bloque que enfrentan programas de reforma y privatizaciones, se ha intentado "sobornar" a los empleados de los entes estatales que se privatizan ofreciendo el pago anticipado de buenas jubilaciones.

ii) En los Países Bajos una de cada cinco personas se jubila anticipadamente por incapacidad.

iii) En razón de "trabajos arduos", en Brasil se permite la jubilación a los 50 años, en Burundi a los 45, China a los 55 para hombres y 45 para mujeres y Rumania 50 para hombres y 45 para mujeres.

iv) En Rumania y Túnez las mujeres con tres hijos se pueden jubilar anticipadamente.

v) En Marruecos, Pakistán, Perú y Portugal los mineros pueden jubilarse anticipadamente.

vi) En Brasil, Bulgaria, Nicaragua, Polonia y Uruguay permiten jubilarse anticipadamente a los docentes.

vii) En África de habla francesa la mayoría de los países permite jubilaciones a los 50 ó 55 años por "envejecimiento prematuro".

viii) En Brasil se permite que ciertas categorías de trabajadores se jubilen después de 30 años de servicio, prescindiendo de la edad.

ix) Los estudios demográficos de la mayoría de los países señala que muy probablemente los jóvenes de hoy habrán de recibir fuertes transferencias negativas, a diferencia de los jubilados de las primeras jubilaciones del sistema que recibieron transferencias fuertemente positivas. Tales los casos de Argentina, China, Hungría, Japón y Kenya (Banco Mundial, 1994).

x) La pérdida de ingreso vitalicio de las generaciones futuras será creciente. (Steurle y Bakija, 1994; Moffitt, 1984; Boskin y Otros, 1987; para Estados Unidos. Dinkel, 1986; Nelissen, 1987; Stahlberg, 1989; para los Países Bajos y Suecia.

Sección 2. Sistemas Previsionales

2.1. Tipología de los sistemas previsionales

- 2.1.1. Sistemas voluntarios y sistemas obligatorios
- 2.1.2. Sistemas con Aporte Definido y Sistemas con Beneficio Definido
- 2.1.3. Sistemas de Capitalización y Sistemas de Reparto
- 2.1.4. Administración Estatal y Administración Privada
- 2.1.5. Los sistemas previsionales puros y los sistemas reales
- 2.1.6. Sistemas previsionales únicos y sistemas previsionales particionados (centralización versus descentralización)

2.2. Los sistemas previsionales y el autofinanciamiento

- 2.2.1. Sistemas de Beneficio Definido
 - 2.2.1.1. Régimen de Reparto
 - 2.2.1.2. Régimen de Capitalización
 - 2.2.1.2.1. El algoritmo básico
 - 2.2.1.2.2. Resultados de la capitalización cuando r , i y g difieren
- 2.2.2. Sistemas de Aporte Definido
 - 2.2.2.1. Régimen de Reparto
 - 2.2.2.2. Régimen de Capitalización
- 2.2.3. La influencia de los cambios demográficos
- 2.2.4. Regímenes previsionales, riesgo moral o la conducta estratégica de los individuos y la ecuación de financiamiento

2.3. Conclusiones

2.1. Tipología de los sistemas previsionales

2.1.1. Sistemas voluntarios y sistemas obligatorios

Los sistemas previsionales impuestos por el Estado como sistemas obligatorios, según lo analizado en el primer capítulo de este estudio, nacen hacia fines del siglo pasado. Con anterioridad los problemas derivados de la ancianidad, incapacidad y muerte eran afrontados por el grupo familiar, es decir, se trataba de sistemas informales y, por lo tanto, voluntarios.

La noción de "voluntario" deriva de la inexistencia de alguna disposición del gobierno (legislación) que obligue al cumplimiento de determinado criterio de sostén de los riesgos emergentes de la pasividad, de acuerdo a lo analizado en capítulos previos. Esta aclaración apunta a destacar que aún en los sistemas informales, pueden generarse esquemas de presión social que, aunque no estén legislados, "obligan" a las personas a adoptar determinadas actitudes hacia el grupo de los ancianos. Las sanciones morales pueden resultar en tales contextos, aún más coactivas que la disposición gubernamental que prevea penalidades económicas por incumplimiento.

Pero existe asimismo un conjunto de posibles mecanismos por los cuales los Estados pueden inducir a las personas a adoptar actitudes de ahorro para la vejez, de manera de mantener vigente un sistema voluntario. Por ejemplo:

a) permitir deducciones impositivas a los contribuyentes que tengan a cargo personas ancianas.

b) otorgar incentivos tributarios a las empresas que generen programas de retiros a su personal (planes ocupacionales).

c) regular y subsidiar al mercado privado del seguro que ofrece rentas vitalicias, de manera de cubrir el sobre costo en las primas derivada de la existencia de los casos más riesgosos (selección adversa) y obligar a la colocación de tales contratos a las personas a un precio convenido.

d) institucionalizar campañas de educación para que las personas tomen conciencia de la necesidad de ahorrar en vistas de su probable situación cuando ancianas.

e) asistir a determinados ancianos con subsidios (prestaciones no contributivas) en situaciones de extrema pobreza.

En todos estos casos, no existiría obligación directa de las personas, en ahorrar obligatoriamente para poder gozar de una protección en el futuro.

El otro sistema es el obligatorio, en cuyo caso se obliga a las personas a adoptar un determinado plan previsional. Este plan puede revestir determinadas características: ser de aporte definido o beneficio definido, de capitalización o de reparto y, finalmente, ser administrado por el propio Estado o por empresas particulares. Pero el común denominador es que no deja librada a la voluntad de los individuos la determinación del esfuerzo de ahorro individual y/o del probable monto del beneficio, salvo determinados límites, relacionados éstos con la forma que se asumen los riesgos inherentes al devenir económico en la vida de los países.

2.1.2. Sistemas con Aporte Definido y Sistemas con Beneficio Definido

Se entiende como Sistema Previsional de Aporte Definido, al plan de pensiones que establece la obligación de determinado aporte mínimo durante la vida activa de las personas (montos periódicos mínimos y cantidad de años de aporte) y donde el monto del beneficio individual (haber previsional) no se define previamente, sino que el mismo está determinado por la capitalización del ahorro individual (en un sistema puro de capitalización, voluntario u obligatorio) o por los recursos que aporten los activos (generación joven presente) para repartir entre todos los beneficiarios (generación presente de los ancianos), sin establecer garantías previas en cuanto a la determinación del haber previsional (sistema de reparto puro).

El Sistema Previsional con Beneficio Definido, en cambio, es el plan de pensiones que asegura al individuo el goce de determinado haber previsional, el que es calculado mediante alguna fórmula prescripta. La determinación del haber debe sujetarse al cálculo prometido, ya sea como una renta asegurada sobre los aportes realizados durante la vida activa (esquema de capitalización con tasa de rendimiento asegurada) o de un haber calculado sobre la base de una cierta tasa de reposición del salario, un monto por año de aporte u otras combinaciones, a financiar con los aportes de la generación joven (en un esquema de reparto).

La diferencia básica entre ambos sistemas consiste en definir en cabeza de quien, o de quienes, se ubica el costo de la cobertura del riesgo que nos ocupa. En efecto, las personas, o todo un pueblo, pueden adoptar actitudes conservadoras o prudentes de ahorro presente, con vistas a asegurarse un consumo en el futuro. Sin embargo, las reservas financieras sólo logran cumplir con su cometido cuando al momento de ser necesaria su utilización, la economía posea una cantidad de bienes y servicios, al menos equivalentes a los que los ahorros habrían permitido consumir en bienes y servicios, al momento de renunciar al consumo más el costo de la espera. Pero el futuro impone riesgos. Las empresas florecen o quiebran, las personas son más ricas o más pobres, en ambos casos y en gran medida, dependiendo de lo que suceda con el crecimiento económico general; existen peligros de guerras, catástrofes naturales y otros posibles eventos negativos; los Estados pueden incurrir en políticas desacertadas que alienten el consumo presente, no obstante existir la imagen de un país que está ahorrando mucho, si canaliza el ahorro en planes de bienestar social o aquellos típicos de un Estado Bienestarista, o simplemente despilfarrando recursos en actos de corrupción o ineficiencia generalizada, etc..

La cuestión a resolver es quien asume ese riesgo. Si el sistema es de aporte definido, el riesgo lo asume individualmente cada persona al momento de pasar a la pasividad. En el otro caso, cuando el sistema de beneficio definido, el sistema genera una "deuda implícita" a favor de los beneficiarios, circunstancia que implica que el riesgo lo asumen los trabajadores activos (generación joven), que deben aportar a través de las necesarias contribuciones sobre salarios o a través del pago de impuestos generales; los restantes contribuyentes, que pagan impuestos que gravan sus rentas, patrimonios o consumos en general (en este caso con incidencia parcial en los ingresos de los propios jubilados), o una combinación de ambas fuentes, cuando las reservas acumuladas no permiten honrar el compromiso asumido. En el caso de planes ocupacionales a cargo de empresas, un esquema de beneficio definido puede conducir a la quiebra de la firma, si los activos financieros acumulados se desmoronan como resultado de una crisis, o ellos no resultan lo suficientemente bien administrados como para obtener un rendimiento que permita financiar el rendimiento asegurado o garantizado a su operarios retirados.

En definitiva las posibilidades de financiar el consumo presente de los pasivos siempre dependerá del PBI presente, independientemente del sistema previsional (financiero) adoptado (aporte definido, beneficio definido, o bien, sistemas voluntarios u obligatorios, de reparto, o de capitalización). Los regímenes financieros, sin embargo, tienen distintos efectos en materia de asignación de recursos (efectos sobre el nivel del PBI) y sobre la distribución del ingreso (la estructura de los créditos o de derechos de propiedad sobre ese PBI entre las personas).

2.1.3. Sistemas de Capitalización y Sistemas de Reparto

El Sistema de Capitalización, también conocido por Sistema de Financiamiento Pleno (*private full-funded*), consiste en un proceso de acumulación de reservas (ahorro) que se canaliza en inversiones de diversa naturaleza, que generan un determinado rendimiento. Las personas individualmente acumulan en su cuenta personal dichos ahorros y su haber previsional generalmente que dará supeditado al resultado final de las inversiones al momento de recibir la pensión (en el sistema usual de aporte definido, es decir, sin beneficio definido). Por definición, por lo tanto, la pensión se dimensiona de acuerdo a la reserva acumulada.

Para el caso menos usual de capitalización con beneficio definido, donde se garantizaría al beneficiario un cierto rendimiento sobre sus ahorros, el sistema puede conducir a un financiamiento parcial proveniente de los ahorros individuales del beneficiario, cuando ellos hubieren obtenido un rendimiento real inferior a la tasa garantizada, diferencia que deberá ser cubierta con otras fuentes de las correspondientes administradoras de los fondos de pensión (privadas o públicas).

En el Sistema de Reparto (también conocido por la expresión "*pay-as-you-go*"), los trabajadores presentes contribuyen a un fondo que se distribuye entre los pensionados del presente. El sistema puede adicionalmente ser asistido por el Estado a través de fondos provenientes de rentas generales o por afectación específica de determinados impuestos, cuando los aportes sobre salarios no alcanzan para financiar las pasividades establecidas. En este sentido, la determinación de los haberes puede depender de los recursos a repartir (aporte definido), o con beneficios ligados a determinado cálculo preestablecido (beneficio definido). Cuando el beneficio no está definido y los haberes se determinan por el monto de las recaudaciones por contribuciones sobre la nómina salarial, se está en presencia de un "sistema de reparto puro". Cuando en el financiamiento se adicionan recursos tributarios diferentes a las contribuciones sobre salarios, estamos en un caso de "sistema de reparto asistido".

Los sistemas de reparto se basan en el principio de solidaridad intergeneracional, en tanto los trabajadores presentes aportan para el sostenimiento de la clase pasiva del presente, bajo la expectativa que en el futuro, cuando pasen a la pasividad, la generación joven futura los sostenga con sus aportes.

2.1.4. Administración Estatal y Administración Privada

La administración de los fondos de pensiones, cualquiera fuere el sistema (aporte definido o beneficio definido; capitalización o reparto), puede estar a cargo de firmas privadas o de agencias gubernamentales.

Muchos países han utilizado la vía del control directo estatal de estos fondos, por cuanto el período de desarrollo de los sistemas previsionales en el mundo, coincidió con épocas de fuerte predominio de la filosofía del estado benefactor - ligado a un fuerte convencimiento del "fracaso del mercado" para resolver la cuestión previsional -, por un lado, y por la oportunidad que brindaba a los funcionarios públicos del manejo de una importante masa de recursos. Sin duda, puede también interpretarse, que para entonces se confiaba más en la intervención directa del Estado para resolver las fallas de mercado, que en la regulación de la actividad privada, considerada entonces como un instrumento alternativo de menor eficacia.

No obstante, también han surgido sistemas donde la gestión opera a través de entes privados. Ya sea porque se trata de sistemas correspondientes a los planes ocupacionales de las empresas, o por administradoras de fondos de pensión, sujetas a algún tipo de regulación estatal. En la actualidad, en gran medida sustentados por la nueva filosofía del "fracaso del estado", muchos países (Chile y Argentina, entre ellos) han reformado sus sistemas de administración de las pensiones, dando cabida al sector privado.

2.1.5. Los sistemas previsionales puros y los sistemas reales

Los sistemas descritos previamente constituyen estereotipos o casos polares, los que ofrecen una variedad bastante grande de posibles combinaciones. Al menos combinaciones de cada categoría con las restantes, según el criterio de definición del sistema (voluntario, obligatorio; aporte definido, beneficio de finido; capitalización, reparto; administración estatal, administración privada).

En la realidad de los sistemas vigentes en cada país, probablemente se encuentren combinaciones diversas, con matices diferenciales, que en una sistematización general, como la descrita, es imposible contemplar.

Sin embargo, los estereotipos permiten encarar el análisis de las bondades y defectos (grado de eficacia) de cada sistema como instrumento para la prosecución de los objetivos buscados con el mismo. Este análisis permitirá luego ponderar las virtudes específicas de los casos reales, según el grado relativo de importancia de las modalidades de cada estereotipo que ellos reconozcan.

En síntesis, la sistematización de posibles sistemas previsionales conduce a un conjunto de estereotipos que pueden reunirse en el siguiente cuadro:

SISTEMAS PREVISIONALES

VOLUNTARIOS	

OBLIGATORIOS	
BENEFICIO DEFINIDO	REPARTO
	CAPITALIZACIÓN
APORTE DEFINIDO	REPARTO
	CAPITALIZACIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	

ADMINISTRACIÓN PRIVADA	

2.1.6. Sistemas previsionales únicos y sistemas previsionales particionados (centralización versus descentralización)

El diseño del sistema previsional puede adoptar diversas variantes en cuanto a su cobertura geográfica o territorial. El tema se inserta en el capítulo concerniente al "federalismo fiscal" y exige analizar cuestiones conceptuales básicas sobre las modalidades posibles del sistema en un estado federal (existencia de diversos niveles de gobierno).

En sentido geográfico o de jurisdiccional territorial, los sistemas previsionales pueden ser diseñados en base a una estructura centralizada a nivel nacional (sistema único), o bien, ser de diseño descentralizado, de manera que cada jurisdicción política de la federación cuente con su propio sistema (sistema particionado). Existen argumentos teóricos sobre el grado de centralización óptimo de la seguridad social en un estado federal. En realidad, se pueden encontrar argumentos a favor de la provisión descentralizada de la seguridad social, que justificarían un sistema particionado -como el vigente actualmente para los empleados estatales en Argentina, y también existen argumentos que aconsejan una centralización del sistema (equivalentes al caso argentino para la porción mayor de los trabajadores del sector privado y que, adicionalmente, avalarían las intenciones centralizadoras del gobierno nacional actual de la Argentina con respecto a los regímenes que aún permanecen en la órbita provincial).

2.2. Los sistemas previsionales y el autofinanciamiento

En este capítulo se analizan las características de los sistemas previsionales con relación al logro del objetivo de autofinanciamiento del sistema.

Para ello se deben definir los algoritmos representativos del funcionamiento de los sistemas, que implican una formalización de las condiciones relativas a aportes o recursos y de prestaciones o erogaciones, en un escenario de "estado estacionario". La condición de estado estacionario se exige a fin de discernir las virtudes o defectos de cada sistema en la prosecución del objetivo de autofinanciamiento, dejando de lado la influencia de otras variables, muy especialmente los referidos a los cambios que se puedan producir en las variables demográficas. Esto no significa desconocer la importancia ejercida por los cambios demográficos en el resultado financiero de los sistemas (por ejemplo, cambios en la pirámide de edades de la población, su composición por sexo, etc.), sino más bien, el intentar aislar el aspecto puramente financiero, dado todo lo demás constante.

No obstante, algunas extensiones se efectuarán luego con la intención de aclarar la manera en que los resultados esperados de cada sistema y régimen se ven modificados, cuando se tienen en

cuenta cambios demográficos que alteran los parámetros básicos de los algoritmos. Por cierto que en los estudios de simulación específicos, aplicados a diferentes países o grupos sociales, habrá que computar los efectos de los factores demográficos, políticos, sociales, etc.

De acuerdo con la tipología de los sistemas ensayada en el punto 2.1., resulta necesario explorar los algoritmos de los sistemas de Beneficio Definido y Aporte Definido, en sus dos variantes: el Régimen de Reparto y el Régimen de Capitalización.

2.2.1. Sistemas de Beneficio Definido

Este sistema consiste en asegurar al beneficiario una cierta tasa de sustitución del salario (haber como porcentaje del salario al cese como trabajador activo) al momento de recibir su pensión, en el caso del Régimen de Reparto, o en garantizarle una cierta tasa de rendimiento de su fondo de pensión - y la correspondiente tasa de sustitución resultante - en el caso del Régimen de Capitalización.

2.2.1.1. Régimen de Reparto

El algoritmo que postula la igualdad entre ingresos y egresos de este régimen, puede representarse por la siguiente expresión:

$$w \cdot c = s \cdot w \cdot J / L_a \quad /1/$$

donde w es el salario medio, c la tasa de aporte, ambos parámetros determinantes de los ingresos al sistema; s la tasa de sustitución del salario (o porcentaje del salario reconocido como haber jubilatorio), J la cantidad de jubilados y L_a la cantidad de trabajadores activos aportantes, parámetros determinantes de los egresos del sistema. Asimismo, definiendo:

$$\begin{aligned} d &= J / L_a : \text{Tasa de dependencia del sistema} \\ b &= s \cdot w : \text{Tasa de beneficio o haber jubilatorio} \end{aligned}$$

suponiendo $w = 1$, por sustitución en /1/:

$$c = b \cdot d = s \cdot d \quad /2/$$

Estando definido el beneficio (tasa de sustitución), queda determinada la tasa de aporte requerida (c), para una determinada tasa de dependencia del sistema (d).

En la Tabla 1 se simulan los resultados de tasa de aporte exigida para distintas hipótesis de tasa de sustitución asegurada y el parámetro correspondiente a la tasa de dependencia.

TABLA 1
Determinación de la tasa de aporte (c)

s	d ¹³			
	0.3175	0.3334	0.5	1
0.82	0.26	0.27	0.41	0.82
0.70	0.22	0.23	0.35	0.70
0.50	0.16	0.17	0.25	0.50
0.26	0.08	0.09	0.13	0.26

¹³ Valores de d (tasa de dependencia) y $1/d$ (tasa de sostenimiento):

$d = J/L_a$	0.3175	0.3334	0.50	0.80	1.00	1.50
$1/d = L_a/J$	3.15	3.00	2.00	1.24	1.00	0.67

El caso de Argentina puede ubicarse en el extremo correspondiente a $d = 1$, según surge de la estadística que se muestra a continuación.

Según datos de ANSeS correspondientes a los registros del mes de marzo de 1995, se obtiene:

ANSES: Beneficios puestos al pago marzo 1995

Total de beneficios	3.374.839
Total de aportantes	4.198.567
AFJP (Capitalización)	2.047.196
ANSeS: (Reparto)	2.151.371
Tasa de dependencia del sistema (global): 0.8038	

Fuente: ANSeS.

Es indudable que la reforma (Ley N° 24.241), que introdujo la posibilidad de la opción por el régimen de capitalización, ha implicado un cambio estructural de significación para el régimen público de reparto. Lo interesante a considerar en este punto es, en primer lugar, cual hubiera sido a partir de ese momento la situación del régimen previsional para el caso de haberse mantenido el esquema único de reparto. Sobre la base de una tasa de dependencia de 0.80, para $s = 0.82$, se requeriría un $c = 0.66$; con un $c = 0.26$, se obtendría un $s = 0.32$.

La situación del régimen de reparto luego de la reforma y pasados ya 13 años (Junio 2007), era la siguiente

ANSES: Beneficios puestos al pago junio 2007

Régimen	Jubilaciones	Pensiones	Total
Sist. Nacional	2.976.991	1.250.714	4.227.705
Ex cajas provinciales	138.568	38.420	176.988
Ex combatientes		20.109	20.109
Reg. Capitalización	185.217	79.538	264.755
Total	3.300.776	1.388.781	4.689.557

Fuente: ANSeS.

La estadística correspondiente al total de los aportantes al SIJP, por su parte (al mes de abril de 2007) según datos de AFIP, era de 4.680.244 personas, es decir, la tasa de dependencia del sistema había superado levemente a la unidad.

Ahora, sobre la base de una tasa de dependencia unitaria ($d = 1$), para $s = 0.82$, se requeriría un aporte estrictamente similar, es decir, $c = 0.82$. Con un aporte de $c = 0.26$, se obtendría una muy reducida y equivalente tasa de sustitución del salario: $s = 0.26$.

El algoritmo correspondiente al nuevo régimen de la Ley N° 24.241, por su parte, no modifica la situación previa en lo que respecta al segmento de reparto. El sistema es "mixto", pues financia vía reparto a todos los beneficiarios, hayan optado por el régimen público de reparto como a los que hubieren optado por el régimen privado de capitalización, a través de la PBU (prestación básica universal) y de la PC (prestación complementaria) - esta última por el término que dure la transición. Así, por el lado de los ingresos el sistema se financia por:

$$c \cdot w = (c_1 \cdot a + c_2) \cdot w$$

siendo:

c_1 : aporte personal (= 0,11).

c_2 : contribución patronal (= 0,16).

a: fracción correspondiente a los que optaran por el régimen de reparto.

Desde el ángulo de los egresos y considerando solamente a la PBU (es decir, el sistema pasada la transición), se tiene:

$$PBU = 2,5 \text{ AMPO} = 2,5 (0,11 \cdot w) = 0,275 \cdot w$$

Luego si en el largo plazo, donde la PC desaparece, los trabajadores optaran en su totalidad por el régimen de capitalización ($a = 1$), el resultado financiero del algoritmo resulta:

$$c_2 \cdot w = 2,5 \text{ AMPO} \cdot d$$

Sustituyendo por los valores de cada parámetro, y simplificando $w = 1$, se tiene:

$$0,16 = 0,275 \cdot d$$

es decir, se requiere que:

$$d = 0,58; 1/d = 1,72$$

Siendo el valor para Argentina $1/d = 1,24 (< 1,72)$, surge una necesidad de asistencia financiera de rentas generales. Esto naturalmente se incrementará en la medida que los aportes patronales se reduzcan. Para lograr el equilibrio sin financiamiento asistido, las contribuciones deberían fijarse en el 22% del salario. Si se mantiene la intención de la administración gubernamental al momento de la reforma - que era reducir los aportes patronales al 11% promedio - la brecha resultante sería de 11% del salario.

2.2.1.2. Régimen de Capitalización

2.2.1.2.1. El algoritmo básico

Definimos F al fondo de pensiones o capital acumulado por capitalización de aportes y B al valor actual de los beneficios o renta vitalicia, resulta:

$$F = c \cdot w [(1+i_c)^n + (1+g)(1+i_c)^{n-1} + \dots + (1+g)^{n-1}(1+i_c)] \quad /3/$$

y,

$$B = s \cdot w (1+g)^n [1 + (1+g)/(1+i) + (1+g)^2/(1+i)^2 + \dots + (1+g)^{m-1}/(1+i)^{m-1}] \quad /4/$$

donde:

$c \cdot w$: cuota de aporte para capitalizar

i : tasa de descuento

i_c : tasa de rendimiento de los aportes

g : tasa de variación de los salarios

n : años de trabajo activo aportados

m : años de pensionado o de pasividad

Se define, asimismo, $p = m/n$, como tasa de pasividad, y, tratándose de un sistema de beneficio definido, se establece un rendimiento garantizado de tasa r , es decir, $i_c = r$. Entonces,

$$F = c \cdot w [(1+r)^n + (1+g)(1+r)^{n-1} + \dots + (1+g)^{n-1}(1+r)] \quad /5/$$

y,

$$B = s \cdot w (1+g)^n [1 + (1+g)/(1+i) + (1+g)^2/(1+i)^2 + \dots + (1+g)^{m-1}/(1+i)^{m-1}] \quad /6/$$

Asumiendo que el fondo capitalizado se consume íntegramente durante la pasividad, es decir:

$$F = B$$

Y, suponiendo:

$$r = i_c = g = i$$

dividiendo /5/ y /6/, se obtiene:

$$c \cdot w (1+r)^n n / s \cdot w (1+r)^n m = c/s \cdot n/m = 1 \quad /7/$$

de donde:

$$s = c (n/m) \quad /8/$$

$$c = s (m/n) \quad /9/$$

La tasa de sustitución del salario depende de la inversa de la tasa de pasividad y de la tasa de aporte. Si se desea obtener una cierta tasa de sustitución (s), habrá quedado definida la tasa de aporte requerida, dada la tasa de rendimiento garantizada (r).

La Tabla 2 presenta los resultados de la simulación para distintas hipótesis de tasa de sustitución esperada (según tasa de rendimiento garantizada) y coeficientes alternativos de tasas de pasividad.

TABLE 2
Determinación de la tasa de aporte (c)

s	p ¹⁴				
	0.4256	0.4445	0.5	0.6	0.8
0.82	0.35	0.36	0.41	0.49	0.66
0.70	0.30	0.31	0.35	0.42	0.56
0.50	0.21	0.22	0.25	0.30	0.40
0.26	0.11	0.12	0.13	0.16	0.21

La tasa de aporte (c) así obtenida, permite asegurar una cierta tasa de sustitución (s) compatible con la tasa garantizada (r) como "piso" del haber o renta vitalicia.

La tasa de sustitución podrá ser mayor y, al mismo tiempo requerirá una tasa de aporte menor, cuando el rendimiento del fondo de pensión se capitalice a una tasa mayor a r. Sobre esto nos dedicamos luego, cuando analicemos la posibilidad de diferencias entre i_c (r), i y g.

Obsérvese en la Tabla 2, que partiendo de una tasa de aporte del 14% y una tasa de sustitución del 26%, hacia la derecha y hacia arriba se puede apreciar cómo aumenta la tasa de aporte requerida, a medida que exijamos una tasa de sustitución mayor y una mayor tasa de pasividad.

En la Tabla 3, se presentan datos demográficos y prestacionales de Argentina al año siguiente de la reforma de la Ley N° 24.241. Sobre la base de los datos de la Tabla 3, se construye la Tabla 4.

¹⁴ Valores de p (tasa de pasividad) y de 1/p:

p = m/n	0.4256	0.4445	0.5	0.6	0.8
1/p = n/m	2.35	2.25	2.00	1.67	1.25

TABLA 3
Datos demográficos y previsionales de Argentina (1995)

CONCEPTO	MUJERES	VARONES
Esperanza de vida al nacer	76 años	70 años
Año de cese como activo ¹⁵	60 años	65 años
Año de fallecimiento de población con cobertura ¹⁶	80 años	75 años
Proporción de aportantes	0.28	0.72

Fuente: INDEC, ANSeS y SAFJP.

TABLA 4
Determinación de la tasa de pasividad en Argentina (1995)

Edad de inicio laboral	Años de aporte hasta el cese			Tasa de pasividad
	Mujeres	Varones	Promedio	
18	42	57	53	0.3774
20	40	45	43	0.4652
25	35	40	39	0.5129
30	30	35	33	0.6061

La Tabla 4 resulta de calcular para cada posible edad de inicio laboral, los años de aporte promedio (n) que resultan de ponderar los años de aporte de mujeres y varones, según la participación en la masa de aportantes (Tabla 3) y los años como pasivo (m) que en ambos casos (mujeres y varones), resulta ser de 20 años, teniendo en cuenta la edad de fallecimiento estimada de la población que cuenta con cobertura previsional (superior de la que arroja la estadística de esperanza de vida de la población) (Tabla 3).

Como puede observarse, el caso de Argentina al año 1995 encuadraría en el rango de tasas de pasividad entre 0.4 y 0.6. El resultado de las posibles tasas de sustitución y tasas de aporte requeridas para esos rangos, puede consultarse en la Tabla 2. Así, por ejemplo, adoptando parámetros de Argentina, un $s = 0.82$, requeriría un $c = 0.41$.

La situación registrada comienzos del milenio - año 2001 - registra un leve cambio de los parámetros. En las Tablas 3 Bis y 4 Bis se muestran los datos para el citado año.

TABLA 3 Bis
Datos demográficos y previsionales de Argentina (2001)

CONCEPTO	MUJERES	VARONES
Esperanza de vida al nacer	78 años	70 años
Año de cese como activo ¹⁷	60 años	65 años
Año de fallecimiento de población con cobertura ¹⁸	82 años	79 años
Proporción de aportantes	0.30	0.70

Fuente: INDEC (2005). Tablas abreviadas de mortalidad 2000-2001. Total país y provincias.

¹⁵ Límite legal.

¹⁶ Estimado.

¹⁷ Límite legal.

¹⁸ Estimado.

TABLA 4 Bis
Determinación de la tasa de pasividad en Argentina (2001)

Edad de inicio laboral	Años de aporte hasta el cese			Tasa de pasividad
	Mujeres	Varones	Promedio	
18	42	47	46	0,3604
20	40	45	44	0.3770
25	35	40	39	0.4260
30	30	35	34	0.4896

Los años de aporte promedio (n) que resultan de ponderar los años de aporte de mujeres y varones, según la participación más reciente en la masa de aportantes (Tabla 3 Bis) y los años como pasivo (m) que para mujeres es 22 años y para varones 14 años (utilizando igual ponderación que aportantes), resulta ser ahora de 16 años, teniendo en cuenta la edad de fallecimiento estimada de la población que cuenta con cobertura previsional (superior de la que arroja la estadística de esperanza de vida de la población) (Tabla 3 Bis).

Como puede observarse, el caso de Argentina encuadraría más recientemente en el rango de tasas de pasividad entre 0.4 y 0.5. El resultado de las posibles tasas de sustitución y tasas de aporte requeridas para esos rangos, puede consultarse nuevamente en la Tabla 2. Adoptando los nuevos parámetros de Argentina, un $s = 0.82$, requeriría un $c = 0.36$, es decir, algo menor a la registrada en 1994 (0,41).

Los casos analizados corresponden al supuesto explicitado oportunamente de $r = i = g$. Analizamos seguidamente el resultado de la simulación del régimen de capitalización con beneficio definido (rendimiento garantizado), para distintas hipótesis respecto a estos parámetros.

2.2.1.2.2. Resultados de la capitalización cuando r, i y g difieren

Si definimos:

$$(1+g)/(1+i_c) = (1+g)/(1+r) = \alpha \quad /10/$$

y,

$$(1+g)/(1+i) = \beta \quad /11/$$

Sustituyendo en las expresiones /3/ y /4/, o en /5/ y /6/, se obtiene:

$$F = c \cdot w (1+i_c)^n [1 + \alpha + \alpha^2 + \dots + \alpha^{n-1}] \quad /12/$$

o bien,

$$F = c \cdot w (1+r)^n [1 + \alpha + \alpha^2 + \dots + \alpha^{n-1}] \quad /13/$$

$$B = s \cdot w (1+g)^n [1 + \beta + \beta^2 + \dots + \beta^{m-1}] \quad /14/$$

El valor de ambas series entre corchetes se puede aproximar haciendo:

$$\begin{aligned} F &= [(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)] c \cdot w (1+i_c)^n = \\ &= [(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)] c \cdot w \cdot (1+r)^n \quad /15/ \end{aligned}$$

$$B = [(1 - \beta^m)/(1 - \beta)] s \cdot w (1+g)^n \quad /16/$$

Para $F = B$, se tiene:

$$[(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)] c.w (1+i_c)^n = [(1 - \beta^m)/(1 - \beta)] s.w (1+g)^n \quad /17/$$

de manera que:

$$c \cdot \frac{[(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)] \cdot (1+i_c)^n}{[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)] (1+g)^n} = s \quad /18/$$

Haciendo:

$$(1+i_c)^n / (1+g)^n = \sigma \quad /19/$$

entonces:

$$s = c \cdot \frac{[(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)] \cdot \sigma}{[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)]} \quad /20/$$

Analicemos algunos casos.

Caso 1: $r = i_c = g < i$

En este caso, $\sigma = 1$, y, $\alpha = 1$, en tanto que $\beta < 1$.

Luego,

$$[(1 + \alpha + \alpha^2 + \dots + \alpha^{n-1})] = n$$

en tanto que,

$$[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)] < m$$

de manera que:

$$s > c (n/m) \quad /21/$$

La tasa de sustitución del salario o renta vitalicia para una cierta tasa de aporte, exigirá una tasa de pasividad menor que la requerida cuando el rendimiento del fondo de pensión es igual a la tasa de interés del mercado.

Esto significa que el menor rendimiento relativo de la capitalización a igual tasa de aporte, deber ser compensada con mayor cantidad de años de trabajo y aporte del trabajador, en relación a los años de pensionado, para mantener una cierta tasa de sustitución del salario deseada.

Caso 2: $r = i_c = g > i$

Este resulta ser el caso opuesto al anterior. En él resulta $\sigma = 1$, $\alpha = 1$ y $\beta > 1$.

De manera que:

$$[(1 + \alpha + \alpha^2 + \dots + \alpha^{n-1})] = n$$

y,

$$[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)] > m$$

de donde:

$$s < c (n/m) \quad /22/$$

La tasa de sustitución del salario o renta vitalicia, dada una cierta tasa de aporte, permitirá una tasa de pasividad mayor que la requerida cuando el rendimiento del fondo de pensión es igual a la tasa de interés del mercado.

Esto significa que el mayor rendimiento relativo de la capitalización, a igual tasa de aporte, puede disminuir la exigencia de los años de aporte del trabajador respecto de los años como pensionado, manteniendo una cierta tasa de sustitución del salario deseada.

En general, si la tasa garantizada (r) es menor a la tasa de aumento del salario (g), entonces se podrá obtener una misma tasa de sustitución (s) o renta vitalicia con una tasa de aporte (c) más reducida. Alternativamente, se podrá reconocer una tasa de rendimiento mayor a la tasa garantizada y de esta manera aumentar la tasa de sustitución o renta vitalicia. Es decir, para $r < g$:

$$\begin{aligned} & c < s (m/n) \\ \text{ó,} & s > c (n/m) \end{aligned} \quad /23/$$

Caso 3: $r = i_c = i > g$

En este caso $\alpha < 1$, $\beta < 1$ y $\sigma > 1$. Entonces,

$$[(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)] < n$$

y,

$$[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)] < m$$

Asimismo,

$$\alpha/\beta \geq 1$$

De donde se podrían obtener los siguientes valores:

	α/β		
	= 1	> 1	< 1
$\frac{[(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)]}{[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)]}$	= n/m	> n/m	< n/m

La Tabla 5 indica los posibles resultados de la tasa de sustitución permitida para una cierta tasa de aporte, en cada caso.

TABLA 5
Determinación de la tasa de sustitución para una tasa de aporte dada

		σ		
		= 1	< 1	> 1
α/β	= 1	$s = c (n/m)$	$s < c (n/m)$	$s > c (n/m)$
	< 1	$s < c (n/m)$	$s < c (n/m)$	$s \geq c (n/m)$
	> 1	$s > c (n/m)$	$s \geq c (n/m)$	$s > c (n/m)$

Los resultados indicados en la Tabla 5, permiten comparar situaciones relativas con respecto a lo indicado para las expresiones /21/ y /22/. Hay dos casos indeterminados (cuando $\alpha/\beta > 1$ y $\sigma < 1$; y, cuando $\alpha/\beta < 1$ y $\sigma > 1$). El resultado dependerá de los valores absolutos de estos parámetros.

Caso 4: $r = i_c = i < g$

En este caso $\alpha > 1$, $\beta > 1$ y $\sigma < 1$. Entonces,

$$[(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)] > n$$

y,

$$[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)] > m$$

Asimismo,

$$\alpha/\beta \geq 1$$

De donde se podrían obtener los siguientes valores:

	α/β		
	= 1	> 1	< 1
$\frac{[(1 - \alpha^n)/(1 - \alpha)]}{[(1 - \beta^m)/(1 - \beta)]}$	= n/m	< n/m	> n/m

La Tabla 6 indica los posibles resultados de la tasa de sustitución permitida para una cierta tasa de aporte, en cada caso.

TABLA 6
Determinación de la tasa de sustitución para una tasa de aporte dada

		σ		
		= 1	< 1	> 1
α/β	= 1	$s = c (n/m)$	$s < c (n/m)$	$s > c (n/m)$
	< 1	$s > c (n/m)$	$s \geq c (n/m)$	$s > c (n/m)$
	> 1	$s < c (n/m)$	$s < c (n/m)$	$s \geq c (n/m)$

En general, si la tasa garantizada (r) es mayor a la tasa de aumento del salario (g), no se podrá obtener la esperada tasa de sustitución (s) o renta vitalicia; habrá que violar el compromiso (no efectivizar la tasa garantizada) y, por esta vía, reducir la tasa de sustitución o renta vitalicia. Es decir, para $r > g$:

ó,

$$c > s (m/n)$$

$$s < c (n/m)$$

2.2.2. Sistemas de Aporte Definido

2.2.2.1. Régimen de Reparto

Según el algoritmo indicado por las expresiones /1/ y /2/, resulta:

$$s = (c / w) \cdot (L_a/J) \quad /25/$$

Haciendo nuevamente $w = 1$, se tiene:

$$s = c / d \quad /26/$$

Para el sistema de aporte definido en el régimen de reparto, fijada la tasa de aporte (c) y dada la tasa de sostenimiento (1/d), queda determinada la tasa de sustitución admitida (s).

La Tabla 7 simula distintas consecuencias de fijar diferentes tasas de aporte, ante diferentes tasas de sostenimiento.

TABLA 7
Determinación de la tasa de sustitución del salario (s)

c	1/d ¹⁹			
	3.15	3.00	2.00	1.00
0.26	0.82	0.78	0.52	0.26
0.50	1.58	1.50	1.00	0.50
0.70	2.21	2.10	1.40	0.70
0.80	2.52	2.40	1.60	0.80

A medida que aumenta la tasa de aporte, aumenta la tasa de sustitución admisible, para cada posible tasa de sostenimiento del sistema.

Según datos de Argentina, las columnas relevantes serían las dos últimas, en especial la última. De allí que una tasa de aporte del 26% como la actual, sólo permitiría una pensión cuya tasa de sustitución sería de alrededor del 30% del salario del trabajador en actividad.

Las conclusiones son, por lo tanto, similares a las ya analizadas en el punto 2.2.1.1. La diferencia de este régimen en el sistema de beneficio definido y en el sistema de aporte definido, radica en que en el segundo la tasa de sustitución obtenible no está asegurada. El haber o renta vitalicia depende del fondo a repartir. En el caso 2.2.1.1., cuando se asegura una cierta tasa de sustitución, el administrador del sistema deberá establecer tasas de aporte a los trabajadores activos acordes con el beneficio garantizado a la clase pasiva.

2.2.2.2. Régimen de Capitalización

Cuando la tasa de rendimiento del fondo de pensión (i_C), la tasa de interés del mercado (i) y la tasa de variación (aumento) del salario (g), son iguales, aplica en este caso las relaciones indicadas por las expresiones /8/ y /9/. Es decir,

$$s = c (n/m); \quad c = s (m/n)$$

Las conclusiones son similares a las arribadas en el punto 3.3.1.2., en tanto la diferencia en este sistema y régimen radica en sustituir r (tasa garantizada) por i_C (tasa efectiva de rendimiento del fondo de pensión).

¹⁹ Para los valores de d y 1/d, ver llamada al pie de Tabla 1.

Como se señalara oportunamente, la diferencia de este régimen en un sistema de beneficio definido y en uno de aporte definido, radica en quién es el que asume el riesgo de la cobertura previsional. En el caso de beneficio definido, la compañía o agencia responsable de la administración del fondo de pensión debe asegurar el rendimiento garantizado (r), ligado éste a una cierta tasa de sustitución del salario esperada, y , consecuentemente, afrontar el riesgo que $i = r$. En el caso de aporte definido, en cambio, será el mismo trabajador quien al jubilarse encontrará una tasa de sustitución del salario dada, que será fruto del rendimiento obtenido por su administradora del fondo de pensión (i_c). Dicha tasa de sustitución podrá ser mayor o menor a la esperada, según sus expectativas al tiempo de ser trabajador activo. Ello depende de si $i_c > i$, o, $i_c < i$, respectivamente.

Las mismas consideraciones efectuadas en el punto 2.2.1.2.1. y 2.2.1.2.2., deben formularse para los casos en que $i_c \neq i \neq g$.

2.2.3. La influencia de los cambios demográficos

Los algoritmos descriptos en ambos sistemas para los regímenes de reparto y capitalización, indican que los resultados financieros del sistema previsional dependen de variables económicas y demográficas. Respecto de estas últimas, la tasa de sostenimiento del sistema se erige como un determinante fundamental para la viabilidad del régimen de reparto, en tanto que la tasa de pasividad aparece gravitando en el régimen de capitalización.

En rigor matemático, según se deduce de la igualación de las expresiones /2/ y /8/ referidas a los dos algoritmos básicos de los regímenes de reparto y capitalización, respectivamente, resulta:

$$m/n = d \qquad /27/$$

es decir, los dos regímenes se habrían de comportar financiera mente de forma similar, si se cumple que la tasa de pasividad resulta igual a la tasa de dependencia del sistema, para tasas equivalentes de aporte y de sustitución del salario esperada o deseada²⁰.

Entonces, la pregunta que se plantea ahora es cuales podrían ser los resultados de los sistemas y regímenes previsionales, cuando se levanta el supuesto de estado estacionario. En particular, que habrá de ocurrir cuando se tiene en cuenta la probable evolución de las variables demográficas.

Un hecho demográfico de trascendencia universal, ocurrido en las últimas décadas, es el envejecimiento de la población. En efecto, la tendencia al envejecimiento de la población es un hecho mundial y Argentina no escapa a esta tendencia. En esta cuestión no remitimos a lo tratado en el Capítulo 1.4. de la Sección anterior.

El envejecimiento de la población obedece a dos razones elementales: la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida o longevidad de las personas. La disminución de las familias numerosas es un fenómeno universal. A su vez, los progresos alcanzados en materia de salud de la población en general y de los ancianos en particular, ha determinado incrementos en la esperanza de vida de las personas, como ya se señalara más arriba.

El envejecimiento de la población incide en aumentar el coeficiente de dependencia demográfico de los ancianos, circunstancia que, dada una cierta tasa de ocupación de la fuerza laboral joven y bajo determinado comportamiento respecto a la evasión, influye para generar una menor tasa de sostenimiento del sistema. Esto va desmejorando la viabilidad financiera del sistema de reparto.

A su vez, esa misma evolución demográfica incide en generar una tasa de pasividad mayor, lo cual, a constancia de los demás factores, determina una menor tasa de sustitución del salario posible en el régimen de capitalización. Para Argentina, según proyecciones del INDEC, la esperanza de vida de las personas aumentará en un 2% en los próximos diez años y otros 2% en los diez siguientes.

²⁰ Esto no significa que las variables demográficas coincidan de hecho con esta igualación. En Argentina, por ejemplo, según los datos presentados en el análisis de simulación previo, $d = 1$ y $m/n = 0.45$, aproximadamente; de allí que una misma tasa de sustitución del salario, por ejemplo 82%, en el régimen de capitalización, exigiría una tasa de aporte del 36%, en tanto que en el régimen de reparto exige una tasa equivalente del 82%.

Adicionalmente, es probable que la población que goza de cobertura previsional, aumente su esperanza de vida en un promedio algo mayor.

Las tablas mostradas en los puntos anteriores, dan cuenta de la forma en que los resultados financieros se verán afectados por cambios en "d" (tasa de dependencia del sistema) y en "p" (tasa de pasividad). De manera que la respuesta respecto a la tendencia esperada en la evolución financiera de los sistemas parece bastante clara, a la luz de las estadísticas mundiales y propias de la Argentina.

2.2.4. Regímenes previsionales, riesgo moral o la conducta estratégica de los individuos y la ecuación de financiamiento

Los individuos no actúan en el medio social como "decididamente delincuentes y egoístas" o como "decididamente puritanos y solidarios". Si bien la conducta moral de las personas se ve influida por el medio cultural o religioso al cual pertenecen, sus actitudes en el medio social en gran medida dependen de los esquemas de incentivos y las restricciones efectivas que en su accionar individual enfrentan. En general, puede afirmarse que, a igualdad de principios morales de las personas (religiosos o simplemente culturales), desde el ángulo de los incentivos que enfrentan los individuos en materia previsional, los sistemas de aporte definido y capitalización afectan más favorablemente la conducta previsora, que los esquemas de beneficios definidos y reparto.

Se ha señalado que en los regímenes de reparto, la tasa de sostenimiento del sistema constituye un parámetro básico en el algoritmo de financiamiento del sistema. También se ha advertido que esta tasa usualmente es inferior a la tasa de sostenimiento demográfica. En algunos países - como Argentina, Brasil, Hungría, Italia, Bulgaria y Turquía - esta diferencia es muy alta²¹.

En la base de esta diferencia se encuentra el problema de la evasión, así como otras causales relacionadas con la conducta moral y/o estratégica de los individuos y de algunos grupos sociales con poder político suficiente para legislar en su beneficio en materia prestacional.

En este sentido, se ha podido enunciar una lista de causales que, en general, están ligadas a la cuestión esencial de los incentivos que operan en los regímenes previsionales.

En los regímenes de reparto se produce la separación entre beneficios (prestaciones) y aportes (contribuciones), circunstancia que rompe con el "principio de correspondencia". Este principio, que es la base del funcionamiento de los sistemas de mercado, establece que la decisión de un individuo de adquirir bienes y servicios involucra la decisión "simultánea" de desprenderse de recursos (ingreso) para financiar la producción de tales bienes y servicios. Como ya señalara Wicksell y otros autores, en el campo de las finanzas públicas, la ausencia de tal tipo de simultaneidad, permite a las coaliciones políticas crear falsas esperanzas con relación al impuesto-precio de los bienes públicos o privados colectivizados, que deben generar el direccionamiento hacia ellos de recursos adicionales a través del sector público.

Cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público (en este caso nivel de la prestación) y decisiones sobre tributación (aporte previsional), se genera la tentación de los políticos de intentar transferir parte del costo de la decisión de gasto a otros contribuyentes distintos a sus electores (locales o directos), mediante impuestos con incidencia difundida o de escaso conocimiento de parte del gran electorado. Y de esta "ilusión fiscal" es cautivo el propio votante mediano.

Los beneficiarios o futuros beneficiarios pueden estar inducidos a percibir que al menos parte del costo de su prestación será financiado por otros contribuyentes. Esta percepción de menor costo "marginal" de los beneficios previsionales, inducirá necesariamente a una actitud de reclamo por mayor beneficio con relación al costo que esta mayor prestación genera. La actitud de reclamo puede plantear una exigencia de redistribución de ingreso entre generaciones o bien intrageneracional. En términos actuariales, esta actitud significa que las personas se verán incentivadas a exigir un valor actual de los beneficios superior al valor actual de sus aportaciones. Pero ello es

²¹ Ver Banco Mundial (1994), op. cit.

inviabilidad, pues supondría que otras personas estarían dispuestas a aceptar que el valor actual de sus propias prestaciones resulte inferior al valor actual de sus aportes, o bien, ellas estarían dispuestas a pagar mayores impuestos para financiar ese déficit actuarial.

La actitud de mayor presión sobre las prestaciones en relación a los aportes, ha podido constatarse en la mayoría de los países con regímenes de reparto. Así se advierten:

i) jubilaciones anticipadas: las reducciones en las edades mínimas para obtener el beneficio de la jubilación ha sido una constante en el mundo. En general, los trabajadores pertenecientes al sector público han logrado beneficios superiores sobre la base de menores exigencias en la edad. En Francia, por ejemplo, el gasto en pensiones sufrió un aumento superior al 100% en los últimos 20 años, un tercio del cual se debió a la disminución de la edad para jubilarse de 65 a 60 años en 1980.

ii) incapacidades: actitudes laxas con relación a la aceptación de incapacidades parciales o totales ha llevado a muchos sistemas a situaciones de alta corrupción en esta materia, generando incrementos en los beneficios. Así recientemente, se ha difundido que en Italia un 40% de los beneficios prestacionales han sido otorgados por incapacidades que en realidad no existen.

iii) desempleo: consecuencia de la fuerte imposición al salario, entre otras causas, ha erosionado la base de sustentación del financiamiento de estos regímenes²².

iv) la manipulación estratégica y la evasión: la alta presión sobre los salarios y el hecho de que los beneficios no guarden relación con los aportes, o esta relación resulte muy débil, ha incentivado a la actividad clandestina. El incentivo a la evasión, se da tanto para empleadores como empleados, pues el costo laboral se reparte entre ambas partes en proporciones variables, según situaciones de mercado específicas. Estudios realizados para Argentina indican que la tasa de evasión en 1992 era del 55% de la recaudación efectiva, implicando una reducción de recursos al fisco de alrededor del 3% del PBI²³ 8/.

v) tasa de reposición del salario establecida a niveles incompatibles con la ecuación actuarial: los regímenes de reparto suelen ir acompañados de esquemas de beneficios definidos, generalmente bajo la forma de una "garantía" de tasa de reposición del salario "al cese", con requisitos mínimos de años de aporte e independientes del monto de los aportes. Las garantías sobre los beneficios prestacionales generan una "deuda inducida" o "implícita", que no figura en los presupuestos públicos, pero que plantea un serio problema fiscal al momento de perfeccionarse los reclamos.

vi) topes máximos de imposición a los salarios: la mayoría de los regímenes establecen topes a las contribuciones o aportes sobre el salario, pero inconsistentemente en muchos casos dichos topes no están presentes al momento de establecer el haber prestacional.

vii) movi­lidades generales y específicas: muchos regímenes establecen compromisos de ajustes de los haberes por inflación o por incrementos en la productividad de los trabajadores en actividad: si el ajuste de los haberes no es acompañado por un ajuste similar en el financiamiento, el sistema colapsa. Mayormente, debido al efecto Olivera - Tanzi²⁴, los ingresos por aportes y contribuciones sufren una pérdida en términos reales, importante en períodos de alta inflación, debido a la automaticidad del ajuste de precios, entre ellos, el de las prestaciones previsionales. Por su parte, procesos de mejora de la productividad importante, como el registrado en la Argentina entre 1991 y 1994, han implicado mejoras en los salarios reales de los trabajadores en actividad que por las cláusulas de ajuste prestacional se traslada a los pensionados; en cambio, éstos aportaron sobre la base de tasas sobre salarios de baja productividad.

²² En el Capítulo 2.3., punto 2.3.2. nos ocupamos de la incidencia del sistema previsional en el mercado de trabajo.

²³ Durán, V., Thiery, M. y Collar López, D., (1993).

²⁴ Ver Anexo 3 de la Sección 4 de este documento, para una estimación de este efecto en la recaudación previsional en Argentina.

Como síntesis y siguiendo a Prewo, W.²⁵, es posible afirmar que en los esquemas de reparto y beneficio definido, las prestaciones tienden a generar paquetes estandarizados de beneficios en donde la responsabilidad del consumidor y la elección no tienen lugar material; al individuo se le garantiza un derecho determinado por el Gobierno; no asume el rol de consumidor / comprador de productos de la seguridad social. Los sistemas previsionales no son de esta manera sistemas de seguro. La prima no es actuarialmente calculada, no hay incentivo para un uso prudente, no hay penalidad por abuso, el problema del riesgo moral se acentúa: el individuo asegurado explota el sistema extrayendo de él cuanto el sistema le permita; los costos que infringe a la comunidad de los asegurados son sólo marginalmente enfrentados por él mismo, ya que las primas (tasas de aporte) se acrecientan para todos. A medida que la gente se comporta de esta manera el sistema se vuelve burdamente derrochador, pero peor aún, a medida que la conducta prudente es ridiculizada la solidaridad pierde su base moral. En general, las pensiones deberán ser financiadas con aportes crecientes de los activos o asistido con aportes de rentas generales del Estado. La pensión futura de un individuo no alcanza, excepto por casualidad, el máximo valor actuarial de sus contribuciones; está relacionada con sus contribuciones sólo en un sentido relativo: aquellos que contribuyeron más o por más tiempo van a obtener en general pensiones más elevadas.

2.3. Conclusiones de esta Sección

Del análisis de simulación de los sistemas previsionales con Beneficio Definido - para el caso del régimen de reparto, identificado por una cierta tasa de sustitución del salario (s) comprometida, y en el régimen de capitalización, a través de una tasa de rentabilidad garantizada del fondo de pensión (r) que permita a su vez el logro de una determinada tasa de sustitución -, puede apreciarse la viabilidad financiera del sistema, según los parámetros demográficos y económicos adoptados.

Las características del algoritmo correspondiente al régimen de reparto, indican que las posibilidades de asegurar a la clase pasiva una cierta tasa de sustitución del salario (s) dependen de la tasa de aporte exigida a los trabajadores activos (c) y de la tasa de sostenimiento del sistema (1/d). Como se indicara más arriba, esta tasa de sostenimiento del sistema suele no coincidir con el coeficiente de sostenimiento demográfico, por cuanto no toda la población puede tener cobertura previsional y porque entre los aportantes hay conductas de evasión.

Según datos para la Argentina, la tasa de sostenimiento del sistema estaría en el orden de 1.24, circunstancia que estaría indicando que para asegurar a un pensionado actual un haber equivalente al 82% del salario del trabajador activo, prácticamente tendría que fijarse una tasa de aporte del 66%. Esto, evidentemente, torna financieramente inviable al régimen.

El algoritmo correspondiente al nuevo régimen de la Ley N° 24.241, por su parte, no modifica la situación previa en lo que respecta al segmento de reparto. El sistema es "mixto", pues financia vía reparto a todos los beneficiarios, hayan optado por el régimen público de reparto o por el régimen privado de capitalización, a través de la PBU (prestación básica universal) y de la PC (prestación complementaria) - esta última por el término que dure la transición. Así, de acuerdo con el algoritmo correspondiente y para un valor de $d = 1,24$, existirá una necesidad de asistencia financiera del Tesoro Nacional (en general tal necesidad se presentará para valores de $d < 1,72$). Esto naturalmente se incrementará en la medida que los aportes patronales se reduzcan. De acuerdo a tal parámetro, para lograr el equilibrio sin financiamiento asistido las contribuciones deberían fijarse en el 22% del salario; siendo inicialmente fijadas en el 16%. Con intención de reducir las contribuciones patronales al 11% promedio, se generaría una brecha del 11% del salario.

Según características del algoritmo correspondiente al régimen de capitalización, el resultado de su viabilidad financiera depende de la tasa de aporte (c), la tasa de variación del salario durante la vida activa del trabajador (g), la tasa de rendimiento garantizada (r) por el fondo de pensión y la tasa de pasividad ($p = m/n$).

Adoptando datos presentes de Argentina y asumiendo que el rendimiento garantizado (r) fuere igual a la tasa de interés de largo plazo de la economía (i), y no previendo cambios en la distribución del ingreso, de manera que el salario en términos reales (g) crezca a la misma tasa, adoptando una tasa de pasividad de 0.5 (valor intermedio entre 0.4 y 0.6, según datos comentados para Argentina),

²⁵ Prewo, W. (1995).

asegurar una tasa de sustitución del salario (s) del 82%, exigiría una tasa de aporte del 41%, es decir, algo más de la mitad de la requerida por el régimen de reparto. La viabilidad del régimen parece posible si se acepta como tasa de sustitución un valor máximo de aproximadamente el 50%.

Cuando la tasa de rendimiento garantizada (r) resulta inferior a la tasa de interés del mercado, el resultado natural mente empeora en términos de la tasa de sustitución posible.

Para garantizar una tasa de sustitución equivalente, habrá que aumentar la tasa de aporte o reducir la tasa de pasividad (por ejemplo, aumentando el número de años de trabajo, o sea, posponiendo la edad para poder jubilarse). A la inversa, cuando la tasa de rendimiento garantizada resulta superior a la tasa de interés del mercado, ello permite reducciones en la tasa de aporte, o bien, aumentos en la tasa de pasividad.

En este trabajo se simuló asimismo posibles variantes que contemplan combinaciones entre r , i y g . Ellas arrojan mejoras o desmejoras en términos de la tasa de sustitución posible, según pudo visualizarse en las Tablas 4 y 5. En algunas de las combinaciones, la dirección del resultado es unívoca, en tanto que en algunas pocas resulta indeterminada.

Finalmente, levantado el supuesto de estado estacionario y computada la probable evolución de las variables demográficas básicas: el coeficiente de dependencia de los ancianos o la tasa de sostenimiento del sistema (reparto) y la tasa de pasividad (capitalización), a la luz de las estadísticas mundiales y de la propia Argentina, surge que los resultados esperados de la aplicación de ambos sistemas y regímenes habrán de desmejorar, al menos en los próximos veinte años, en términos de la tasa de sustitución del salario obtenible. El sistema de reparto, aparece como financieramente inviable en el caso Argentino, sobre la base de los datos demográficos actuales y su probable evolución. Un análisis más ajustado deberá hacerse, sin embargo, a fin de extraer un juicio definitivo sobre este punto, teniendo en cuenta las proyecciones demográficas y económicas del caso.

Por último, los regímenes de reparto y beneficio definido plantean un esquema de incentivos de menor eficacia en materia de financiamiento con relación a los regímenes de aporte definido y capitalización. Las prestaciones en el primer caso tienden a generar paquetes estandarizados de beneficios en donde la responsabilidad del consumidor y la elección no tienen lugar material. Al individuo se le garantiza un derecho determinado por el Gobierno; no asume el rol de consumidor / comprador de productos de la seguridad social. Los sistemas previsionales no son de esta manera sistemas de seguro. La prima no es actuarialmente calculada, no hay incentivos para un uso prudente, no hay penalidad por abuso, el problema del riesgo moral se acentúa: el individuo asegurado explota el sistema extrayendo de él cuanto el sistema le permita; los costos que infringe a la comunidad de los asegurados son sólo marginalmente enfrentados por él mismo, ya que las primas (tasas de aporte) se acrecientan para todos. A medida que la gente se comporta de esta manera el sistema se vuelve burdamente derrochador, pero peor aún, a medida que la conducta prudente es ridiculizada la solidaridad pierde su base moral. En general, las pensiones deberán ser financiadas con aportes crecientes de los activos o asistido con aportes de rentas generales del Estado. La pensión futura de un individuo no alcanza al valor actuarial de sus contribuciones; está relacionada con sus contribuciones sólo en un sentido débil y relativo.

Sección 3. Estudio comparado: la experiencia internacional

Introducción

3.1. Las reformas en una revisión comparada

- 3.1.1. Países de Europa
- 3.1.2. América Latina
- 3.1.3. La tipología de los regímenes de retiro

3.2. Modelos de pensiones en países seleccionados

- 3.2.1. Países Europeos de la OCDE y EEUU
 - 3.2.1.1. Alemania
 - 3.2.1.2. Estados Unidos de Norteamérica
 - 3.2.1.3. Reino Unido
 - 3.2.1.4. Francia
 - 3.2.1.5. Suecia
 - 3.2.1.6. España
 - 3.2.1.7. Italia
- 3.2.2. Una nota sobre los países del Este Europeo
- 3.2.3. América Latina
 - 3.2.3.1. Chile
 - 3.2.3.2. México
 - 3.2.3.3. Brasil

3.2. Una perspectiva comparada de las reformas en Europa Central y Oriental, y en América Latina

3.3. Anexo 1: Sinopsis de Sistemas de Pensiones en distintos países

3.4. Anexo 2: El Sistema de Pensiones Italiano

Introducción²⁶

En esta sección se revisan las experiencias de distintos países a fin de dar un marco comparativo a la reforma en América Latina y en Argentina en particular. Para un detalle sintético de los regímenes vigentes en distintos países se anexa una sinopsis por países al final de la sección.

En la primera mitad de la pasada década del 90 Argentina vivió un proceso de reforma en su sistema previsional que no fue un hecho aislado. Muchos países de América Latina, Europa del Este y otras regiones acometieron cambios en sus sistemas de pensiones, adoptando diferentes estrategias de reforma. Aunque se reconoce el escaso tiempo transcurrido tras las reformas para un estudio comparativo con los sistemas tradicionales, en particular los sistemas de reparto (*pay-as-you-go system*) y los más recientes de capitalización, el objetivo de esta sección es analizar las implicaciones que conllevan estos cambios.

Muchos fueron los argumentos desde las perspectivas de la eficiencia y de la equidad para recomendar tales reformas, pero todos los análisis en general carecieron el contemplar acabadamente las implicancias del marco institucional donde ellas eran implementadas.

Desde la perspectiva de la eficiencia, se pregonaba la capacidad de los nuevos sistemas de capitalización para afrontar el envejecimiento demográfico y promover el incremento del ahorro, la estructura del mercado de fondos de pensiones, la evasión en las contribuciones y, especialmente, los potenciales costes de administración en los nuevos sistemas.

En línea con esa perspectiva, en la década pasada el Banco Mundial y varios organismos internacionales de crédito como el FMI plantearon el escenario y las propuestas de políticas

²⁶ La elaboración de esta sección estuvo a cargo del Investigador Lic. Humberto Silva con la asistencia de Rocío Jiménez y Nicolás Aragón, y la colaboración especial de la Lic. María Clara Zerbino.

asociadas, que condicionaban el otorgamiento de fondos a su implementación. Eran los tiempos de los cambios estructurales (préstamos para reforma estructural) diseñados por los organismos internacionales, los que a posteriori y en vistas de los magros resultados alcanzados fueron abandonados. Hoy esos organismos han restringido de alguna manera los fondos para financiamiento de los gobiernos o realizan préstamos coyunturales.

No obstante el relativamente escaso tiempo transcurrido para medir adecuadamente los resultados de esas propuestas (pensando en sus efectos en el más largo plazo), en esta sección se presentarán los diversos sistemas existentes en la actualidad y las distintas modalidades de implementación de las reformas.

3.1. Las reformas en una revisión comparada

La temática de la reforma de los sistemas previsionales surgió cuando los sistemas existentes encontraron dificultades para hacer frente a los desembolsos actuales y futuros. Este problema es particularmente agudo por el proceso de envejecimiento de la población a la que se aludiera en la primera Sección de este estudio y puede apreciarse sintéticamente en el Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1
EL PROBLEMA DEL ENVEJECIMIENTO
CAIDA EN LA JUBILACION RELATIVA

Países (Región)	Dependencia Demográfica pob > 60/ pob 15-59		Variación 2050/1990	Caída en Jubilación Relativa 2050/1990 2050/1990
	1990	2050		
TOTAL PAÍSES	18,6	41,8	2,2	56%
PROMEDIO OCDE	33,2	67,7	2,0	51%
PROMEDIO AMERICA LATINA	16,6	47,2	2,8	65%

Fuente: Banco Mundial.

Como puede apreciarse en el cuadro, el problema del envejecimiento es más acentuado en los países de la OCDE, lo que condiciona fuertemente la capacidad de los sistemas previsionales de reparto existentes para mantener los actuales niveles de jubilaciones.

Por su parte, América Latina comenzaba también a presentar un escenario de envejecimiento poblacional y no sustentabilidad financiera, circunstancias que prometían fuertes caídas en los ya deteriorados niveles de los haberes jubilatorios existentes.

Como consecuencia de esos diagnósticos, surge así la implementación de reformas, en gran medida como se apuntara, derivada de la condicionalidad de los préstamos de los organismos internacionales. Pero los procesos políticos en la mayoría de los países obviaron el necesario debate para generar el consenso que impidiera la vulnerabilidad de las reformas a cambios en la conducción política de los distintos países. En Argentina, si bien el debate previo a la reforma de 1994 existió, difícilmente pueda invocarse la existencia de un amplio consenso.

En el caso de los países de la OCDE, cuyas sociedades ven con mayor crudeza los efectos del envejecimiento de su población, no se vieron en las reformas estructurales garantías suficientes para reemplazar los modelos previsionales preexistentes y sólo se encararon modificaciones a algunas de sus características (reformas paramétricas).

En lo que sigue, se podrán apreciar las reformas estructurales y las reformas paramétricas de los modelos de pensiones.

Para aprovechar los beneficios del bien público que generan los organismos internacionales al compilar y sistematizar información en estudios comparados, se presentan a continuación cuadros que son fruto de ese esfuerzo. En particular y desde la perspectiva de este estudio, se da un panorama más detallado de los indicadores demográficos relevantes de los países de Europa y América Latina, donde se centra el análisis descriptivo de esta sección.

3.1.1. Países de Europa

En el Cuadro Nº 2 puede apreciarse que no todos los países que tienen altas tasas de dependencia por envejecimiento de la población, tienen las mismas condiciones económicas para resolverlas. Así tenemos los casos de Francia, Reino Unido, Noruega o Suecia, que tienen niveles de ingreso per capita del orden de los 20 mil dólares anuales o más. Por otro lado, países Europeos como Albania o Serbia, tienen ingresos per capita que representan un 10% de los países antes mencionados.

Varios países de Europa del Este tienen actuales tasas de dependencia bajas en comparación con otros países de la región, pero sus perspectivas futuras son muy desalentadoras, ya que al proceso de envejecimiento demográfico dentro de cada país, se suma el efecto negativo de las migraciones de los jóvenes a países más prósperos.

**CUADRO Nº 2
DEMOGRAFÍA, TASA DE DEPENDENCIA DE LOS SISTEMAS E INGRESO PER CAPITA EN EUROPA**

País	Demografía y otras estadísticas relacionadas		con seguridad social, 2002. EUROPA		Edad de retiro estatutaria		Edad de retiro temprana		PIB per capita (US\$)
	Población total (millones)	% de 65 años o más	Ratio de Dependencia*	Esperanza de vida al nacer (hombre / Mujer)	hombre	mujer	Hombre	Mujer	
Albania	3,1	5,8	56,7	70,2	76,1	60	55		3.189
Alemania	82	16,1	46,8	74,3	80,6	65	65		23.742
Andorra	0,07	12,7	38,7	80,5	86,5	65	65		18.000
Austria	8,1	15,4	47,7	74,7	80,9	65	60	61,5	25.089
Bielorrusia	10,2	13,1	48,1	62,8	74,4	60	55		6.876
Belgica	10,2	16,8	52,2	75	81,3	65	62	60	25.443
Bulgaria	8	16	47,4	67,1	74,8	61,5	56,5		5.071
Croacia	4,7	13,8	47,2	69,6	77,6	62	57	57	7.387
Chipre	0,8	11,4	53,8	75,7	80,2	65	65		19.006
Dinamarca	5,3	15	49,4	73,6	78,6	67	67	60	25.869
Eslavaquia	5,4	11,3	45,7	69,1	77	60	60		10.591
Eslovenia	2	13,6	42,8	71,5	78,9	58	54		15.977
España	39,9	16,7	46,4	74,8	81,9	65	65	61	18.079
Estonia	1,4	14,1	47,9	64,8	75,8	63	58		8.355
Finlandia	5,2	14,8	49,4	73,7	81	65	65	60	23.096
Francia	59	15,8	53,1	74,5	82,3	60	60		22.897
Grecia	10,6	17,2	48,1	75,5	80,8	65	65	60	15.414
Guernsey	0,06	17,1	49,9	76,7	82,8	65	65		20.000
Holanda	15,8	13,6	47	75,3	80,7	65	65		24.215
Hungria	10	14,6	46,6	66,8	75,4	62	62		11.430
Islandia	0,3	11,6	54	76,8	81,4	67	67		27.835
Irlanda	3,8	11,3	49,9	73,8	79,1	66	66		25.918
Isla de Man	0,07	17,3	53,3	74,2	81,2	65	60		18.800
Italia	57,5	18,7	47,4	81,6	75,2	65	60		22.172
Jersey	0,09	14,6	47,9	76,2	81,2	65	65	63	24.800
Latvia	2,4	14,5	48,3	64,3	75,6	61,5	58,5	60	6.264
Lechstein	0,03	11	41,6	75,3	82,6	64	62	60	23.000
Lituania	3,7	13,1	49,4	66,5	77	62	58		6.656
Luxemburgo	0,4	14,3	49,2	73,2	80,4	65	65	57	12.749
Malta	0,4	19,2	48,6	62,8	70,3	62	57		2.037
Monaco	0,03	22,5	60,6	75	83,1	65	65	60	27.000
Noruega	4,4	15,5	54,5	75,4	81,3	67	67		28.433
Polonia	38,6	11,9	46,6	69	77,3	65	60		8.450
Portugal	10	15,4	47,4	71,9	79,1	65	65	55	16.064
Reino Unido	59,3	15,7	53,3	75	80	65	60		22.093
Republica Checa	10,3	13,7	43,8	71,2	78	61	59	58	13.018
Rumania	22,5	13,1	46,6	66,5	73,3	65	60	55	6.041
Rusia	146,2	12,3	44,9	60,1	72,5	60	55		7.473
San Marino	0,03	16,2	47,1	77,6	85,1	60	60		32.000
Serbia	10,6	14,9	53,1	70,5	76,6	60	55		2.300
Suecia	8,9	17,4	56	77	82,1	65	65	60	22.636
Suiza	7,2	15,8	48,3	75,6	82	65	63		27.171
Ucrania	50	13,5	47,4	62,7	73,5	60	55		3.458

* El país no posee un programa de retiro temprano, o tiene uno solo para grupos específicos o no hay información disponible

3.1.2. América Latina

América Latina presenta los indicadores seleccionados que muestra el Cuadro N° 3.

Puede apreciarse que los ratios de dependencia en la estructura demográfica de América Latina son superiores a los correspondientes a países de Europa. En varios países el ratio es superior a 60, que es el valor máximo registrado en Europa. Esto se da en presencia de niveles de ingreso que representan un cuarto de los niveles de los países de altos ingresos del viejo continente.

En América del Norte, EEUU y Canadá presentan los menores ratios de dependencia demográfica y los más altos niveles de ingreso per capita de la región (y del mundo).

En América del Sur, Chile y Brasil presentan bajos ratios de dependencia y altos niveles de ingreso per capita en relación al promedio de su región.

CUADRO N° 3 DEMOGRAFÍA, TASA DE DEPENDENCIA DE LOS SISTEMAS E INGRESO PER CAPITA EN AMÉRICA LATINA

Demografía y otras estadísticas relacionadas con seguridad social, 2002. AMERICA

País	Población (millones)	Población de 65 años o más	Ratio de Dependencia	Esperanza de vida al nacer		Edad de retiro temprano		PIB per capita (US\$)
				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Antigua y Barbuda	0,081	4,5	48,8	68,9	73,7	60	60*	10.294
Argentina	38,7	10,2	58	71,6	79,1	65	60	12.106
Bahamas	0,323	6,2	53	69	75,3	65	60	17.159
Barbados	0,27	10	41	73,1	79,2	65,5	62	15.720
Belize	0,27	4,3	70	69,5	74,1	65	60	6.950
Bermuda	0,064	11,5	44,3	75,3	79,4	65	65*	36.000
Bolivia	9,1	4,5	74	63,4	67,7	65	65*	2.587
Brasil	186,4	6,1	51	68,2	75,7	65	60*	7.790
Canadá	32,2	13,1	44	78,2	83,1	65	65*	30.677
Chile	16,2	8,1	49	75,5	81,5	65	60*	10.274
Colombia	45,6	5,1	57	70,3	76,3	60	55*	6.702
Costa Rica	4,3	5,8	52	76,5	81,2	61	59*	9.606
Cuba	11,2	10,8	43	76,3	80,3	60	55*	3.000
Dominica	0,079	7,9	55,5	71,2	77,1	60	60*	5.448
Ecuador	13,2	5,8	62	72,1	78	55	55*	3.641
El Salvador	6,8	5,4	65	68,8	74,9	60	55*	4.781
EEUU	298,2	12,3	49	75,2	80,6	65,5	65,5	37.562
Granada	0,103	3,6	63,1	62,7	66,3	60	60*	7.959
Guatemala	12,6	4,3	91	64,9	72,1	60	60*	4.148
Guyana	0,75	5,2	53	62,3	68,4	60	60*	4.230
Haiti	8,5	4	71	52,9	54	55	55*	1.742
Honduras	7,2	3,9	76	67,2	71,4	65	60*	2.665
Islas Virgenes	0,022	5	36,7	75	77,1	65	65*	38.500
Jamaica	2,6	7,6	63	69,4	72,7	65	60*	4.104
Mexico	107	5,3	57	73,7	78,6	65	65	9.168
Nicaragua	5,4	3,3	73	68,7	73,5	60	60*	3.262
Panamá	3,2	6	57	73	78,2	62	57*	6.854
Paraguay	6,1	3,7	70	59,7	74,2	60	60	4.684
Peru	27,9	5,3	60	68,7	73,9	65	65	5.260
Republica Dominicana	8,9	4,1	58	65,4	72,3	60	60	6.823
Saint Kitts and Nevis	0,043	8,5	60	68,7	74,5	62	62*	12.404
Santa lucia	0,161	7,2	56	71,6	74,6	62	62	5.709
San Vicente y las Granadinas	0,0119	6,5	56	69,3	74,3	60	60*	6.123
Trinidad y tobago	1,3	7,4	41	67,7	72,5	60	60*	10.766
Uruguay	3,4	13,2	60	72,7	79,3	60	60*	8.280
Venezuela	26,7	5,1	57	70,9	76,3	60	55*	4.919

* El país no posee un programa de retiro temprano, o tiene uno solo para grupos específicos o no hay información disponible

Frente a estas situaciones paramétricas, los países en general han elegido distintos esquemas que se presentan a continuación.²⁷

²⁷ Luego se analizarán algunos casos particulares que interesan desde la perspectiva de este estudio.

3.1.3. La Tipología de los regímenes de retiro

La tipología de los regímenes de pensiones que se utilizará para dar un panorama global se corresponde con la planteada por el Banco Mundial en sus estudios comparativos entre países.

El enfoque se basa en destacar el rol y el objetivo de cada componente del sistema de pensiones, para el que se definen dos “pilares obligatorios”: un componente redistributivo y un componente de cobertura o de seguro frente a la contingencia de la vejez. El componente redistributivo tiene como propósito garantizar un nivel de prestación mínima. El componente correspondiente al seguro de vejez tiene como objetivo un nivel de vida al retiro basado en el nivel de vida previo al retiro. Finalmente, en algunos casos es posible identificar un tercer pilar de contribuciones voluntarias complementario a los anteriores.

Dentro de esos pilares, los esquemas se clasifican según su modalidad: público o privado, de beneficio definido o de contribución definida.

El Cuadro N° 4, tomado del Panorama de Pensiones del Banco Mundial²⁸, resume los sistemas de pensiones para 53 países.

En la visión planteada por el Banco Mundial se advierte que los sistemas de pensiones tienen los pilares públicos y privados donde se conjugan el pilar redistributivo y el pilar del seguro obligatorio de vejez.

Primer Pilar: esquema redistributivo

Casi todos los países tienen un componente redistributivo. Es la perspectiva de la solidaridad inter e intrageneracional, donde los activos financian a los pasivos, y también el componente redistributivo entre las pensiones más altas y las pensiones más bajas.

El Banco Mundial distingue dentro de este pilar distintos esquemas: Básico o General, Focalizado (*Targeted*) y de Jubilaciones Mínimas. Todos son obligatorios y provistos por el Estado.

a) Básico o general

El beneficio en esta modalidad es uniforme para todos (*flat rate*) o en algunos casos dependiendo de los años de trabajo, no de los ingresos. Estos esquemas son comunes en los países de la OCDE, en Europa del Este y Asia Central

b) Focalizados (“Targeted”)

En estos esquemas se pagan mayores beneficios a los retirados más pobres y menores pensiones a los de ingresos más altos. La diferenciación puede efectuarse según los ingresos determinados exclusivamente para la jubilación, en tanto en otros se efectúa una evaluación de otras fuentes de riqueza posibles como los ahorros o los activos acumulados; o, finalmente, una evaluación más amplia donde se tienen en cuenta tanto ingresos como activos.

Casi todos los países de la OCDE tienen algún esquema de focalización o de asistencia social.

En casi todos los países de América Latina y el Caribe hay una jubilación mínima. Esto no sucede en Europa del Este o Asia Central. De hecho Croacia, Hungría y la República de Eslovaquia han abolido o planean abolir sus esquemas de focalización de las pensiones.

²⁸ Banco Mundial ().

**CUADRO Nº 4
MODALIDADES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN 53 PAÍSES**

Pilar Función Provisión Tipo	Cobertura universal			Seguro	
	Esquema Redistributivo			Mantener nivel de vida pre retiro	
	Orientado	Público		Público Tipo	Privado Tipo
Basico		Minimo			
OECD					
Alemania	x			Puntos	
Australia	x				CD
Austria	x			BD	
Belgica	x		x	BD	
Canada	x	x		BD	
Dinamarca	x	x		BD + CD	CD
España			x	BD	
Estados Unidos	x			BD	
Finlandia	x			BD	
Francia	x		x	BD+Puntos	
Grecia	x		x	BD	
Holanda	x	x			BD
Irlanda	x	x			BD
Islandia	x				BD
Italia	x			CN	
Japón		x		BD	
Korea		x		BD	
Luxemburgo	x	x	x		
Noruega	x	x		Puntos	
Nueva Zelanda	x	x			
portugal	x		x	BD	
Reino Unido	x	x	x	BD	
Suecia	x			CN	BD+CD
Suiza	x		x	BD	Define credito
Europa orientada y Asia central					
Bulgaria	x		x	BD	CD
Croacia		x		Puntos	BD
Eslovaquia			x	BD	
Estonia	x	x		BD	CD
Hungria			x	BD	CD
Latvia			x	CN	CD
Lituania		x		BD	CD
Polonia			x	Puntos	CD
Republica Checa	x	x	x	BD	
Turquia	x		x	BD	
América Latina y el Caribe					
Argentina	x	x			CD
Chile	x				CD
Colombia	x				CD
Costa Rica	x			BD	CD
El Salvador	x				CD
Mexico	x				CD
Peru	x				CD
Republica Dominicana	x				CD
Uruguay	x			BD	CD
Medio oriente y Africa del norte				BD	
Algeria		x		BD	
Djibouti		x		BD	
Egipto		x		BD	
Iran		x		BD	
Jordania		x		BD	
Libia		x		BD	
Marruecos		x		BD	
Republica de Bahrein		x		BD	
Túnez		x		BD	
Yemen		x		BD	

Fuente: Pensions Panorama. The World Bank.

c) *Mínimos*

Como en los esquemas focalizados, el sistema de los mínimos tiende a evitar que las jubilaciones caigan por debajo de un determinado nivel. Lo que difiere respecto del sistema focalizado, es su organización y las condiciones de elegibilidad. En algunos países el mínimo está relacionado con los ingresos. Es el caso de las jubilaciones mínimas de América Latina. En estos países, los jubilados deben haber pagado contribuciones por un mínimo de años para acceder al beneficio.

Los créditos mínimos en esquemas relacionados a los ingresos - como Bélgica y el Reino Unido - benefician a los trabajadores con muy bajos ingresos computables para la jubilación.

Segundo Pilar: Seguro Obligatorio

El Segundo Pilar es el destinado a la cobertura de la contingencia de la vejez en un esquema de seguro obligatorio.

Apunta a que quienes se retiran de la fuerza laboral e ingresan al esquema de pensiones tengan una adecuada tasa o ratio de reemplazo o sustitución del salario (en relación a los ingresos previos al retiro) y no en la perspectiva de evitar la pobreza o fijar un nivel de vida mínimo.

Pocos países en el mundo, entre los que se encuentran Nueva Zelanda e Irlanda, no poseen alguno de los esquemas de este segundo pilar.

Dentro de los modelos de seguro obligatorio, se distinguen:

a) *Beneficio Definido*

De los 53 países estudiados por el Banco, 32 tienen esta modalidad de seguro. En este esquema el monto que se recibe en el retiro depende de los años de contribución al sistema en la vida laboral. Esta modalidad es de escasa utilización en América Latina.

b) *Contribución Definida*

En esta modalidad el trabajador tiene una cuenta individual en la que las contribuciones son ahorradas e invertidas. El ahorro acumulado se transforma en un flujo de ingresos en el período de retiro. Usualmente una anualidad fija hasta la muerte. Estos esquemas sólo existen en tres países de altos ingresos de la OCDE, pero son muy difundidos en América Latina, Asia Central y Europa del Este.

Finalmente hay algunos países que tienen esquemas relacionados con ingresos que se basan en un sistema de "Puntos". En Francia con los planes ocupacionales, y en Croacia, Estonia, Alemania, Noruega y Eslovaquia en sus esquemas públicos de puntaje.

Los trabajadores ganan puntos para su pensión futura basada en sus ingresos individuales para cada año de contribución. Al retiro, cada punto se multiplica por un valor del punto-pensión para convertirlo en un esquema regular de pagos.

c) *Cuentas Nocionales*

Cuatro países también tienen el sistema de las "Cuentas Nocionales". Son los casos de Italia, Letonia, Polonia y Suecia. Estos son esquemas que registran las contribuciones de los trabajadores en una cuenta y aplican una tasa de retorno a lo computado en esa cuenta. Las cuentas son nocionales en el sentido de que las contribuciones, como el interés cargado, sólo existen en los registros de la institución que los administra. Al retiro, el capital acumulado nocional de la cuenta se convierte en un flujo de ingresos por pensiones de acuerdo a una fórmula que toma en cuenta la expectativa de vida al retiro.

d) *Créditos Definidos*

No existe país con un esquema puro de créditos o aportes definidos. En Suiza por ejemplo, el esquema se identifica como de Contribución Definida, toda vez que tanto los individuos como los empleadores tienen que pagar una contribución de acuerdo a una alícuota que varía con la edad. Sin embargo, el gobierno también fija la tasa mínima de retorno que el esquema debe pagar y una tasa de anualidad en base a la cual la acumulación es transformada en un flujo de pagos al retiro. Por ello el esquema tiene finalmente más características de un esquema de Beneficio Definido que de Contribución Definida.

Tercer Pilar: contribuciones voluntarias

El tercer pilar está constituido por los modelos voluntarios de contribución del empleador o del empleado. Este pilar no fue analizado en el informe del Banco Mundial que se referencia en esta sección; tampoco es necesario analizar desde la perspectiva del estudio llevado a cabo.

3.2. Modelos de pensiones en países seleccionados

3.2.1. Países Europeos de la OCDE y EEUU

A continuación se describen los tradicionales esquemas en los países de Europa. En todos los casos los sistemas existentes tienen larga tradición; y sus países han podido hasta el momento hacer frente a las dificultades financieras que impone el fuerte proceso de envejecimiento de su población. Por otra parte, esa larga tradición, el peso de las instituciones y la presión política de un electorado envejecido, han impedido hasta el presente que se rompa el pacto intergeneracional implícito y solo han permitido encarar reformas paramétricas.

3.2.1.1. Alemania

En Alemania existen tres ramas en la seguridad social: los seguros sociales, la compensación social y la asistencia social.

Tradicionalmente el sistema se ha basado en los seguros sociales (*Socialversicherung*); así, junto a los clásicos seguros del sistema de seguros sociales de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y vejez, existe también un seguro de desempleo.

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial se creó adicionalmente otra rama de la seguridad social para los veteranos de guerra llamada "*soziale entschädigung*". El Estado asumió la responsabilidad de compensar las lesiones sufridas por aquellos que habían ofrecido sus servicios al Estado. Con esa finalidad se dictó la Ley Federal de Asistencia (*Bundesversorgungsgesetz*). Posteriormente, esta rama de la seguridad social fue ampliada para la cobertura de las víctimas de vacanaciones o de actos de violencia social o criminal.

La tercera y más antigua rama de la seguridad social es la asistencia social (*Socialhilfe*).

Además de las tres ramas citadas, existen otras ramas de reciente creación que pertenecen al sistema de seguridad social pero que presentan ciertas dificultades para incluirlas en alguna de las tres secciones citadas. Podemos citar el régimen de protección de estudiantes (*Ausbildungsförderung*) (o promoción de la formación), las prestaciones de protección a la familia (*Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschub*) y las prestaciones para la vivienda (*Wohngeld*).

Los cuatro seguros sociales no tienen el mismo campo de cobertura personal, ya que existen diferencias de acuerdo con el propósito de cada seguro. Sin embargo, dado que no existen grandes diferencias, se habrá de enfocar la visión global desde el punto de vista de los grupos de personas y no desde cada uno de los seguros por separado.

En primer lugar, debe hacerse una distinción entre las personas obligatoriamente aseguradas y las voluntariamente aseguradas. Las personas que estén desempeñando un trabajo retribuido están obligatoriamente aseguradas. La legislación utiliza el término "*beschäftigt sein*" (estar trabajando) y toma la "*Beschäftigungsverhältnis*" (relación laboral) como punto de partida para la obligación del seguro. Los que trabajan en un empleo retribuido deben ser distinguidos de los trabajadores

autónomos. De acuerdo con la jurisprudencia, la principal característica del *Beschäftigungsverhältnis* es la dependencia personal del "*bveschäftigte*" (trabajador por cuenta ajena) respecto al empresario. Esta dependencia se asume especialmente cuando existe obligación de obtener las instrucciones sobre el trabajo.

Los "*Arbeiter*" (obreros) y los "*Angestellte*" (empleados) están asegurados de acuerdo con los criterios anteriormente mencionados. Respecto a la obligación del seguro (históricamente la distinción de hacía teniendo en cuenta si las actividades eran físicas o intelectuales), solamente tiene importancia respecto al seguro de enfermedad. En este seguro los "*Angestellte*", y desde 1989 también los "*Arbeiter*", que tienen ingresos superiores a un cierto límite (límite de obligatoriedad del seguro), están excluidos del aseguramiento obligatorio.

El seguro obligatorio sólo existe en aquellas actividades que se desempeñan a cambio de un salario. Todos los ingresos del trabajo que se desempeña se incluyen en este concepto, independientemente del nombre o de la forma en que se paguen, tanto si existe un derecho como si se generan directamente o por conexión con las actividades. Estas reglas están más desarrolladas en la Ley, en la que se tiende a la mayor armonía posible con el concepto de salario que se utiliza en el derecho tributario.

Además, otros pequeños grupos de trabajadores autónomos están obligatoriamente asegurados. Entre ellos podemos mencionar los empleados del hogar, artesanos, artistas y escritores. En ocasiones se aplican reglas especiales para ellos, por ejemplo para los agricultores.

Finalmente, existe otra categoría de personas obligatoriamente aseguradas que son los que interrumpen una relación laboral dependiente o la finalizan sin perder la necesidad de protección, tales como aquellos que están realizando el servicio militar o los perceptores de prestaciones de desempleo o pensiones.

Todos los funcionarios públicos están excluidos del seguro obligatorio, dado que están protegidos por un régimen especial.

Todos los seguros sociales, excepto el seguro de desempleo, ofrecen la posibilidad de asegurarse voluntariamente. El seguro de vejez e invalidez ofrece la oportunidad del seguro voluntario a todos los alemanes, ciudadanos comunitarios y a cualquier persona que viva o cuyo lugar habitual de residencia en Alemania.

El desafío que plantea tanto la unificación europea en particular como la competencia globalizada y aumentada después del fin de la guerra fría, es el de los costos laborales derivados en gran medida de los programas de seguridad social. En este contexto debe entenderse el proceso de reforma alemán.

En 1995 los seguros sociales se financiaron en Alemania con impuestos sobre las nóminas salariales del 18.6% de los salarios brutos, la salud con el 14.0% y el desempleo con 6.5%; ascendiendo el total al 39,1 % de los salarios brutos. Este costo para un trabajador industrial alemán resulta un 40% superior a su contrapartida en Estados Unidos.

Las medidas reformadoras, comenzaron a efectivizarse en 1992, y conciernen únicamente a:

- i) El seguro de base de los trabajadores dependientes del sector privado.
- ii) El sistema de jubilación de los funcionarios, comprendida la prestación complementaria.

El nivel complementario no reformado, aplica al sistema de capitalización. El objetivo de las medidas apunta a la reducción de tres puntos en la tasa de cotización para el 2010.

Las medidas específicas han sido las siguientes:

- 1) Revalorización de las cotizaciones en función de la variación del salario neto (antes la referencia para la imposición era la evolución de la media de las remuneraciones brutas al 1° de julio de cada año).
- 2) Mayor participación del financiamiento presupuestario del Estado.

3) Retraso en la edad de jubilación. Existen regímenes que posibilitan la jubilación anticipada (mujeres, desempleados, minusválidos). Mediante un mecanismo progresivo, las prejubilaciones desaparecerán y se asimilarán al régimen general hacia el 2010.

4) Incremento en las bases de cotización. En particular se prevé incorporar a la base de cotización las prestaciones sustitutivas al salario (desempleo, incapacidad).

Paralelamente, se incorporaron medidas tendientes a fortalecer el componente distributivo:

1) Reinstauración de la jubilación mínima en un 75% de la base de referencia.

2) Existe un período de suspensión de la actividad por educación de los hijos, que actualmente es de un año, que podrá prolongarse hasta los 3 años para los nacidos después de 1992.

Debe destacarse como relevante en el caso de Alemania que luego de la unificación, se permitió un flujo de migraciones internas con una influencia demográfica ligeramente favorable, ya que la relación beneficiarios/cotizantes de los inmigrantes del Este alemán es inferior a la correspondiente a la ex República Federal de Alemania, aunque la situación económica de los territorios incorporados plantean un fuerte desafío.

El Sistema de Pensiones Actual en Alemania

El actual Sistema Público de Pensiones en Alemania tiene un solo pilar basado en Puntos de Pensión. Paralelamente existe una red de asistencia social.

Las pensiones se perciben desde los 65 años de edad con cinco años de contribuciones y con la edad de 63 con 35 años de aportes. Menos de cinco años de aporte no generan beneficios.

El esquema de cálculo de los beneficios es "por puntos". Un año de contribución para un ingreso promedio es un punto. Se graban ingresos mensuales entre €325 y €4,500 (valores del año 2002). El piso y el techo son equivalentes al 12% y al 163% del ingreso promedio respectivamente.

El techo también se aplica al número de puntos ganados. Los ingresos promedios cubiertos eran €28,626 en el 2002, equivalentes al 86% de los ingresos de un trabajador en actividades productivas en ese año. La suma de puntos a la edad de jubilación se multiplica por el valor del punto pensión que en año 2002 alcanzaba: €25.31 en la primer mitad del 2002 y €25.86 en la segunda mitad de ese año.

Los primeros tres años de contribución antes de los 25 años se ajustan hacia arriba hasta la menor de dos cantidades: 75% de los derechos de pensión o el 75% del promedio de pagos a lo largo de la vida laboral. El valor del punto-pensión se ajusta anualmente en línea con los salarios brutos, sujeto a un ajuste por incrementos en la tasa de contribución al sistema público. Se espera limitar esta tasa al 22%. En el año 2002 esa tasa era del 19.1%. A partir del 2004 se implementó un sistema para ajustar ese valor en función de la evolución del ratio de dependencia.

Asistencia Social

El beneficio se determina regionalmente. Los beneficios alcanzaban el año 2002 eran €648 por mes.

3.2.1.2. Estados Unidos de Norteamérica

El sistema norteamericano de pensiones de seguridad social es el *Old Age and Survivors Insurance (OAS)* y comenzó a funcionar en 1937.

En la crisis del sistema, que se manifiesta hacia finales de los años setenta, se identifican:

i) Mientras las prestaciones eran revalorizadas por precios, la masa salarial vio frenado su crecimiento por la crisis económica del período.

- ii) El aumento del desempleo.
- iii) Deterioro en la relación demográfica por envejecimiento poblacional.

En 1982 el OASI recurre al préstamo. Se constituye una Comisión para la reforma presidida por Alan Greenspan. En 1983 se adopta un plan de reformas consistente en:

1) Reducción de las prestaciones: básicamente la prohibición de acumular prestaciones. Asimismo, la indexación o ajuste por inflación utiliza como base de cálculo la evolución de los índices de precios o de salarios, el que resulte menor.

2) Aumento del número de cotizantes, incluyéndose las prestaciones por encima de cierto límite. Se incorporan asimismo los nuevos funcionarios. Por otra parte se incrementaron las cotizaciones para generar un fondo de reservas temporales, destinadas a financiar a la generación del "baby boom".

3) Retraso progresivo y a largo plazo de la edad de jubilación.

4) Incentivos a retrasar la jubilación.

El Sistema Actual en EEUU

El actual sistema de pensiones público en EEUU se conoce como Seguridad Social y tiene una fórmula progresiva de beneficios. Existe también un nivel mínimo de acuerdo a una evaluación de recursos de los jubilados de bajos ingresos.

La edad normal de retiro se encuentra entre los 65 y 66 años, aumentando a los 67 años por etapas. Se requiere un mínimo de 10 años de aportes, siendo posible la jubilación anticipada con menores beneficios a partir de los 62 años.

Para calcular los beneficios, los primeros U\$S 592 por mes de los ingresos computables tienen una tasa de reemplazo del 90 %. Los ingresos entre U\$S 592 y U\$S 3,567 por mes (22% y 133% de los ingresos promedio respectivamente) son reemplazados al 32%. A partir de ese umbral, se reemplazan al 15%.

Los ingresos se ajustan por el crecimiento en los ingresos promedio. El beneficio se calcula en base a los 35 mejores años de ingresos.

El techo para las contribuciones y los beneficios alcanza U\$S 84,900 por año — 2.5 veces el ingreso promedio — que se ajusta anualmente.

Focalizado (Targeted)

Las personas solteras de más de 65 años son elegibles para una prestación de U\$S 6,540 de ingreso suplementario dependiendo de los activos y de otros ingresos. Los estados a menudo suplementan el mínimo federal.

Las personas en edad de jubilación tienen derecho a deducciones en el impuesto a los ingresos federal. Para solteros en edad de trabajo la deducción es U\$S 4,700 y U\$S 5,850 para mayores de 65 años.

3.2.1.3. Reino Unido

En el sistema previsional del Reino Unido se pueden identificar los siguientes componentes:

1) Una pensión base para todo británico. En los casos necesarios se complementa con un ingreso mínimo por vejez (*Income Support*).

2) Prestación complementaria determinada en función del salario. Esta puede ser garantizada en el marco de la seguridad social bajo un esquema de reparto: *State Earning Related Pensions (SERPS)*, o un régimen empresarial bajo el esquema de capitalización.

En el marco de estos dos pilares, las prestaciones de la seguridad social pueden dividirse en cuatro categorías:

1) Prestaciones contributivas (*contributory benefits*). Tales son las prestaciones de los seguros que cubren las contingencias de desempleo, enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo, vejez y muerte.

2) Prestaciones no contributivas (*non-contributory benefits*). Estas prestaciones se financian con los impuestos y cubren las contingencias de invalidez, vejez y muerte para aquellas personas no protegidas por el sistema de seguros.

3) Prestaciones sujetas a una declaración de ingresos (*means tested benefits*). Estas prestaciones también se financian a través de los impuestos generales y su reconocimiento se condiciona a una prueba de recursos e ingresos (*means test*).

4) Prestaciones por niño a cargo (*child benefits*).

La reforma fue emprendida en los años 80 mediante el Libro Verde y el Libro Blanco (1985) y la *Social Security Act* de 1986. La misma procuraba dos objetivos:

1) Hacer frente a los problemas financieros del *SERPS* en los 90, como consecuencia de la evolución demográfica.

2) Desincentivar al máximo a las empresas y personas a continuar adhiriéndose al *SERPS*, procurando el Estado reservarse únicamente el seguro de la prestación mínima.

Sin embargo, no todos aceptaron salir del *SERPS*, aunque se redujeron las prestaciones a que daba derecho (20% del salario medio calculado sobre el período total de cotización en lugar de 25% del salario medio de los 20 mejores años). Simultáneamente se incorporaron otros incentivos para abandonar el *SERPS*, otorgando ventajas fiscales para quienes suscribiesen planes individuales de jubilación.

El Sistema Actual Británico

El sistema británico descansa sobre dos pilares: una jubilación uniforme (*flat rate*) básica y un beneficio adicional en función de los ingresos. Esto se complementa por un amplio sector privado de jubilación voluntaria.

Un nuevo beneficio relacionado con los ingresos se introdujo focalizando en los de menores ingresos por pensiones.

La edad de jubilación es 65 años para hombres y 60 años para mujeres, y serán igualadas a 65 años desde el 2010. La edad para el nivel mínimo de ingresos garantizados (*MIG*) es 60 años y aumentará en línea con el aumento de la edad de jubilación de las mujeres

Para calificar a la pensión estatal básica se necesita contribuir a la seguridad social o tener créditos por 9/10 de 44 años (potencial de vida laboral). Un beneficio reducido lo reciben aquellos que superaron al menos 11 años de aportes.

La pensión estatal básica en 2002 para una persona soltera era £3,896. La segunda pensión estatal (*S2P*) tiene una agenda progresiva. Para ingresos entre £3,910 por año en 2002/03 y el primer umbral de £10,800, la tasa de reemplazo es 40% de la diferencia, sin importar los ingresos. En el siguiente intervalo la tasa de reemplazo es 10% hasta £24,650. Entre este umbral y el techo, el reemplazo es 20%. El techo era £30,505 in 2002/03.

El valor del beneficio se calcula en base al promedio de los salarios en la vida laboral, con los primeros años aumentados según el promedio de la economía en su conjunto. Los beneficios se ajustan por el nivel de precios después del retiro

Focalizado (Targeted)

El ingreso mínimo garantizado es desde 2003/04 un crédito de pensión. El ingreso anual focalizado era de £5,041. El crédito de pensión incluye un nuevo crédito de pensión por encima del crédito garantizado que reemplaza el *MIG*. Esto reduce el retiro de beneficios del 100% bajo el *MIG* al 40%. Los individuos con ingresos, aparte del crédito de pensión es menor que el mínimo, pero mayor que un "punto de partida" recibe un adicional. El "punto de partida" es igual al valor de la pensión básica. El adicional es 60% del ingreso por encima del punto de partida. Para las personas con ingresos por encima del mínimo, el beneficio se reduce en 40% del exceso sobre el mínimo. El crédito mínimo para 2004/05 es, por lo tanto, $(£105 - £80) * 60\% = £15$ por semana.

3.2.1.4. Francia

La seguridad social francesa se caracteriza por la existencia de varios regímenes para los distintos grupos profesionales.

1) El Régimen General (*le régime général*) es el más importante. Se aplica a los trabajadores del comercio y la industria, así como a ciertas categorías de personas asimiladas. Gozan de protección por enfermedad, maternidad, incapacidad laboral, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vejez y muerte. El régimen también contempla prestaciones de protección a la familia para los trabajadores asalariados, trabajadores autónomos (excepto agrícolas) y población inactiva.

2) El Régimen Agrario (*le régime agricole*) corresponde a los trabajadores del campo que no sean autónomos, y gozan de una protección comparable a la del régimen general. Los trabajadores por cuenta propia cuentan con protección por vejez y cargas de familia.

3) Los regímenes especiales (*les régimes spéciaux*).

Corresponde a ferroviarios, mineros, funcionarios públicos, y otros. El nivel de protección es variable en cada régimen, pero si una contingencia está protegida, la prestación es por lo menos del mismo nivel que la respectiva del régimen general.

4) Los múltiples regímenes para trabajadores autónomos, excepto los agrarios (*les régimes autonomes des professions non salariés non agricoles*).

Existe cierta tendencia para la coordinación y armonización entre el régimen general y los demás regímenes. Fundamentalmente, en todos o en casi todos los regímenes existen reglas uniformes relativas a la administración, financiación y revisión jurisdiccional.

Los regímenes antes descritos forman lo que generalmente se denomina "seguridad social legal" (*les régimes légaux*). Existen además los regímenes de la seguridad social complementarios, ellos son:

a) Los regímenes complementarios de jubilación

Son establecidos sobre la base de los convenios colectivos. Desde 1972 son obligatorios para todos los asalariados del régimen general y del régimen agrario.

b) Las prestaciones complementarias de enfermedad

También de carácter colectivo.

c) La contingencia del desempleo

Esta contingencia no sólo está cubierta por la seguridad social legal, sino también por el Derecho del Trabajo. Todas las personas que realicen una actividad sobre la base de un contrato de trabajo gozan de un régimen de protección por desempleo obligatorio, que es una síntesis de dos regímenes existentes anteriormente: uno de asistencia pública y otro que era un seguro de desempleo recogido en los convenios colectivos.

d) *Asistencia Social*

Cumple una función residual respecto al sistema.

El artículo 34 de la Constitución establece que será una Ley aprobada por el Parlamento la que determine los principios fundamentales en materia de seguridad social. Las materias que no afecten estos principios fundamentales pueden ser definidas por el Gobierno mediante decretos. El Parlamento puede autorizar al gobierno a legislar por un período determinado de tiempo en materias de competencia del Parlamento y con un fin específico. En estos casos el gobierno dicta ordenanzas ().

La Ley más importante en el Régimen General de la seguridad social es el Código de la Seguridad Social (*Sociale*). Esta Ley promulgada en 1956 y revisada en 1985 supuso la codificación del derecho de la seguridad social.

En materia de desempleo el marco legal está constituido por el, complementado por convenios colectivos.

La asistencia social está regulada por *Social*.

Dentro de la legislación francesa se distinguen tres niveles: leyes (decretos (que necesitan la aprobación del y decretos que no exigen este requisito. Las letras "L", "R" y "D" indican el respectivo rango jerárquico.

Un adecuado análisis comparativo entre regímenes exige tener en cuenta no sólo el lado de los derechos sino también las diferencias en términos de esfuerzo contributivo.

Por el lado de los derechos, las diferencias se manifiestan en:

a) Diferencias en la edad a la que empieza el derecho a pensión. Si bien la mayoría accede a la jubilación íntegra a los 60 años, existen las siguientes diferencias en términos de la edad de nacimiento del derecho: 50 años para profesiones liberales, sacerdotes, inactivos, Fondo Nacional de Solidaridad; 60 años para asalariados del sector privado, asalariados del Sector Público no comprendidos en algunas de las edades siguientes, artesanos industriales y comerciantes, y agricultores; 55 años para funcionarios que hayan cumplido al menos quince años en servicio activo: Banco de Francia, RATP (metro), trabajadores de mar, mineros, SNCF (ferrocarril), CNRACL (caja de jubilación de funcionario públicos nacionales), CAMR (redes secundarias del ferrocarril) artistas masculinos de la *Comédie Française*, maquinistas, electricistas, directores de la *Comédie Française* y de *l'Opéra*; 52,5 años para trabajadores de mar con 37.5 años de servicio; 50 años para artistas de canto de *l'Opéra*, mujeres artistas de la *Comédie Française*, trabajadores de mar con 25 años de servicios, personal de ruta y de mantenimiento de la SNCF y RATP con 25 años de servicios, mineros con 30 años de servicios, CNRACL con 30 de actividad y 10 en la red subterránea; 40 años para artistas de danza de *l'Opéra*; sin edad mínima para madres con al menos 3 hijos que tengan cumplidos 15 años de servicio, oficiales con 25 años de servicio, militares no oficiales con 15 años de servicios, mineros por razones económicas o físicas.

b) Diferencias en las reglas de cálculo de pensión.

c) Diferencias en las condiciones de pago en la pensión de supervivencia. Los porcentajes de pensión oscilan entre el 50% para el sector público, 52% régimen general y 60% regímenes complementarios.

d) Diferencias originadas en la duración del disfrute de las pensiones. Esto obedece a las diferentes expectativas de vida según la categoría profesional y el sexo.

La confrontación de los regímenes no es lineal y las jerarquizaciones en términos de regímenes más favorables no es clara. Sin embargo se distingue un mayor esfuerzo contributivo de los no asalariados. El sector público en general presenta condiciones menos restrictivas para el retiro.

Los intentos de reforma

En ese complejo marco de diferencias paramétricas dentro de un esquema de reparto, a fines de 1995 el gobierno francés toma la iniciativa de una reforma que es socialmente resistida, con la adhesión al paro como repudio a las medidas de aproximadamente el 40% de los empleados estatales de quienes dependen la mayoría de los servicios públicos franceses.

La reforma en realidad no va dirigida a revisar las bases del sistema de reparto, sino que intenta definir mecanismos tendientes a financiar su déficit que ascendería a U\$S 55 mil millones, constituyendo el 85% del déficit fiscal y aproximadamente el 4% del PBI francés. El déficit de la seguridad social se presenta entonces como uno de los principales escollos para cumplir con el Tratado de Maastricht que permitiera un 3% del PBI como déficit hacia 1997 y finanzas equilibradas para 1999, a fin de posibilitar la moneda única.

En tal sentido se proponen un impuesto general por 13 años, no ajustar por un año las prestaciones y sujetarlas impositivamente.

Estas medidas no resultarían suficientes para garantizar el equilibrio dinámico del régimen, y quizás la debilidad de la propuesta radique en que sólo se prometen costos a la generación presente sin beneficios claros de equilibrio del régimen en el futuro.

El Sistema Actual en Francia

Francia tiene un sistema con dos pilares, con un sistema público relacionado con ingresos y esquemas ocupacionales basados en puntos (esquema ARRCO). El esquema público cuenta también con un mínimo.

Una pensión estatal plena requiere 40 años de aportes desde el 2008, mientras que en 2002 era de 37.5. La edad normal de jubilación es a los 60.

La pensión mínima tiene los mismos requisitos que la pública basada en ingresos. La tasa de reemplazo es del 50% para una carrera completa. Para períodos inferiores, el beneficio se disminuye. La medida de los ingresos es un número de mejores años actualizados por precios. Desde el 2008 se promediarán 25 años. Hay un techo que en 2002 era €28,224, equivalente aproximadamente al 125% de los ingresos promedio. Los beneficios de pagos se ajustan por precios. La pensión mínima era €525 por mes en 2002 (un 30% de los ingresos promedio).

El esquema ARRCO cubre a la mayoría de los empleados del sector privado. Se ganan puntos cada año como cociente entre las contribuciones y el costo del punto-pensión. Al retiro los puntos acumulados se convierten en pensión multiplicando esos por el valor del punto pensión. En el 2002 ese valor era €1.05, y su costo, €11.00.

Actualmente se ajusta el costo del punto pensión en función de la evolución de los ingresos y el valor del punto de pensión en función del nivel de precios. Este esquema es válido hasta el 2008.

El ingreso Mínimo para personas de 65 años o más es de €6,832 por año. Esto se ajusta por el nivel de ingresos.

La reforma del año 2003 introdujo un nuevo objetivo: desde el 2008 los trabajadores con carrera completa que ganen un salario mínimo recibirán una pensión del 85% de ese salario mínimo. Para el 2002 ascendía a €10,882.

3.2.1.5. Suecia

El sistema de seguridad social sueco es un sistema dual con prestaciones universales para los residentes y prestaciones complementarias relacionadas con los ingresos. El régimen actual, que se basa en una ley de 1962, enfrentó una fuerte revisión aproximadamente 30 años después.

Hacia 1990 la economía sueca experimentó una fuerte crisis: caída el PBI, crisis financiera con aumento en las tasas de interés y devaluación del 25% de la corona sueca. Entre los gastos de

prestaciones sociales que alcanzaban los 300 mil millones de coronas, el 21% del PBI, el régimen previsional representaba aproximadamente el 50%.

El deterioro financiero del sistema fue contrarrestado en inicialmente con un aumento en las contribuciones sobre salarios que pasaron de 7.8% en 1965 para los obreros a 40.8% en 1992, y en esos años de 15.1% a 42.3% para los empleados.

Este gasto, no sólo importaba un fuerte problema de financiamiento, sino que también era fuertemente cuestionado en su sistema de incentivos y la falta de uniformidad de las prestaciones, lo que alentaba la reforma del sistema.

Pero la reforma no alcanzó a todo el sistema de seguridad social, sino básicamente las prestaciones de salud y los seguros contra accidentes de trabajo.

La reforma es instrumentada en etapas, donde las medidas son sometidas a debate. El debate actual se centra en el establecimiento de una relación automática entre ingresos y gastos.

En el sistema actual de pensiones existe una pensión básica completa para todos, siempre que hayan cumplido 40 años de residencia y 30 años de trabajo.

Las prestaciones son financiadas con presupuestos generales del Estado.

A su vez, existe una pensión complementaria completa, siempre que se hayan cumplido 30 años de trabajo. Esta se calcula en función de los mejores 15 años de trabajo con ingresos hasta un límite superior.

Estas prestaciones son financiadas mediante contribuciones de los empresarios en base a la masa salarial.

El nuevo sistema propone una pensión en base a los ingresos de toda la vida laboral con edad flexible de jubilación.

El Actual Sistema de Pensiones en Suecia

El sistema es mixto, con reparto y capitalización. La base es contributiva, con la constitución de un fondo de amortiguación para fluctuaciones demográficas.

El componente relacionado con ingresos del nuevo sistema de pensiones sueco esta basado en Cuentas Nocionales.

Hay un pequeño componente de contribución definida y un complemento según prueba de recursos.

Los planes de pensiones ocupacionales, con elementos tanto de beneficio definido como de contribución definida, tienen amplia cobertura.

La elegibilidad para la "pensión garantizada" se gana con 3 años de residencia. La máxima pensión requiere 40 años de residencia y se reduce proporcionalmente para períodos más cortos. La edad estándar para los planes ocupacionales es de 65 años con jubilación anticipada a los 55 años, y edad de ingreso a los 28 años. La pensión pública relacionada con ingresos puede solicitarse desde los 61 años.

Las contribuciones a las cuentas nocionales son 16% del ingreso gravable y aumentable con un promedio móvil de tres años del nivel general de ingresos.

La masa salarial imponible, neta de contribuciones patronales del 7% tiene una tasa de aportes personales del 14.88%. El mínimo no imponible alcanzaba en 2002 a SEK 11,310 (menos del 5% del promedio). El tope era de SEK 291,000 en 2002.

Al retiro, el capital nocional se convierte en una anualidad usando un coeficiente que depende de la edad de retiro (la *expectative* de vida). Se usa una tasa de descuento del 1.6% anual. Después del retiro las pensiones se ajustan con los ingresos promedio menos el 1.6%.

Focalizado (Targeted)

La pensión garantiza es un adicional con prueba de ingresos que en 2002 ascendía a SEK 80,727 (1/3 de los ingresos promedio). Se retira al 100% hasta SEK 47,754 (2002) de ingresos y luego al 48%. Este mínimo garantizado se ajusta por el nivel de precios.

Contribución Definida

Un 2.5 % del ingreso de pensión se pagan en cuentas de pensión personales.

Componente Cuasi obligatorio de Ocupaciones

Se aplica a las *industrins och handelns tilläggs pension* (ITP) o empleados de oficina. El beneficio definido es 10% del salario final hasta un tope de 7.5 veces el monto base (SEK 291,000 en 2002). Entre éste y 3.1 veces la tasa, es 65%; y de 3.1 a 4.6 veces 32.5%. Una pensión completa requiere 30 años de contribuciones.

Este esquema también tiene un componente de contribución definida del 2% de los ingresos brutos.

3.2.1.6. España

La Ley General de Seguridad Social (LGSS), en su artículo 2º señala los fines de la seguridad social, garantizando una protección adecuada en las contingencias y situaciones que define la ley, así como la progresiva elevación del nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural de aquellas personas comprendidas en el campo de aplicación de aquella y a los familiares asimilados que tuvieran a su cargo.

De acuerdo al artículo 20 de la LGSS, la acción protectora de la seguridad social comprende:

- a) La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo.
- b) La recuperación profesional en cualquiera de los casos mencionados en el apartado anterior.
- c) Prestaciones económicas en situaciones de incapacidad laboral transitoria, invalidez, jubilación, desempleo, muerte y supervivencia, así como las que se otorgan en situaciones especiales.
- d) Prestaciones económicas de protección de la familia.
- e) Servicios sociales.

Además pueden añadirse los beneficios de asistencia social.

Desde 1963 existe en España un Régimen General (para los empleados en la industria y servicios) que opera en cierta medida como modelos de protección, junto con un conjunto de regímenes especiales.

El campo de aplicación de los regímenes especiales depende bien del sector productivo (Régimen Especial para trabajadores agrarios, de la minería del carbón o de los trabajadores de mar) o bien de la actividad (régimen de autónomos, funcionarios públicos, empleados de hogar o estudiantes).

Las tres normas básicas que regulan la seguridad social española son: la Ley General de la Seguridad Social, el Real Decreto Ley 36/78 de gestión institucional de seguridad social, la salud y el

empleo, y la Ley 26/1985, de medidas urgentes de racionalización de la estructura y acción protectora de la seguridad social. El sistema actual está basado en la Ley de Bases 193/1963. La Ley 26/1985 puede ser considerada como respuesta a los desajustes del sistema de protección preconstitucional.

La legislación básica de seguridad social se complementa con una serie de decretos del gobierno y órdenes ministeriales, la mayoría de las cuales no tienen una aplicación general, sino que desarrollan aspectos específicos del derecho de la seguridad social, como el campo de aplicación, cotización o pensiones.

La LGSS señala que la protección social obligatoria que proporciona puede ser complementada. Los regímenes complementarios fundamentalmente se encuentran en los convenios colectivos.

Existe en España una peculiar forma de federalismo establecida por la Constitución de 1978 que ha supuesto una muy complicada división de competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. La protección puede variar en cada comunidad autónoma y la realidad no siempre coincide con las previsiones constitucionales sobre el reparto de competencias.

De acuerdo con el artículo 149 de la Constitución, el Estado tiene competencias exclusivas respecto al régimen económico y legislación básica de la Seguridad Social, sin perjuicio de la posibilidad de delegar la ejecución de servicios a las Comunidades Autónomas. La legislación básica comprende toda la legislación, salvo la relativa a la organización administrativa.

Para la administración institucional de la seguridad social, la salud y el empleo, existen los siguientes organismos administrativos especializados:

1) El Instituto Nacional de la Seguridad Social (I.N.S.S.), es responsable de la administración de todas las prestaciones económicas del sistema, salvo las prestaciones de desempleo y las del régimen especial de trabajadores del mar.

2) El Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), para la gestión y administración de los servicios sanitarios.

3) El Instituto Nacional de los Servicios Sociales (INSSO), para la gestión y administración de los servicios sociales, mediante prestaciones económicas y recuperadoras para minusválidos físicos, psíquicos y ancianos.

4) El Instituto Nacional de Empleo (INEM), en el que se concentran tanto las prestaciones de desempleo como los servicios de colocación y política de empleo.

5) El Instituto Social de la Marina (I.S.M.) encargado del régimen especial de los trabajadores del mar.

6) La Tesorería General de la Seguridad Social (T.G.S.S.), es responsable de la administración y recaudación de los recursos del sistema y el pago de las prestaciones, salvo las de desempleo.

Todos los organismos administrativos tienen personalidad jurídica propia, son organismos descentralizados de la Administración del Estado y están adscritos a un ministerio determinado; así dependiendo de cada caso al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Ministerio de Sanidad o al Ministerio de Asuntos Sociales. El ministerio ejerce la dirección y tutela de estos organismos.

Por su parte, las Comunidades Autónomas tienen conferida por la Constitución la competencia para la administración de la seguridad social. Algunas de esas competencias, sobre todo en materia de sanidad y servicios sociales, son ya ejercidas y la tendencia es hacia la totalidad de las ramas de la seguridad social, excepto la administración de los recursos que permanece en la Tesorería General de la Seguridad Social.

Desde 1985 la Seguridad Social consta de un Régimen General y de Regímenes Especiales para los trabajadores autónomos, trabajadores agrícolas, trabajadores del mar, minería del carbón, empleados de hogar y estudiantes.

Todas las personas que desempeñen una actividad profesional deben estar obligatoriamente afiliadas a uno de los regímenes de la Seguridad Social, aunque existen trabajadores que no pertenecen a ninguno, como, por ejemplo determinados grupos de profesionales libres como médicos y abogados. Estos grupos tienen regímenes de protección social que son independientes y operan al margen del sistema público (a través del Régimen Especial de Autónomos).

Los funcionarios públicos y los militares tienen su propio sistema especial; las prestaciones y financiación difieren de las de los trabajadores por cuenta propia y ajena.

El derecho de pensión de jubilación del Régimen General se condiciona a que el interesado haya cubierto un período mínimo de cotización de 15 años, dos de los cuales deben estar comprendidos dentro de los ocho inmediatamente anteriores al cese en el trabajo (o a la solicitud de pensión). Además es necesario haber cumplido 65 años de edad.

Existen excepciones para ambos requisitos. Así, como sistema transitorio, en algunos casos sólo exigen 10 años de cotización, o una edad de 60 años, y también se reconocen pensiones antes de los 65 años en los trabajos penosos o peligrosos, como en la minería subterránea.

La cuantía de la pensión se determina por dos factores: la base reguladora y el porcentaje. La base reguladora contempla los ingresos de la persona asegurada a lo largo de su vida laboral mientras ha estado cotizando y dicha base es el cociente que resulte de dividir entre 112 las bases de cotización durante los 96 meses inmediatamente anteriores al hecho causante. Sólo las 24 últimas bases se toman por su valor nominal y el resto se actualizan por el índice de precios al consumo. Si durante alguno de esos 96 meses el interesado no ha cotizado, se toma como base la mínima de cotización para trabajadores mayores de 18 años aplicable al período correspondiente.

El porcentaje contempla el número de años que una persona ha cotizado. La Ley contiene una escala que empieza con un período mínimo de cotización al que se le añade un 2% por cada año cotizado. Este máximo del 100% también se puede conseguir por aquellas personas que siguen trabajando y obteniendo, en consecuencia, un 2% adicional por cada año. La cuantía final de la pensión no puede exceder del límite fijado por la Ley, ni puede ser inferior al mínimo legal. La pensión mínima varía dependiendo de si se tiene o no cónyuge a cargo, o de si se es mayor o menor de 65 años.

La Ley también contempla que aquellas personas que hubiesen cotizado antes del 1° de enero de 1967 se jubilen a partir de los 60 años. Por cada año de anticipación a la edad de jubilación, esta pensión de jubilación anticipada se reduce un 8%.

En principio, el haber de jubilación es incompatible con el trabajo del beneficiario, aunque están permitidas aquellas actividades que no den lugar a la inclusión en alguno de los regímenes de seguridad social.

Casi todos los convenios colectivos incluyen complementos a la pensión de jubilación. Como regla general la cuantía de la prestación complementaria depende del nivel de antigüedad del interesado en la empresa y de su nivel previo de ingresos.

Existen además otras tres modalidades de jubilación anticipada:

a) Jubilación anticipada a los 64 años manteniendo el 100% del haber cuando se establezca por convenio colectivo o por acuerdo con los propios trabajadores afectados. El interesado debe reunir todos los requisitos para la prestación excepto la edad y debe ser sustituido por otro trabajador desempleado.

b) Jubilación anticipada en sectores industriales en reconversión para trabajadores mayores de 55 años cuando la empresa haya solicitado y obtenido del gobierno la declaración de situación de

crisis. Entre los 55 y 60 años el interesado percibe el 80% del salario medio en los seis meses anteriores a la declaración de crisis. Entre los 60 y los 65 años percibe 75% de ese salario medio.

c) La jubilación parcial es posible a partir de los 62 años. La cuantía de la prestación se calcula de la misma manera que la jubilación ordinaria y luego se reduce en proporción al número de horas que el jubilado trabaje.

España, en relación a los otros miembros de la Unión Europea, cuenta con un grado de cobertura menor y prestaciones menores. Esto le exige un esfuerzo de convergencia para la armonización de los costos laborales en el marco del mercado común.

Por otra parte, se reconoce un problema intrínseco en el sistema de incentivos del régimen actual al reconocerse sólo los ingresos de los últimos 8 años de vida laboral y actualizarse sólo hasta 2 años antes del otorgamiento de las prestaciones.

La revisión del sistema importa tanto una revisión del régimen general en el marco de la convergencia a un esquema armonizado para la Unión Europea, como un estímulo a los regímenes complementarios de seguro de vejez canalizados a través del sector privado.

El Actual Sistema de Pensiones en España

El sistema de pensiones público de España tiene un beneficio único relacionado con ingresos. También hay un mínimo sujeto a prueba de ingresos.

La edad de retiro es de 65 años para hombres y mujeres, requiriéndose al menos 15 años de aporte para acceder a un beneficio.

El beneficio se aumenta según un esquema. Después de 15 años de aportes es el 50% del ingreso base. Los siguientes 10 años un 3% adicional por año y luego 2% por año. El máximo del 100% se alcanza después de 35 años de aporte. El ingreso base toma en cuenta los últimos 15 años que se actualiza con precios hasta los dos años previos al retiro. Esto implica que la tasa de retiro es inferior al 100%. Hay un tope de €30,899, o 191% del ingreso promedio.

Hay una pensión mínima desde los 65 años de €393 por mes con 14 pagos por año.

3.2.1.7. Italia

En Italia la distinción entre "asistencia social" (*assistenza sociale*) y previsión social (*previdenza sociale*) hasta fines de los años cuarenta fue considerada fundamental dentro de la seguridad social.

La asistencia social se caracterizaba por un sistema general de protección para personas necesitadas, dentro de los límites establecidos por las disposiciones financieras de las Instituciones de la Seguridad Social; en tanto que la "*previdenza sociales*" brindaba protección a los trabajadores contra contingencias sociales específicas. La Constitución italiana de 1948 suprimió esta distinción.

En la actualidad existen los seguros sociales, que cubren la pérdida de ingresos como resultado de enfermedad, maternidad y tuberculosis, así como el desempleo involuntario. Además, existen las pensiones de invalidez y de incapacidad laboral, las pensiones de supervivientes y las pensiones de vejez. Una rama especial reconoce pensiones de jubilación (pensiones para personas mayores de 65 años que viven en circunstancias económicas difíciles), y otra reconoce subsidios de desempleo parcial, abonados por la "*Cassa Integrazione Guadagni*". Los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales están protegidos por un seguro distinto.

Además del régimen general de la seguridad social (que protege a los trabajadores del sector privado), existen varios regímenes especiales cuya administración a menudo se encomienda al INPS (*Istituto Nazionale de la Previdenza Sociale*), aunque en ocasiones en forma de cajas especiales. Debido a la complejidad de todos estos regímenes especiales, salvo a los que específicamente sean mencionados, nos limitaremos al análisis del sistema general.

En tal sentido, únicamente nos referiremos a las siguientes categorías integradas en el INPS: personal de líneas aéreas, personal de transportes públicos, personal de compañía eléctrica,

trabajadores autónomos y algunos otros grupos de trabajadores. No obstante, también existen otros organismos administrativos independientes del INPS para actores, periodistas y abogados en ejercicio.

a) Características del régimen general

Los principios constitucionales en materia de seguridad social han sido completados por el legislador, aunque no de forma uniforme. No obstante, si se considera el sistema de seguridad italiano a la luz de sus principios constitucionales, puede considerarse que se trata de un sistema universal. De hecho, desde la promulgación de la Constitución en 1948, se han iniciado una serie de tendencias en el Derecho de la Seguridad Social, tales como la ya citada supresión de la distinción entre asistencia social y seguro social, el debilitamiento de la equivalencia entre cotizaciones y prestaciones y la extensión del campo de aplicación.

La legislación de seguridad social no regula los sistemas profesionales de pensiones - que complementan las prestaciones de la seguridad social -, sino que ellos están regulados en el Derecho Privado y en el Derecho del Trabajo. Suelen presentar la forma de fondos de empresas o de fondos de pensión.

En el ámbito administrativo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el órgano competente en materia de seguridad social, en tanto que la asistencia sanitaria compete al Ministerio de Sanidad. Estos ministerios llevan a cabo el control de los organismos administrativos específicos.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (*Istituto Nazionale de la Previdenza Sociale, I.N.P.S.*), está encargado de la gestión de las prestaciones económicas de enfermedad y maternidad, así como de la cobertura de las contingencias de vejez, muerte, invalidez, protección a la familia y desempleo. También es competente para la recaudación de las cotizaciones. El I.N.P.S. tiene direcciones regionales y servicios provinciales, locales y de distrito (también facultados para la recaudación de las cotizaciones) y centros de información.

El Fondo Social (*Fondo Sociale*) reconoce y gestiona las pensiones para personas mayores de 65 años que se encuentran en dificultades económicas. El Fondo de Subsidios por Hijos y la Cassa Integrazione Guadagni son administrados por el INPS.

De conformidad con la normativa, los trabajadores deben ser mayoría en el Consejo de Gobierno del I.N.P.S.; la misma mayoría se exige en las Comisiones Provinciales que resuelven en primera instancia los recursos en materia de prestaciones de seguridad social. También están representados en el consejo de gobierno los empresarios y el personal del I.N.P.S., así como algunos otros organismos administrativos.

Además del régimen general de la seguridad social, existen otros regímenes especiales que pueden estar o no integrados. El I.N.P.S es el organismo administrativo para algunos de estos regímenes especiales; otros tienen sus propios organismos administrativos encargados de la protección social de algunos colectivos. También dentro del I.N.P.S. existen órganos competentes para la administración de ciertos regímenes especiales que fueron integrados en el régimen general tales como trabajadores agrarios por cuenta propia, artesanos y comerciantes.

La protección en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se confía al Instituto Nacional del Seguro de Accidentes Laborales (*Istituto Nazionale per la curazione contro degli infortuni sul lavoro, I.N.A.I.L.*).

Junto con el régimen general (inicialmente previsto para trabajadores asalariados) existen varios regímenes especiales. Estos pueden distinguirse del régimen general por su campo de aplicación personal (trabajadores autónomos, trabajadores del campo, trabajadores de determinadas empresas, etc.).

El campo de aplicación del régimen general comprende a los trabajadores manuales y los asimilados están protegidos en caso de enfermedad y maternidad dentro del régimen general. Los trabajadores intelectuales no tienen derecho a las prestaciones por enfermedad, pero tienen derecho a que sus empresarios continúen abonándoles el salario durante al menos tres meses. El campo de aplicación

de las prestaciones de invalidez, pensiones de incapacidad laboral y pensiones de vejez, incluye a todos los trabajadores asalariados. El sistema de pensiones para personas mayores de 65 años que se encuentran en dificultades económicas, está únicamente condicionado a requisitos de residencia.

Cumpliendo determinadas condiciones, aquéllos que no están obligatoriamente asegurados por haber dejado de desempeñar una actividad profesional, tienen la oportunidad de seguir asegurados voluntariamente en el I.N.P.S. También las amas de casa tienen la oportunidad de asegurarse voluntariamente, aunque en la práctica esta posibilidad no tiene gran importancia.

No existe un mínimo nacional de subsistencia garantizado y las competencias en materia de asistencia social y asistencia médica descansan fundamentalmente en las regiones.

En relación con la revalorización de las pensiones de la seguridad social, se ajustan trimestralmente al incremento del costo de la vida. Las pensiones de cuantía superior al mínimo sólo se revalorizan parcialmente.

Además, existe una revalorización anual de las pensiones de acuerdo con el incremento medio del salario mínimo de los trabajadores manuales de la industria.

b) *Condiciones para acceder a los beneficios*

Para tener derecho a una pensión de vejez (*pensione di vecchiaia*) se requiere que el interesado haya cotizado durante 15 años. La edad de jubilación está establecida en 60 años para los hombres y 55 para las mujeres. No obstante, debido a la legislación que contempla la igualdad de hombres y mujeres en el trabajo, las mujeres pueden seguir trabajando hasta los 60 años. El trabajador puede continuar en su actividad profesional después de haber alcanzado la edad de jubilación, de tal forma que, cotizando durante más tiempo, puede reunir un período de cotización de 40 años, aunque esto sólo es posible hasta la edad de 65. La cuantía de la pensión de jubilación es un 2% de la media de los ingresos anuales por el trabajo, durante los últimos cinco años por cada año de cotización, con un máximo de 40. Existe un límite máximo para el salario anual que se toma como base de cálculo y también existe un mínimo para la pensión de vejez.

Los trabajadores y empresarios que atraviesan dificultades económicas, pueden anticipar la edad de jubilación en cinco años con derecho a una pensión de jubilación ordinaria; los años que falten hasta alcanzar la edad de jubilación se tienen por cotizados.

Una especialidad dentro de la pensión de vejez la constituyen la pensión de ancianidad (*pensione di anzianità*). Para tener derecho a esta pensión, es necesario tener acreditado 35 años de actividad profesional, independientemente de la edad del interesado. En este caso, la percepción de la pensión es incompatible con cualquier actividad profesional.

La pensión para personas ancianas en dificultades económicas (*pensione agli anziani in disagiata condizione economica*) no está condicionada a los requisitos de cotización o actividad profesional antes señalados, reconociéndose a todos los ciudadanos mayores de 65 años, que sean residentes en Italia y que tengan unos ingresos por debajo de un mínimo fijado. La pensión es de cuantía fija, siendo ésta inferior a la pensión mínima del régimen general.

Se causa derecho a una pensión de supervivencia (*pensione ai superstiti*) como consecuencia del fallecimiento de un pensionista o de un asegurado que satisfaga las condiciones para poder causar derecho a una pensión de vejez o invalidez. La cuantía de la pensión se expresa como un porcentaje de la pensión del fallecido, sujeto a las mismas cuantías máximas y mínimas. El cónyuge supérstite percibe el 60% de la pensión y cada hijo 20% o el 40% cuando no exista cónyuge supérstite. Para tener derecho a esta prestación los hijos han de ser menores de 18 años, incapacitados para el trabajo o estudiantes.

La pensión de supervivencia únicamente se abona cuando el fallecido haya cotizado durante un período de al menos cinco años, dos de los cuales deben estar comprendidos en los cinco años anteriores al fallecimiento.

El derecho a la pensión de supervivencia se extingue como consecuencia de un nuevo matrimonio, pero el interesado percibe una suma a tanto alzado, equivalente a dos anualidades de la pensión.

La cuantía total de las prestaciones de supervivencia no puede exceder el 100%. Si se supera tal porcentaje, se abona en primer lugar la pensión para el viudo/a por entero, reduciéndose las restantes prestaciones que perciben los huérfanos. Si no existe cónyuge superviviente ni huérfanos, los padres, hermanos/as del fallecido perciben el 15% de la pensión a la que tuviera derecho el fallecido. Si el asegurado fallecido no era titular de una pensión, los supervivientes tienen derecho a una suma a tanto alzado equivalente a 45 veces el número total de cotizaciones abonadas, con unos límites máximo y mínimo. Esta suma se abona, en orden de prioridad, al cónyuge superviviente, a los huérfanos o a los padres.

Si el fallecimiento se debe a un accidente de trabajo o enfermedad profesional, también se causa derecho a pensión de supervivencia, cuya cuantía se expresa en un porcentaje de la prestación de incapacidad permanente de la que la víctima fuese o hubiese podido ser titular, abonándose el 50% al cónyuge superviviente, el 20% para cada huérfano o el 40% si no existe cónyuge superviviente.

c) Financiamiento

La financiación de la seguridad social se basa en el principio fundamental de la solidaridad nacional. Esta solidaridad debe hacerse efectiva y coordinarse por el Estado a través de las cotizaciones (las cotizaciones tienen naturaleza parafiscal) y a través de apoyo financiero directo. La financiación de la seguridad social se basa así en el principio de reparto.

Las cotizaciones constituyen un porcentaje de los salarios que se perciben sin que, en principio, exista ningún límite salarial. Los trabajadores cotizan respecto a los contingentes de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y muerte, así como una cotización especial de solidaridad que se exige sobre los salarios con unos límites máximo y mínimo.

Los empresarios, por su parte, cotizan respecto a las contingencias de maternidad y enfermedad, invalidez, vejez y muerte, desempleo y asignaciones familiares. Además, los empresarios pagan parte de la cotización de solidaridad. Las cotizaciones salariales varían en función de si su actividad es industrial o comercial, mientras que las cotizaciones de los trabajadores son iguales en ambos sectores.

Para las personas que estén voluntariamente afiliadas existen tipos especiales de cotización. Algunas clases de empresarios tienen tipos de cotización más reducidos para las ramas de prestaciones familiares y vejez, como, por ejemplo, algunas empresas mineras, exportadores, etc.

c) La reforma de 1995

El 4 de Agosto de 1995 el Parlamento Italiano aprueba la Reforma de las Pensiones. El objetivo propuesto es reconstruir el pacto entre generaciones que se quebró por la identificación de las siguientes causas:

- 1) No era posible fijar una relación estable entre el gasto en pensiones y la generación de riqueza.
- 2) Existían fuertes desigualdades entre trabajadores autónomos, dependientes privados y dependientes públicos.
- 3) El principio de solidaridad contenido en el viejo sistema previsional, estaba comprometido y minado por la incertidumbre.

En el nuevo sistema, las contribuciones salariales producirán un rendimiento que se relacionará con la inflación y el desempeño del Producto Bruto Interno en los últimos cinco años. De esta forma se generará la denominada Suma Contributiva (*Montante Contributivo*) que es multiplicado por un Coeficiente de Transformación (*Coefficiente di trasformazione*), que está en relación a la diferencia entre la edad del pensionado y los 65 años. Se obtiene así una pensión bruta que tiene en cuenta la esperanza de vida del pensionado.

El nuevo sistema asimismo, incluye incentivos a la previsión complementaria, el segundo pilar de la reforma. El mecanismo es la adhesión voluntaria a Fondos de Pensión. Para la organización de la previsión social complementaria, en el caso de los trabajadores dependientes se constituirán fondos de pensión con representantes de trabajadores y empresas. Estos fondos de pensión firmarán convenios con bancos o sociedades de gestión de fondos comunes de inversión. Los fondos prestarán directamente las prestaciones o a través de compañías de seguro. Los trabajadores autónomos podrán instituir fondos por acuerdos entre ellos a ser promovidos por asociaciones de la categoría, o adherir a fondos de tipo abierto.

El Actual Sistema de Pensiones en Italia

El nuevo sistema italiano se basa en cuentas nocionales. Las contribuciones ganan una tasa de retorno relacionada con el crecimiento del PIB.

Los beneficios son una función del capital nocional acumulado y un factor actuarial que tiene en cuenta la expectativa de vida promedio al retiro.

El nuevo sistema se aplica para quienes ingresan en el mercado desde 1996. La edad de retiro será de 65 años en el nuevo sistema, con posibilidades de retirarse desde los 57, sujeto a 5 años de aportes, pero el valor de la pensión debe ser al menos 1.2 veces la pensión de asistencia social: Las cuentas nocionales se acreditan con el 33% de los ingresos, un poco más que los actuales valores. La tasa de interés nocional es un promedio móvil de cinco años del crecimiento del producto. Los valores se revisan cada 10 años en base a la evidencia de la tasa de mortalidad a los distintos años para el coeficiente actuarial.

Mínimo, Máximo

El mínimo es de €152 por semana (37 % de los ingresos promedio). El valor máximo de ingresos gravables asciende a €76,443 por año (360% de los ingresos promedio). La indexación de los pagos es compleja. Hasta tres veces el mínimo hay indexación completa; esto es €1,178. Entre 3 y 5 veces se ajusta el 90% de la inflación. Por encima de este umbral el ajuste es del 75%.

Asistencia Social

Es abolida para los del nuevo sistema pero pueden pedir el mínimo desde los 65 años sujeto a una prueba de ingresos. El valor en el año 2002 de la asistencia social (*assegno sociale*), incluyendo adicionales era €4,725 (€364 por mes). Hay un beneficio de €6,714 para los mayores de 70 años.

En el Anexo 2 se presenta una descripción detallada del sistema actual de pensiones italiano, desarrollado con la colaboración especial de la Lic. Maria Clara Zerbino.

3.2.2. Una nota sobre los países del Este Europeo

En relación a Europa Occidental, los países del Este están relativamente menos afectados en el proceso de envejecimiento de la población, en el corto y mediano plazo, debido a tasas de fertilidad promedio de 2.02 y expectativa de vida de 71.4 años, frente a 1.58 y 75.5 respectivamente para los mismos parámetros en Europa Occidental.

Pero las proyecciones demográficas estiman que hacia los 2050 ambos grupos de países operarán en un similar contexto.

Este no es el caso de las perspectivas económicas, que por el contrario son radicalmente diferentes. Una de las características que a menudo se destacan en la descripción de las economías del Este es el de sus falencias tanto en el bajo nivel de la productividad como en su tendencia. Pero existen argumentos que postulan una reversión de esta tendencia fundándose en el "*catching up effect*" que experimentaron las propias economías de Europa occidental después de la segunda guerra mundial.

La opción de elevar la edad de retiro se enfrenta con las restricciones de que en la mayoría de estos países la edad de retiro es ya elevada, y la medida puede potenciar los efectos no deseados de elevadas tasas de desempleo.

En este contexto se evalúan como favorables medidas que incrementen el ahorro. Si este ahorro se invierte en capital productivo, esto generará mayor producción que posibilitará un mayor estándar de vida tanto para trabajadores como jubilados. A su vez mejorará las condiciones de productividad y las del mercado de trabajo.

La cuestión que se plantea es el mismo al de las economías emergentes de América Latina: como estimular este mayor ahorro y como canalizarlo a inversión productiva, que para que tenga los efectos deseados necesitará de un contexto de estabilidad monetaria y financiera, así como de mercados de capitales eficientes.

En los ocho países del Este que se han incorporado a la Unión Europea (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa y Polonia) el proceso de cambio en los esquemas de seguridad social ha sido especialmente importante en la última década y ha merecido la atención de numerosos trabajos. La ampliación de la Unión Europea a 25 estados ha supuesto la incorporación al proyecto comunitario de 8 países del Este, a saber, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y la República Checa. Estos estados heredaron de su largo paso por el socialismo sistemas de pensiones con ciertas peculiaridades, entre las que destaca, en líneas generales, el carácter fuertemente redistributivo de las fórmulas de cálculo de las prestaciones, si bien en Eslovenia el sistema se acercaba mucho a la proporcionalidad y en el caso polaco un componente fuertemente vinculado a las aportaciones previas se unía a una pensión de cuantía fija con función redistributiva.

A partir de los años noventa, en pleno proceso de transformación de sus economías, estos ocho países emprendieron reformas en sus sistemas de previsión de distinto calado. Entre las principales motivaciones de las reformas se contaban la precaria situación de las cuentas de la seguridad social, el proceso de envejecimiento demográfico que se avecina a medio y largo plazo, la intención, muchas veces explícita, de reducir el carácter redistributivo del sistema de pensiones y la influencia de la nueva ortodoxia en materia de seguridad social, principalmente manifestada a través de la asesoría del Banco Mundial (BM) y de la incorporación a los objetivos del sistema de pensiones de cuestiones tales como el incremento del ahorro.

La reforma de la seguridad social en Europa del Este no siguió un patrón uniforme. Mientras que la República Checa y Eslovenia adoptaron un enfoque “paramétrico”, el resto de países han seguido en gran medida las directrices del BM y han optado por privatizar parcialmente sus esquemas de previsión para la vejez, a la par que sometieron sus sistemas públicos a diferentes cambios, algunos de ellos de gran relevancia, como la introducción de cuentas nocionales. Por otra parte, con la salvedad de Polonia, en todos los casos se establecieron incentivos fiscales a las aportaciones a planes de pensiones voluntarios. Asimismo, en varios de los países se han dispuesto pensiones de carácter asistencial.

Los sistemas de cuentas nocionales consisten en esquemas públicos de reparto de contribución definida. En ellos, el asegurado recibirá como prestación únicamente lo aportado en concepto de cotizaciones sociales –actualizadas normalmente de acuerdo a algún índice (crecimiento del PIB, de la masa salarial, etc.) – pero en estos sistemas, a diferencia de los de capitalización, el pago anual de las prestaciones de vejez por parte del gobierno se realiza mediante las cotizaciones sociales recaudadas en ese mismo periodo.

3.2.3. América Latina

Frente a los diagnósticos y alternativa de política, distintos fueron los caminos elegidos por distintos países de América Latina. En todos los casos, el gasto social y el de seguridad social en particular, representaban y representan un importante componente del presupuesto público como puede apreciarse en el Cuadro N° 5.

En varios de los casos el gasto en seguridad social representaba más del 50% del gasto público social. Sin embargo, distintos fueron los caminos adoptados en la región. Algunos países realizaron

reformas estructurales, de acuerdo a las pautas de los organismos internacionales, que solían condicionar su financiamiento, y su respaldo como prestamista de última instancia en el sistema financiero internacional a la implementación de esas reformas.

Hacia el año 2000 la situación era la mostrada en el Cuadro N° 6. Dentro de los distintos países que adoptaron el esquema de fondos de pensión, se presentaban los resultados - en términos de los fondos acumulados en cuentas individuales y los costos de administración de esos fondos – que se muestran en el Cuadro N° 7 y Gráfico N° 1.

Puede observarse como Chile se destaca en relación al peso de los fondos acumulados en su economía. El resto de los países lograban hacia el 2000 acumular fondos en torno al 5% de su PIB.

**CUADRO N° 5
GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PBI
BIENIO 1996-1997**

País	Total	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda y Asistencia Social
Argentina	17.8	3.8	4.1	8.0	1.9
Bolivia	12.0	5.9	1.4	2.7	2.0
Brasil	19.8	3.4	2.9	10.1	3.4
Chile	14.2	3.3	2.5	6.7	1.7
Colombia	15.3	4.4	3.7	5.4	1.8
Costa Rica	20.8	5.8	7.3	5.5	2.2
El Salvador	7.6	2.6	2.8	2.0	0.2
Guatemala	4.2	1.7	0.9	0.7	0.9
Honduras	7.2	s/d	s/d	s/d	s/d
México a/	8.5	3.7		3.6	1.2
Nicaragua	10.6	4.3	4.4		1.9
Panamá	22.0	5.5	6.8	6.6	3.1
Paraguay	7.9	3.9	1.2	2.6	0.2
Perú	5.8	s/d	s/d	s/d	s/d
Rca. Dominicana	6.1	2.3	1.4	0.7	1.7
Uruguay	22.5	3.0	3.7	15.3	0.5
Venezuela	8.3	3.1	1.1	2.9	1.2
Promedio simple	12.4	3.8	3.2	5.2	1.6

Fuente: OIT.

**CUADRO N° 6
TIPO DE RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL
HASTA EL AÑO 2000**

Países	¿Realizó reforma estructural?	Tipo de reforma	Año de la reforma
Argentina	Sí	Mixto	1993
Bolivia	Sí	Sustitutivo	1996

Brasil	No		
Chile	Sí	Sustitutivo	1981
Colombia	Sí	Paralelo	1993
Costa Rica	No		
Ecuador	No		
El Salvador	Sí	Sustitutivo	1996
Honduras			
Guatemala	No		
México	Sí	Sustitutivo	1995
Nicaragua	No		
Panamá	No		
Paraguay	No		
Perú	Sí	Paralelo	1997
Rca. Dominicana	No		
Uruguay	Sí	Mixto	1995
Venezuela	No		

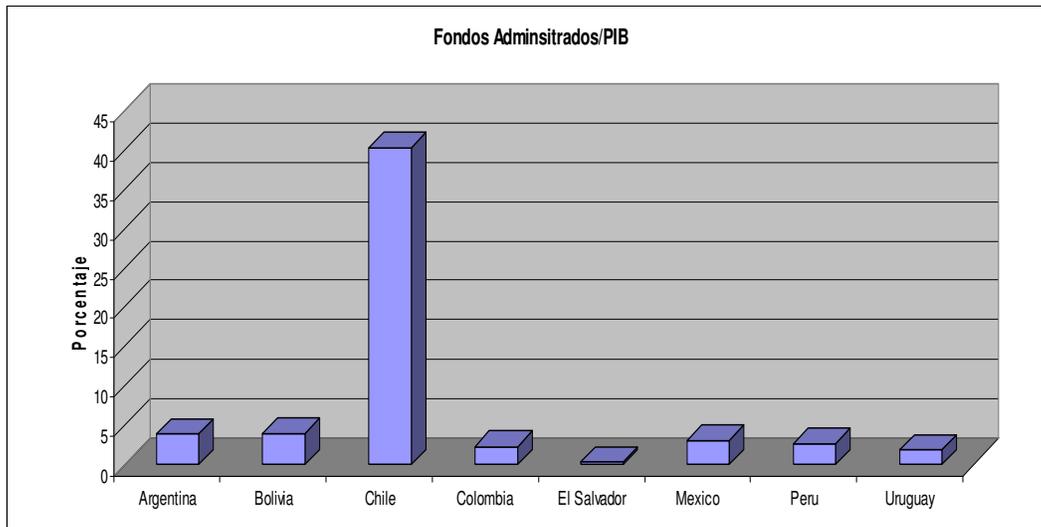
Fuente: OIT.

CUADRO N° 7
DIMENSIÓN DE LOS FONDOS DE AHORROS PREVISIONALES. 12/2000

País	Total Millones de U\$S	% del PBI
Argentina	20,381	7.1
Bolivia	841	10.8
Chile	35,886	59.8
Colombia	3,414	4.3
El Salvador	482	3.6
México	17,355	3.0
Perú	2,978	5.4
Uruguay	811	3.9
Total	82,148	7.7

Fuente: OIT.

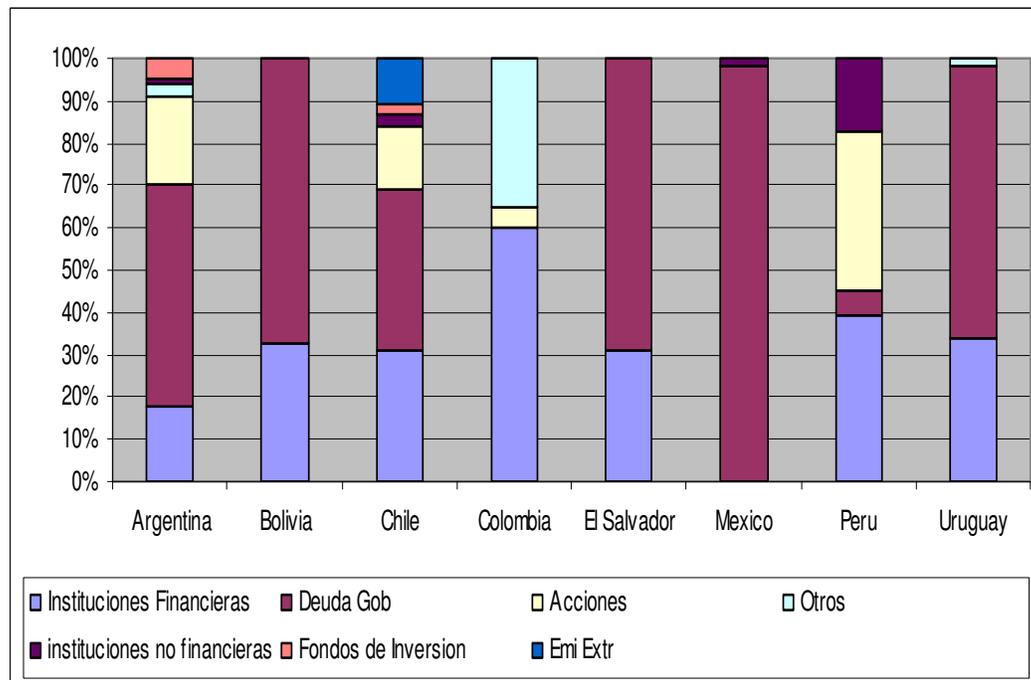
GRÁFICO Nº 1



Fuente: OIT.

También eran diversos los portafolios donde se invertían esos fondos como se muestra en el Gráfico Nº 2. Argentina junto a Chile aparecía hacia el 2000 con los portafolios más diversificados. El sector público y el sistema financiero local eran los destinos privilegiados en todos los casos.

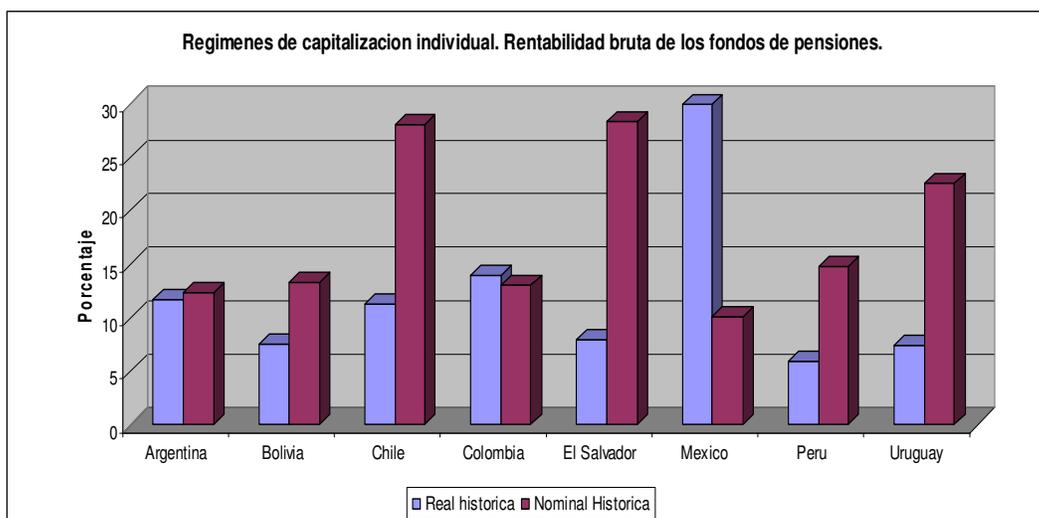
GRÁFICO Nº 2



Fuente: OIT.

Hacia el 2000, en sus primeros años de implementación, los fondos de pensión presentaban rentabilidades reales positivas de gran magnitud, según se observa en el Gráfico Nº 3.

GRÁFICO N° 3



Fuente: OIT

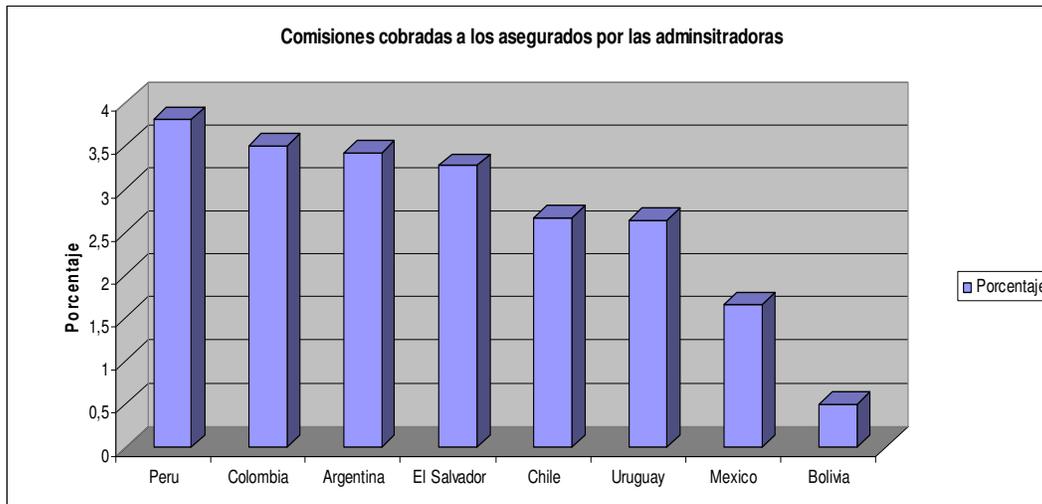
Otra característica significativa en esos regímenes es el peso de las comisiones en el costo salarial. La estructura pertinente se muestra en el Cuadro N° 8 y Gráfico N° 4.

CUADRO N° 8
ESTRUCTURA DE LOS APORTES Y COMISIONES
EN EL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN (DIC 2000)

País	Porcentaje sobre salario					Comisión total sobre aporte	
	Comisión Total	Invalidez y fallecimiento	Administración	Aporte capitalizado	Aporte total	Brutos	Netos
Argentina	3.28	1.19	2.09	7.72	11.00	29.8%	42.5%
Bolivia	2.50	2.00	0.50	10.00	12.50	20.0%	25.0%
Chile	2.31	0.70	1.61	10.00	12.31	18.8%	23.1%
Colombia	3.49	1.63	1.86	10.01	13.50	25.9%	34.9%
El Salvador	3.15	1.32	1.83	8.53	11.68	27.0%	37.1%
México	4.48	2.50	1.98	12.07	16.55	27.1%	37.1%
Perú	3.73	1.34	2.39	8.00	11.73	31.8%	46.6%
Uruguay	2.68	0.64	2.04	12.32	15.00	17.9%	21.8%
Promedio	3.20	1.42	1.79	9.83	13.03	24.8%	33.8%

Fuente: OIT

GRÁFICO Nº 4



Fuente: OIT

El cuadro muestra los elevados costos administrativos que han estado cobrando las administradoras de pensiones.

Sobre este aspecto, se detallan a continuación las estrategias seguidas por los países que frente a similar diagnóstico adoptaron caminos diferentes, a saber: Chile y México con reforma estructural y la administración privada de cuentas individuales y Brasil con un régimen público que solo implementó modificaciones paramétricas.

3.2.3.1. Chile

Los trabajadores chilenos están obligados a contribuir a un sistema administrado privadamente de contribución definida. Hay una pensión mínima garantizada financiada con el presupuesto público. Finalmente hay una pensión de asistencia social por separado.

No hay edad mínima de retiro. El retiro está condicionado al ser capaz de comprar una anualidad de al menos 110 de la pensión mínima o 50% del salario del propio trabajador en promedio de los últimos 10 años.

Para la elegibilidad de la pensión mínima garantizada se requiere una edad de 65 años para hombres y 60 años para mujeres. También se requieren al menos 20 años de contribuciones. Los años de desempleo cuentan como tres para el requerimiento de años de aportes.

La contribución a la cuenta individual es del 10% de los salarios brutos. Cargos adicionales del 2.3% de los salarios cubren las comisiones y el seguro de invalidez y muerte.

Se pueden realizar distintas inversiones del portafolio sujetas a ciertas limitaciones y son posibles diversas posibilidades de retiro.

La pensión mínima es fijada por el gobierno y ha oscilado entre el 20% y el 25% de los salarios promedios.

3.2.3.2. México

Los ingresantes a la fuerza laboral de México están obligados a aportar a un régimen de contribución definida administrado privadamente. El gobierno aporta el 5.5% del salario real mínimo de 1997 a la cuenta individual. Hay también una pensión mínima.

La edad de retiro es 65 años para el hombre y 60 años para la mujer, sujeta a 1.250 semanas, (25 años) de aportes.

Los trabajadores y empleadores aportan 6,275% de los ingresos a una cuenta individual. Hay una contribución del gobierno del 0.225% de los ingresos que se agrega a esa suma. Un 5% adicional se aporta a una cuenta para la vivienda (Infonavit) que se aplica a la cuenta de retiro si no se utiliza. El gobierno aporta el 5.5% del salario real mínimo de 1997 a la cuenta individual.

La pensión mínima es de aproximadamente el 23% de los salarios cubiertos promedio en 2002.

3.2.3.3. Brasil

La actual legislación es fruto de tres reformas parciales al sistema preexistente implementadas en la década del 90. El modelo vigente es de seguro social con asistencia social.

Se aporta el 7.65% de los ingresos desde 800.46 reales hasta 900 reales. 9% a ingresos desde 900.01 reales a 1334.07 reales y 11% a los ingresos entre 1334.08 hasta 2668.15 reales.

Los empleadores aportan el 22.5% de la masa salarial. El gobierno aporta de rentas generales para costos administrativos y déficit.

El beneficio es del 70% de los ingresos promedios más un 1% de los ingresos promedio por cada año de aporte hasta el 100%.

La edad de jubilación es 65 años para hombres y 60 años para mujeres. Se debe contar con al menos 35 años de aportes para los hombres y 30 para las mujeres. Hay posibilidades de jubilación anticipada con 53 años de edad y 30 de aportes para hombres y 45 años de edad con 25 años de aportes para mujeres

Las pensiones a la vejez de asistencia social requieren 65 años sin tener trabajo remunerado y con ingresos familiares menores al 25% del salario mínimo. La elegibilidad se revisa cada dos años.

Una perspectiva de la evolución del sistema brasileño en la década 1995 – 2005:

La década 1995- 2005 se caracterizó por un progreso en la estabilidad económica y un crecimiento sostenido del 2.5% anual en Brasil. Esta tasa sin embargo permite disminuir una brecha creciente con los resultados per capita en los países de la OCDE.

Una de las dificultades que encuentra Brasil en disminuir su deuda y el peso del sector público se encuentra en su Sistema de Seguridad Social, que como explicamos previamente sólo realizó cambios paramétricos, sin incorporarse a la corriente de reformas implementadas en la región.

El sistema se descompone en uno de los trabajadores del sector privado y otro para los trabajadores del sector público, que distingue sus distintos niveles de gobierno.

La reforma se ha centrado en el Primer Pilar (contributivo obligatorio) del sistema público, y desarrollando un tercer pilar de ahorros voluntarios y complementarios, sin crear un segundo pilar de cuentas de ahorro obligatorias

Régimen de Trabajadores del Sector Privado:

Como puede apreciarse en el cuadro N° 7, a pesar de las reformas implementadas en 1998 el déficit de la seguridad social del sector privado continuó aumentando a cerca del 2% del PIB en 2006, casi el doble que en 1996, o sea la situación prerreforma. Esto obedece al aumento de beneficiarios, pero fundamentalmente al aumento del salario real, al que la mayoría de las prestaciones están vinculadas.

A su vez, se generalizó la informalidad en el Mercado de trabajo (50% de la población activa), lo que amplió la brecha entre ingresos y gastos.

El acento de la política de seguridad social fue estimular el tercer pilar y mejora en la administración del sistema.

Esto ayuda pero no ataca a los determinantes básicos del desequilibrio financiero, y se estima que una profundización de la reforma se hará indispensable en los próximos años. Por otra parte se debe acompañar con un ataque a la informalidad en el mercado de trabajo. Se requiere:

1. Eliminar la relación entre la pensión mínima y los salarios mínimos y ajustar las pensiones en base a un esquema de indexación de acuerdo a la canasta de consumo de los jubilados.
2. Una edad mínima de retiro debe implementarse para ambos sexos basada en la cantidad de años de aportes. Esta se incrementó en la reforma de 1998, pero permanece baja.
3. La cantidad mínima de años de aportes debe ser aumentada desde la actual de 15 años.

Régimen de trabajadores del Sector Público

El déficit para el sistema de trabajadores del estado alcanzó 2.5% del PIB en 2006. Cerca de 1% menos que en 1999. Se propone crear un sistema complementario para trabajadores del sector público, de contribución definida equiparando beneficios de los trabajadores del sector público con los del sector privado.

Se destaca sin embargo que la participación en el gasto de las pensiones en los niveles locales de gobierno ha estado creciendo.

Reduciendo la informalidad en el Mercado de trabajo

El bajo capital humano es un determinante clave de la informalidad, pero también varias características del sistema normativo afectan los incentivos de los trabajadores para buscar la cobertura de la seguridad social.

Los programas sociales que no toman en cuenta los aportes realizados que fueron introducidos en el comienzo de la década del 90 sirvieron al propósito de mejora la equidad, eliminando brechas de desigualdad, pero desincentivaron los aportes a la seguridad social.

Si bien los beneficios de la asistencia social se basan en una revisión de medios o recursos, se da el caso de quienes recibirían la pensión mínima que pueden recibir una pensión de la asistencia social equivalente a un salario mínimo y no a una pensión que les requiera cantidad de años con aportes. La edad para ser elegibles se redujo de 70 a 65 años.

Otro aspecto normativo que atenta contra la formalidad son las excesivas cargas por despido, que desincentivan el empleo formal.

CUADRO Nº 7
INDICADORES DE LA TENDENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL (1999-2005)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Déficit (-)/Superavit (+) de Seguridad Social (en % PBI)	-4,4	-4,6	-4	-4,2	-4,7	-4,5	-4,3
Regimen del Sector Privado	-1	-0,9	-1,1	-1,3	-1,7	-1,8	-1,9
Trabajadores Urbanos*	-1	-0,9	0	-0,2	-0,6	-0,7	-0,7
Trabajadores Rurales	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2
Regimen del sector Publico	-3,4	-3,7	-2,9	-3	-3	-2,7	-2,4
	-2	-1,9	-1,8	-1,7	-1,7	-1,7	-1,5
	-1,4	-1,8	-1,1	-1,3	-1,2	-1	-0,9
Items seleccionados							
Ingresos (%PBI)	5,8	5,7	6,7	6,9	6,6	6,9	7,3
Regimen del Sector Privado	5	5,1	5,2	5,3	5,2	5,3	5,6
Regimen del sector Publico**^	0,8	0,7	1,5	1,6		1,6	1,7
	0,3	0,3	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7
	0,5	0,3	0,9	0,9	0,8	1	1
Gasto (en %PBI)	10,2	10,4	10,7	11,2	11,2	11,4	11,6
Regimen del Sector Privado	6	6	6,3	6,5	6,9	7,1	7,5
Regimen del sector publico***^	4,2	4,4	4,4	4,6	4,4	4,3	4,1
	2,4	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2
	1,8	2,2	2,1	2,3	2	2	1,9
Numero de beneficiarios (en millones)	20,1	20,8	21,3	21,7	22,5	23,7	24,4
Pensionarios del Regimen Sector Privado	17,1	17,7	18,1	18,5	19,2	20,1	20,7
	3,2	3,3	3,3	3,4	3,5	3,5	3,6
	5,7	5,9	6	5,9	6,2	6,4	6,7
	8,3	8,6	8,8	9,2	9,6	10,1	10,4
Beneficiarios de asistencia social (LOAS/RMW)	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,6	2,8
Regimen Sector Publico***^	0,9	0,9	0,9	0,9	1	1	1
Valor promedio de los beneficios (en reales)							
Pensionarios del Regimen Sector Privado	265,9	288,2	324,3	363,1	436,3	473,3	495,8
	569,5	602,6	652,3	717,4	849,1	909,3	925,7
	163,1	179,2	209,2	232,8	280,7	304,8	332,5
	211,9	236,4	272,9	313,7	384,5	424,2	449,2
Beneficiarios de asistencia social (LOAS/RMW)	138	153,1	182,7	202,5	243,2	262,9	302,7
Edad de retiro promedio							
Basados en la duración de la contribución	51,7	52	52,3	53,1	53,4	53,4	53,3
Pensiones de vejez	60,2	60,2	60,2	60,2	61,1	61,2	60,7
Fondos de pensiones Complementarios(fondos cerrados)							
Activos totales (%PBI)	12,9	13,1	14,2	14	15,4	15,9	16,6
Participación de títulos de renta fija en portfolio	36,9	38,3	53,4	54,6	56	56,7	57,8

3.3. Una perspectiva comparada de las reformas en Europa Central y Oriental, y en América Latina

El puntapié inicial en los procesos de reforma en la seguridad social se dio en Chile en 1981. Muchos países latinoamericanos y algunos países de Europa del Este y Central (EEC) siguieron el modelo chileno con algunas variantes, ya sea con uno o varios pilares.

El modelo de un solo pilar lo constituye un sistema de cuentas individuales administradas por compañías administradoras de fondos. Los sistemas multipilares mantienen alguna forma de programa público y cuentas individuales obligatorias.

Muchos de los países de EEC no quisieron incurrir en altos costos de transición que se asociaban con el modelo chileno. La adopción de la economía de mercado había ya exigido ajustes internos de importancia en sus ex economías socialistas y se postulaban para incorporarse a la UE, que se extendía a la exigencia de adoptar el euro como moneda y con cumplimiento de ciertas restricciones impuestas por la UE para poder ser elegibles en la misma.

Muchos de los países de EEC adoptaron sistemas mixtos y reestructuraron su sistema de reparto. Los países latinoamericanos en general adoptaron sistemas multipilar. Muchos países de EEC adoptaron contribuciones nocionales definidas para el sistema de reparto, en la que las personas tienen una hipotética cuenta en base a los aportes de su vida laboral.

Los programas para sobrevivientes y por discapacidad permanecieron en la órbita pública en los países de la región EEC, pero en la mayoría de los países de América latina los programas de seguro por discapacidad o muerte deben compararse en forma separada.

Como aspectos comunes para ambas regiones se destacan:

- Los costos administrativos son altos y hubo tendencia a las fusiones.
- Un gran sector informal no está cubierto por la seguridad social. Este sector es aparentemente más grande en América Latina que en los países de EEC.

Algunos aspectos que son peculiares a los países de EEC:

- Las cuentas individuales en países como Polonia y Hungría han resultado más atractivas que lo que se anticipaba, estimulando las contribuciones.
- En varios países, los marcos legales no cubrían todos los detalles en referencia a los beneficios. Por ejemplo esto pasó con el pago de anualidades que no existían en los marcos jurídicos.
- Establecer sistemas de pensiones coherentes fue difícil en algunos países por sucesivos y abruptos cambios de gobierno. Esto afectó el proceso de reforma en sus distintas etapas.

A continuación se presentan cuadros presentados en *Social Security Bulletin* (Vol. 64 No. 4, 2001/2002), que resumen la situación comparativa de ambas regiones.

CUADRO Nº 8
ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y LOS PAÍSES DE EUROPA DEL ESTE Y EUROPA CENTRAL

	Primer Pilar	Segundo Pilar	Tercer Pilar
Europa central y Oriental			
Bulgaria	PAYGO Reformado	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria
Croacia	PAYGO Reformado	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria
Estonia	PAYGO Reformado	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria
Hungría	PAYGO Reformado	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria
Kazajstan	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria	Ninguna
Latvia	PAYGO Reformado	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria
Polonia	PAYGO Reformado	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria
América Latina			
Argentina	PAYGO Reformado	Elección individual entre cuenta privada y PAYGO reformado	Pago voluntario adicional
Bolivia	Cuenta privada Individual obligatoria	...	Ninguna
Chile	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria	Ninguna
Colombia	Elección entre PAYGO y cuenta privada	Pago voluntario adicional	Ninguna
El Salvador	Cuenta privada Individual obligatoria	...	Ninguna
México	Cuenta privada Individual obligatoria	Cuenta privada suplementaria y voluntaria	Ninguna
Peru	Elección entre PAYGO y cuenta privada	Pago voluntario adicional	Ninguna
Uruguay	PAYGO Reformado	Cuenta privada Individual obligatoria	Pago voluntario adicional

Como puede apreciarse todos complementaron sus sistemas de reparto con pilares obligatorios de cuentas individuales y un tercer pilar de ahorro voluntario en forma suplementaria. El tercer pilar ha sido más generalizado en los países de EEC. En los países de EEC la cuenta individual es en general obligatoria, mientras que en América Latina en general la mayoría de los países tienen un sistema único de cuenta individual obligatoria y una adicional suplementaria. En Argentina, como se describe en otras partes de este estudio, el sistema es mixto y conviven en el primer pilar el sistema de reparto administrado por el Estado y las cuentas individuales administradas por compañías privadas.

CUADRO Nº 9
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS REFORMADOS EN AMÉRICA LATINA
Y PAÍSES DE EUROPA DEL ESTE Y EUROPA CENTRAL

	Año de inicio	Edad de retiro		Porcentaje de contribución		Pension Mínima garantizada	Beneficios del retiro		
		Hombre	Mujer	Empleado	Empleador		Anualidad	Retiros progr	Anualidades diferidas
Europa central y Oriental									
Bulgaria	2000	65	60	0,5	1,5	Si	Si	No	No
Croacia	2001	65	65	5	Ninguno	Si	Si	No	No
Estonia	2002	65	60	2	4	Si	Si	Si	No
Hungria	1998	62	62	6	Ninguno	Si	Si	No	No
Kazajstan	1998	63	58	10	Ninguno	Si	Si	No	No
Latvia	2001	60	60	2	Ninguno	...	Si	No	No
Polonia	1999	62	62	9	Ninguno	Si	Si	No	No
América Latina									
Argentina	1994	65	60	11	Ninguno	Si	Si	Si	Si
Bolivia	1997	65	65	10	Ninguno	No	Si	No	No
Chile	1981	65	60	10	Ninguno	Si	Si	Si	Si
Colombia	1993	62	60	3,375	10	Si	Si	Si	Si
El Salvador	1998	60	55	3,25	7,5	Si	Si	Si	Si
México	1997	65	60	1,125	5,5	Si	Si	Si	Si
Peru	1993	65	65	8	Ninguno	Si	Si	Si	Si
Uruguay	1996	60	60	15	Ninguno	No	Si	No	No

En la mayoría de los países la edad mínima para jubilarse oscila entre los 60 y los 65 años, Las cuentas se conforman en general en base a los aportes de los empleados y en algunos países se complementa con un aporte adicional del empleador. La mayoría de los países atienden aspectos redistributivos en base a una pensión mínima garantizada. Esto no se verifica en Bolivia y Uruguay.

La forma de retirar los fondos acumulados tiene dos alternativas básicas: anualidades y retiros programados. Los retiros programados no son posibles en la mayoría de los países de EEC ni en Bolivia y Uruguay. Las anualidades pueden ser diferidas solo en algunos países de América Latina.

Como una consideración general, el desempeño de estos sistemas no será posible evaluarlo plenamente hasta contar con una cohorte de retirados que hayan transcurrido la mayor parte de su vida laboral en el nuevo modelo.

ANEXO 1

Sinopsis de Sistemas de Pensiones en distintos países

Australia	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia Hombres: 65 años Mujeres: 60 años	Con prueba de recursos aprox U\$S 100 por semana. Casados: U\$S180	Marzo y septiembre Variacion Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Hombres: 16-65 años Mujeres: 16-60 años Al menos 20% incapacidad	Idem prestacion por vejez	Marzo y septiembre Variacion Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Idem prestacion por vejez para solteros	Marzo y septiembre Variacion Nivel de precios

Alemania	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes del 8,75% dependientes 17,5% autonomos Contribucion patronal 8,75% Hombres: 63 años 35 de cobertura Mujeres: 15 años de cobertura	1,5% de los "salario base" por los años de cobertura La jubilacion diferida aumenta 0,5% por año hasta los 67 El salario base se computa pro la relacion entre el salario del trabajador y el medio de la economia Multiplicado por la base general (salario medio año previo)	Variacion anual en funcion de la relacion jubilacion salario
Jubilacion por invalidez	Incapacidad para desarrollar la actividad o perdida del 50% de la misma	1,5% de los salarios base por los años del seguro 1% para incapacidad ocupacional	Variacion anual en funcion de la relacion jubilacion salario
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	100% de la pension del causante los 3 primeros meses Luego 60%	Variacion anual en funcion de la relacion jubilacion salario

Austria	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 10,25% sobre ingresos Hombres: 65 años Mujeres: 60 años 180 meses de contribucion	1,9% de los ingresos cubiertos promedio entre los 10-14 años plus 1,5% aportes por encima de 30 años	Variacion anual Nivel de salarios
Jubilacion por invalidez	Perdida del 50% de la capacidad normal y 60 meses de contribucion (ultimos 10 años o 180 meses en total)	Idem prestacion por vejez + prestacion para asistencia hasta 50% de la pension	Variacion anual Nivel de salarios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	60% de la pension del causante para la viuda 30% para el viudo	Variacion anual Nivel de salarios

Belgica	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 7,5% sobre ingresos mas 2,5% para incapacidad con minimos Hombres:60- 65 años Mujeres: 60-65 años	100% con 45 años de aportes para hombres y 40 para mujeres. 60% de ingresos de toda la vida laboral, 75% para casados	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Perdida del 2/3 de la capacidad laborativa	45% de los ingresos de toda la vida laboral 65% si tiene dependientes	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	80% de la pension del causante	Variacion anual Nivel de precios

Dinamarca	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia para programa universal mas aportes para programa contributivo Hombres:67 años Mujeres: 67 años	Pension completa con 40 años de ciudadanía U\$S600 mensuales + plus U\$S160 por prueba de ingresos U\$S4000 anuales en programa contributivo	Variacion anual Nivel de salarios
Jubilacion por invalidez	Entre 18 y 59 años Jubilacion anticipada si existe disminucion en capacidad laborativa notable	aprox U\$S 600 mensuales + plus segun grado de incapacidad	Variacion anual Nivel de salarios
Jubilacion por supervivencia	Entre 18 y 59 años Jubilacion anticipada si existe disminucion capacidad laborativa del 50%	aprox U\$S 600 mensuales + plus U\$S160 por prueba de ingresos	Variacion anual Nivel de salarios
España	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 4,9% sobre ingresos durante al menos 15 años (con 2 de los ultimos 8) Hombres: 65 años Mujeres: 65 años	50% del beneficio base + 2% por año excedente a los 15 años de aportes	Variacion anual Nivel de precios u otros
Jubilacion por invalidez	Incapacidad para desarrollar actividad con requisitos contributivos según la edad	100% del beneficio base por incapacidad permanente	Variacion anual Nivel de precios u otros
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentesco con el causante	45% de la pension del causante	Variacion anual Nivel de precios
Estados Unidos	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 6,2% sobre ingresos Hombres:62 años Mujeres: 62 años pero reducidos antes de los 65 años	Basado en los ingresos desde 1950 excluidos los 5 peores años	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Incapacidad para desarrollar actividad con expectativa de por lo menos 1 año	Basado en los ingresos desde 1950 excluidos los 5 peores años	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentesco con el causante	100% de la pension del causante	Variacion anual Nivel de precios
Finlandia	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia para programa universal mas aportes 1,8% para prog. Contributivo Hombres:65 años Mujeres: 65 años no hace falta retiro	Prestacion universal de aprox U\$S90+suplementos La relacionada con ingresos es del 1,5% de los ingresos cubiertos promedio por cantidad de años de cobertura	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Pension universal La relacionada con ingresos requiere 3/5 de perdida de capacidad laborativa	Universal: idem vejez Relacionada con ingresos: Según proyeccion de ingresos	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Pension universal	Prestacion universal: decreciente por prueba de ingresos Relacionada con ingresos: 50% de la prestacion del causante	Variacion anual Nivel de precios
Francia	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 6,55% + 8,2% empleador Hombres:60 años Mujeres: 60 años 37,5 años de cobertura	50% de los ingresos promedio de los 10 mejores Pension minima: aprox U\$S7000 anuales Pension maxima aprox U\$S14000 anuales	Variacion semianual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Menos de 60 años Perdida total de capacidad laborativa Incapacidad total Perdida de 2/3 o menos, Incapacidad parcial	50% de los ingresos promedio de los 10 años de incapacidad total 30% de los ingresos promedio de los 10 años de incapacidad parcial	Variacion semianual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentesco con el causante	52% de la pension del causante	Variacion semianual Nivel de precios

Grecia	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 6,67% sobre ingresos Hombres:65 años Mujeres: 60 años	del 30 al 70% de los ingresos promedio en los ultimos 5 años. Varia inversamente con el nivel de ingresos.	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Perdida 80% de la capacidad laborativa Perdida 33% para incapacidad parcial	Idem vejez	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	70% de la pension del causante	Variacion anual Nivel de precios

Irlanda	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 5,5% sobre ingresos Hombres:66 años Mujeres: 66 años	Aprox U\$S115/semana con plus si la edad excede 80 años	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Incapacidad permanente	Aprox U\$S 100/semana	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante 156 semanas de contribucion	Aprox U\$S 100/semana	Variacion anual Nivel de precios

Islandia	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia para prog. Universal mas 4% aportes para prog. Contributivo Universal: 67 años Contributivo: 65 años	Prestacion Universal aprox U\$S160 Casados: 90% cada uno de la prestacion del soltero Otros suplementos La prestacion contributiva depende de los aportes efectivos	Variacion anual Nivel de salarios
Jubilacion por invalidez	Prestacion Universal con 3 años de residencia. 75% de reduccion de capacidad laborativa	Prestacion Universal aprox U\$S160 + suplementos	Variacion anual Nivel de salarios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Aprox U\$S 100/semana	Variacion anual Nivel de salarios

Italia	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 8,14% mas 18,93% empleador Hombres: 60 años Mujeres: 55 años 16 años de cobertura	Basado en ingresos promedio de los 5 ultimos años Pension minima: aprox U\$S450 mensuales	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Perdida 2/3 de capacidad laborativa. Sujeto a prueba de ingresos	Idem pension por vejez. Incremente en funcion de los años hasta retiro normal por vejez.	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	60% de la pension del causante	Variacion anual Nivel de precios

Japon	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia + 7,25% aportes (hombres) 7,2525%(mujeres) sobre 30 clases de salarios. 25 años de aportes. Hombres: 65 años Mujeres: 65 años	Prog Universal: U\$S 6000 anuales Prog de seguro: 0,75% de salario/mes indexados por cantidad de meses de cobertura	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Clase I: Incapacidad total Clase II: Incapacidad severa Contribuciones de 2/3 del periodo entre 20 años y edad de invalidez	Prog Universal: Clase I:U\$S7500/año. Clase II:U\$S6000/año Prog de seguro: Clase I:125%prestacion por vejez. Clase II: 100%.	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Prog. Universal: U\$S6000/año para la viuda Prog. De seguro: 75% prestacion del causante	Variacion anual Nivel de precios

Luxemburgo	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 8% sobre ingresos Hombres: 65 años Mujeres: 65 años al menos 10 años de cobertura	1,75% de los ingresos por los años de cobertura	Variacion automatica Nivel de precios Periodica por salarios
Jubilacion por invalidez	Menos de 65 años Incapacidad severa con 12 meses de cobertura en los ultimos 3 años	Idem vejez	Variacion automatica Nivel de precios Periodica por salarios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Idem vejez	Variacion automatica Nivel de precios Periodica por salarios
Noruega	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia para programa universal mas 7,8% aportes para prog. Contributivo Hombres: 67 años Mujeres: 67 años	Universal: 150% monto base para casados. 100% para solteros. El monto base es de aprox. U\$S600 Relacionada con ingresos: 42% del monto base mas un diferencial por ingresos del beneficiario respecto a la base	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Reduccion permanente capacidad de por lo menos 50% Edad: 16-66 años	Hasta 100% del monto base para incapacidad total	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Hasta 100% del monto base para incapacidad total	Variacion anual Nivel de precios
Nueva Zelanda	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia: 10 años Hombres: 62 años Mujeres: 62 años Aumentando progresivamente hasta 65 en 2001	Solteros: aprox U\$S120/semana Casados: aprox U\$S 180/semana	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Incapacidad severa o permanente Residencia durante 10 ultimos años Prueba de ingresos	Hasta aprox U\$S85/semana para solteros Hasta aprox U\$S140/semana para casados	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante Residencia entre 3 y 5 años. Prueba de ingreso	Aprox U\$S75/semana	Variacion anual Nivel de precios
Países bajos	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes 14% sobre ingresos Hombres: 65 años Mujeres: 65 años	Pareja: aprox U\$S550c/u Solteros: aprox U\$S790 Reduccion 2% por cada año sin aportes	Variacion semianual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Total: 80% incapacidad Parcial: entre 25 y 80% de incapacidad	Total: 70% de la prestacion base Parcial: 21-50% de la prestacion base	Variacion semianual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Viuda con hijos: aprox U\$S1300/mes	Variacion semianual Nivel de precios
Portugal	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Aportes personales 11% sobre ingresos Hombres: 65 años Mujeres: 62 años incrementandose 6 meses por año entre 94 y 95	2,2% del promedio anual de ingresos durante los 5 mayores de los ultimos 10 por cantidad de años de cobertura	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Sin requisitos contributivos	2,2% del promedio anual de ingresos durante los 5 mayores de los ultimos 10 por cantidad de años de cobertura	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	60% prestacion del causante	Variacion anual Nivel de precios

Reino Unido	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia + Aportes 2% sobre ingresos Hombres: 65 años Mujeres: 60años	Basico: U\$S82/semana (aprox) + plus relacionado con ingresos	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por invalidez	Sin requisitos contributivos	Aprox U\$S82/semana mas plus (edad, incapacidad)	Variacion anual Nivel de precios
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Suma fija a la viuda (U\$S1500aprox) + pension (U\$S82aprox) mas plus (cantidad de hijos, edad)	Variacion anual Nivel de precios
Suecia	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia + Aportes sobre ingresos Hombres: 65 años Mujeres: 65años Entre 60-64 con reduccion de 0,5%/mes	Universal: 96% de monto base . El monto base es de aprox U\$S5142. El haber depende de los años de residencia Prestacion relacioanda con ingresos: 60% del monto base, incrementado por los puntos de pension originados en la diferencia entre los ingresos y el monto base	Variacion anual del monto base definido por el gobierno
Jubilacion por invalidez	Sin requisitos contributivos	Pension total, 3/4, 1/2 o 1/4 de la pension	Variacion anual del monto base definido por el gobierno
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	Pension Universal al viudo, viuda, huerfano	Variacion anual del monto base definido por el gobierno

Suiza	Requisitos Minimos	Habes de la prestacion	Movilidad
Jubilacion por vejez	Residencia + Aportes sobre ingresos 4,2% mas 0,6% por incapacidad Hombres: 65 años Mujeres: 62años	Prestacion minima: aprox U\$S650 mas 1,67% de ingresos actualizados	Variacion anual nivel de precios según disponibilidad de fondos
Jubilacion por invalidez	Incapacidad laborativa de al menos 66% Media pension: 50% de incapacidad Un cuarto de pension: 40% de incapacidad	Prestacion minima: aprox U\$S650 mas 1,67% de ingresos actualizados	Variacion anual nivel de precios según disponibilidad de fondos
Jubilacion por supervivencia	Relacion de parentezco con el causante	80% de la pension del causante	Variacion anual nivel de precios según disponibilidad de fondos

CHILE: Sistema de pensiones-Reforma de 1981

Concepto	Sistema vigente
Poblacion Avanzada	Relacion dependencia: obligatorio Independientes: voluntario Excluye fuerzas armadas
Beneficios	Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia Sistema de capitalizacion individual con aportes definidos (beneficios variables)
Adminsitracion	Adminsitradora de fondos de pensiones
Fiscalizacion	Superintendencia de Adminsitradoras de fondos de pensiones
Cotizacion	Aportes personales discriminados de la siguiente forma: a) 10% a capitalizar y b) aproximadamente 3% para gastps de seguros y comisiones AFP
Pension Minima	Para aquellos afiliados con 20 años de aporte a cualquier sistema, el estado garantiza pension minima (U\$85 en 1993), integrando el complemento necesario cuando el saldo de la cuenta individual no permita adquirir dicha pension
Pension de vejez	Edad: hombres a los 65 años y mujeres a los 60 años No se exige ningun requisito distinto a la edad (minimo de cotizaciones o antigüedad en el sistema). Si se tiene una pension del sistema anterior, se puede obtener una segunda pension si se ha vuelto a trabajar y cotizar

Colombia Sistema de pensiones-Reforma de 1993

Concepto	Regimen de Seguro Social	Regimen de Ahorro individual
Poblacion	Relacion dependencia: obligatorio Independientes: voluntaria	Relacion dependencia: obligatorio Independientes: voluntaria
Beneficios	Pensiones de vejez, invalidez y muerte Beneficio definido	Pensiones de vejez, invalidez y muerte Beneficio en funcion de capital acumulado
Administra	instituto de Seguros sociales	Sociedad Adminsitradora de fndos de pension (SAFP)
Fiscaliza	Superintendencia Bancaria	Superintendencia Bancaria
Cotizacion	13,5% sobre la nomina salarial 10% para pension de vejez 3,5% para invalidez, sobreviveintes, gastos de administracion (incluyendo prima de reaseguro)	13,5% sobre la nomina salarial 10% para pension de vejez 3,5% para invalidez, sobreviveintes, gastos de administracion (incluyendo prima de reaseguro)
Pension Minima	Un salario minimo (125US\$) garantizada por el estado Integrada por el fondo de solidaridad previsional. Aportantes al fondo: a) Trabajadores por el 1% de los sueldos superiores a 4 salarios minimos (500U\$S) b) Aportes fiscales	Un salario minimo (125US\$) garantizada por el estado Integrada por el fondo de solidaridad previsional. Aportantes al fondo: a) Trabajadores por el 1% de los sueldos superiores a 4 salarios minimos (500U\$S) b) Aportes fiscales
Pension de vejez	Edad: Mujeres 55 años Hombres 60 años A partir de 2014, mujeres 57 y hombres 62 Tiempo de cotizacion: 1000 semanas como minimo Monto: entre 65% del ingreso base (1000 semanas de aporte) y un maximo de 85% (hasta 1400 semanas)	Se elige la edad de retiro, siempre que el capital acumulado permita pagar una pension al menos igual al 110% de la minima. Si el capital no alcanza, la pension minima se obtiene: mujeres a los 60 años y hombres a los 62. Tiempo de cotizacion: 1150 semanas como minimo. Monto: depende del capital acumulado.

Peru Sistema de pensiones-Reforma de 1993

Concepto	Características
Poblacion	Relacion dependencia: obligatorio Independientes: optativa y a su cargo
Regimen	Mixto. El trabajador opta por el sistema privado o el publico. La afiliacion a una AFP es voluntaria y el trabajador puede desafiliarse y volver al regimen publico dentro de los 2 años de vigencia de la ley.
Beneficios	Pensiones de vejez, invalidez, y sobrevivencia.
Adminsitracion	Regimen privado: Adminsitradora de fondos de pension (AFP) con fiscalizacion de la superintendencia. Regimen publico: A cargo del instituto peruano de seguridad social.
Cotizacion	La cotizacion a una AFP por contingencia de vejez, esta a cargo del trabajador (10% de la remuneracion). Adicionalmente, debe cotizar para contingencias de invalidez, sobrevivencia, comision AFP y el 1% del programa de bienestar social.
Edad	La edad de retiro es 65 años

Uruguay: Sistema de pensiones-Reforma de 1995

Concepto	Regimen de solidaridad	Regimen de Ahorro individual
Contingencias	Invalidez, vejez y sobrevivencia	Invalidez, vejez y sobrevivencia
Pension de vejez	<i>Jubilacion comun:</i> 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios con cotizacion efectiva (dependiente o independiente) <i>Jubilacion por edad avanzada:</i> 70 años de edad y 15 años de servicios reconocidos	<i>Jubilacion comun:</i> 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios con cotizacion efectiva (dependiente o independiente) <i>Jubilacion por edad avanzada:</i> 70 años de edad y 15 años de servicios reconocidos A partir de los 85 y habiendo causal jubilatoria comun, tienen derecho a percibir prestaciones y quedan eximidos de seguir aportando
Monto	Para jubilacion comun: a) 50% del sueldo basico jubilatorio (SBJ), cuando haya 35 años de servicios reconocidos. Se adiciona un 0,5% de SBJ por cada año que supere los 35 años de srvicios, hasta un tope de 2,5% b) Se adiciona 3% por cada año que difiere su retiro en exceso de los 60 años de edad SBJ: promedio mensual de asignaciones computables actualizadas de los 10 ultimos años, limitado al promedio mensual de los 20 mejores años de asignaciones actualizadas e incrementando en un 5%	Para Jubilacion comun: La asignacion inicial se determina por el saldo acumulado en la cuenta de ahorro. Se traspasan los fondos a una compañía aseguradora, quien en funcion de la expectativa de vida y la tasa de interes respectiva es responsable de la prestacion hasta el fallecimiento del afiliado y las eventuales pensiones de sobrevivencia

Uruguay: Sistema de pensiones-Reforma de 1995

Concepto	Característica
Administración	A cargo de los Administradores de fondos de ahorro previsional (AFAP) La ley obliga al banco de prevision social, solo o conjuntamente a constituir una AFAP Ninguna AFAP privada puede comenzar a funcionar si no esta en funcionamiento una de origen publico
Objeto	Administración de un unico fondo de ahorro previsional, con contabilidad separada. Dicho fondo es inembargable.
Fiscalización	Banco central del uruguay
Rentabilidad	Los administradores son responsables de que la rentabilidad del Fondo no sea inferior a la rentabilidad real minima del regimen. Esta, es la menor entre el 2% anual y la rentabilidad promedio del regimen menos 2% Cada administradora debe crear un Fondo de Fluctuacion para garantizar la rentabilidad minima Adicionalmente, debe constituir una reserva especial de por lo menos 2% del fondo de ahorro previsional, que debe invertir. Esta reserva es aplicada a garantizar la rentabilidad minima cuando el fondo de fluctuacion no alcanza. De no ser suficiente el fondo y la reserva, el estado completará la diferencia mediante aportes reintegrables.

Anexo 2

“El Sistema de Pensiones Italiano” (1)

Elaboración a cargo de la Lic. Maria Clara Zerbino

Enero, 2009

(1) Colaboración de la **Lic. María Clara Zerbino** quien preparara el documento durante noviembre 2008 y enero 2009 bajo supervisión de la Cátedra Finanzas Públicas I, a cargo del Director del estudio Dr. Horacio Piffano, y la supervisión del Profesor Adjunto de la misma cátedra Lic. Humberto Silva.

La Lic. Zerbino concretó su trabajo como requerimiento de elaboración de una monografía de contenido empírico a presentar en sus estudios de postgrado en la carrera “*Laurea Specialistica in Banca, Imprese e Mercati Finanziari*”, en la Universidad de Trento, Italia, bajo dirección del Prof. Roberto Tamborín.

“El Sistema de Pensiones Italiano”

Introducción

En la Unión Europea la reforma de los Estados del Bienestar se ha convertido en una cuestión cada vez más crucial. Los escenarios de futuro y las hipótesis de cambio afectan fundamentalmente a la relación Estado-mercado, a la función económica, política y social del trabajo, a las características cualitativas (las normas) y a los resultados cuantitativos (los gastos y la relativa rentabilidad) de los sistemas productivos, a los equilibrios financieros, a la distribución de rentas y a la cohesión social básica de cada estado miembro.

En la última década del siglo XX, muchos países han reestructurado radicalmente sus sistemas de seguridad de ingresos de la vejez. La característica definitiva de las reformas ha sido un cambio en la base de las pensiones públicas, pasando de la responsabilidad social hacia la responsabilidad individual.

Estos países han comenzado a reemplazar el sistema anterior que “colectivizaba” o agrupaba el riesgo de quedarse sin capacidad de devengar en la vejez, con un sistema que depende de cuentas de ahorros individuales. Algunas de estas reformas han mantenido un papel para una versión modificada de *pooling* público; esta combinación de ahorros colectivos e individuales para financiar las pensiones se conoce como el Enfoque de multipilares.

♦ En el primer pilar, está constituido por el sistema público, obligatorio, de reparto y a prestación definida, y garantiza un nivel mínimo de pensión. Los trabajadores en activo “pagan” con sus propias cotizaciones las pensiones de los jubilados con la mediación del Estado. Cada trabajador recibe los beneficios de pensiones determinados en función de sus cotizaciones durante la vida laboral.

♦ El segundo pilar, es un sistema privado de capitalización, de adhesión voluntaria y cotizaciones definidas. Los trabajadores hacen aportes en cuentas de previsión, las cuales se invierten por gestores institucionales (los “fondos de pensión”) y generan un rendimiento que se acumula como capital, y que garantizará la renta a percibir por el pensionista cuando deje de trabajar.

♦ El tercer pilar es el ahorro voluntario, similar al segundo pilar excepto en que el gobierno alienta el ahorro de los individuos mediante el uso de estímulos como reducciones de impuestos, en vez de requerir que los individuos cumplan con ese ahorro obligatoriamente.

Este documento de trabajo intentará describir en este contexto la situación actual del sistema en Italia, poniendo un específico enfoque sobre cómo se encuentra luego de las reformas de la última década la previdencia italiana en cada uno de sus pilares.

El sistema de pensiones

Es un mecanismo redistributivo que transfiere recursos producidos por la población activa a favor de quienes:

- cesaron su actividad laboral por razones de edad o años de contribución
- ha sufrido un accidente laboral (pensión de invalidez)
- tiene relación de parentesco con personas fallecidas que formaron parte de la fuerza de trabajo
- no cuenta con ninguna forma de ingresos y no está en condiciones de trabajar (pensión asistencial)

Banco Mundial 1994

“Everybody, old and young, depends on the current output of the economy to meet current consumption needs, so everybody is better off when the economy is growing-and in trouble when it's not. In the prime earning years, most people obtain claims on that output by working and earning wages. In old age, when earnings are low, people obtain claims on output through

individual action, such as saving during their earlier years, or through informal group action, such as family transfers, or through formal collective action, such as public social security programs.

The choice among alternative arrangements for old age security affects the welfare of the old, because it determines the share of the national pie they can claim. More fundamentally, it affects the welfare of everyone, old and young, by influencing the size of that pie. So this report holds alternative policy options up to a dual test. What is good for the old population? And what is good for the economy as a whole? It analyzes the successes and failures of alternative policies. It evaluates policy options for countries introducing new formal systems of old age security. And it proposes ways to reform existing programs. The idea is to assist in the selection and design of policies that facilitate growth and enable the old to secure an equitable share of that growth “

Las funciones que se pueden atribuir al sistema de pensiones están contenidas en la definición dada.

En primer lugar, una función asistencial, que se refiere a que la población tiene que asegurar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo que sea adecuado para garantizar una vida digna.

Se puede reconocer además una función de previsión. Esta función se realiza cuando el sistema le garantiza al individuo que mantenga el nivel de vida alcanzado en la última etapa de su vida laboral en el periodo de jubilación (siempre y cuando haya aportado adecuadamente al financiamiento del sistema).

Por último, se puede perseguir una función de seguro, o de “income smoothing”: al individuo se le devuelve en la edad anciana lo que ha acantonado, en general a través de la contribución social, a lo largo de la vida laboral.

El sistema italiano

Antes de abordar la situación actual del sistema italiano, es de interés ver como el mismo ha ido evolucionando en el tiempo, a través de una breve reseña histórica.

Breve Reseña histórica

La historia italiana en materia de previsión social se inicia en 1898 con la fundación de la Caja nacional de previsión para la invalidez y la vejez de los operarios. Se trataba de un seguro voluntario constituido de un aporte del Estado y de un aporte del empresario

Para el año 1919, después de 20 años de actividad, la Caja cuenta con 700.000 inscriptos y 20.000 pensionados. En este año, el seguro para la invalidez y la vejez se vuelve obligatorio para 12 millones de trabajadores. Este es el primer paso hacia un sistema que pretende proteger al trabajador de todos los eventos que puedan atacar el ingreso individual y familiar.

En 1933 la CNAS cambia su nombre por el de “Istituto Nazionale de Previsión Social”, ente público con personalidad jurídica y gestión autónoma.

En 1939 se crean los seguros contra la desocupación, la tuberculosis y las asignaciones familiares. Además, se introduce la compensación salarial para los trabajadores suspendidos o con horario reducido. El límite de edad necesario para recibir la pensión de vejez se reduce a 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, se crea la pensión para los sobrevivientes del pensionado.

En 1952, en el periodo post-bélico, se introduce una ley que reorganiza la materia previsional y nacen las pensiones mínimas.

En el periodo que va de 1957 a 1966 se crean otras tres Cajas: para los agricultores, para los artesanos y para los comerciantes.

Entre el 1968 y el 1969 el sistema de retributivo, que se basa en los últimos salarios percibidos, se sustituye por el contributivo en el cálculo de las pensiones. Nace la pensión social, con la que se les reconoce a los ciudadanos necesitados que cumplieron los 65 años de edad una pensión que cubra las necesidades básicas. Se crean medidas extraordinarias para tutelar a los trabajadores (Caja de integración de las ganancias extraordinarias y la pensión anticipada).

En 1980 se crea el Sistema Sanitario Nacional. Al INPS se le asigna la recaudación de los aportes de enfermedad y el pago de las indemnizaciones relativas, actividades que realizaban otros entes previamente.

En 1984 el legislador modifica el requisito para la invalidez, relacionando el otorgamiento de la pensión a la reducción de la capacidad de trabajo en lugar de la capacidad de ganancia.

En 1989 entra en vigencia la ley de reestructuración del INPS, que marca un punto importante en el proceso de transformación de la agencia en una moderna compañía de servicios.

En 1990 se reforma el sistema de pensión de los trabajadores autónomos. La nueva normativa relaciona el cálculo de la beneficio al ingreso anual de la empresa.

En 1992 aumenta la edad mínima para la pensión de vejez (65 años para los hombres y 60 para las mujeres).

En 1993 se introduce en Italia la Seguridad Social complementaria, que se crea como un sistema dirigido a integrar la tutela pública con formas privadas de capitalización.

En 1995 la Ley Dinni reforma el sistema de pensiones que se basa en dos principios fundamentales:

- la posibilidad de elegir la edad de retiro entre los 57 y los 65 años tanto para los hombres como para las mujeres.
- El sistema contributivo, por el cual, las pensiones se calculan sobre el total de los aportes efectuados a lo largo de la vida laboral.

En 2003 se aprueban la ley y el decreto legislativo que dieron lugar a la reforma del mercado laboral, inspirada en las ideas y estudios del profesor Marco Biagi.

En el 2004 se aprueba la ley sobre la reforma de las pensiones.

El sistema italiano actual

Hasta ahora en Italia las prestaciones de pensiones han sido satisfechas en gran parte por el Estado. La totalidad de los trabajadores en el mercado laboral formal está en el sistema básico obligatorio y público, financiado con cotizaciones que los mismos trabajadores y sus empresas pagan a favor de los entes para la previsión social. El segundo pilar, por el contrario, deriva de una iniciativa privada y no perteneciente al Estado. Se trata de una serie de garantías complementarias a las pensiones públicas de las que benefician solo una minoría de trabajadores. Estas garantías están gestionadas de manera colectiva, principalmente mediante los "fondos de pensiones" o bien mediante categorías profesionales específicas (sobre todos los trabajadores autónomos). Finalmente el tercer pilar se refiere a otras tipologías de cobertura como las "pólizas de seguro" y los "planes de acumulación de fondos comunes", a los cuales los trabajadores pueden acceder por iniciativa individual. La sinergia entre la Seguridad Social pública, el sistema complementario, y las formas individuales de ahorro, permite al trabajador mantener un nivel de ingreso similar a lo que percibía antes del cese de su actividad laboral.

PRIMER PILAR

Por "pensión", en general, se entiende una prestación monetaria periódica y continuada, distribuida individualmente por entes nacionales (públicos y privados), según distintos factores como: la edad cumplida, los años de pago de cotizaciones, el grado de minusvalía a causa de

disminución congénita o sobrevenida, la muerte de un familiar protegido por el sistema de Seguridad Social, o los méritos particulares reconocidos por el país²⁹.

En referencia a los citados criterios de acceso a las prestaciones de previsión, en Italia las pensiones que pertenecen al primer pilar contributivo se clasifican según la siguiente tipología:

Pensión a la vejez: pensión que se le otorga a la persona cubierta de los regímenes previsionales de base y complementaria como consecuencia de una actividad laboral, al alcanzar determinados límites de edad y años de aportes.

Pensión de invalidez: pensión otorgada en presencia de una enfermedad física o mental tal que provoque una reducción permanente de la capacidad de trabajo de al menos una tercera parte (asignación por invalidez) o de provocar una absoluta y permanente imposibilidad de desarrollar cualquier trabajo (pensión por invalidez)

Pensión a los sobrevivientes): pensión otorgada a los sobrevivientes del pensionado o asegurado que tengan los requisitos de pensión o aportes requeridos.

Pensión de indemnización: pensión que se genera como consecuencia de un accidente de trabajo o por causa de enfermedad ocasionadas en el quehacer laboral.

Pensión de invalidez civil: pensión otorgada a los ciudadanos con ingresos insuficientes y con una reducción de la capacidad laboral o de desarrollo de las funciones normales superior al 73%. Entran en esta categoría las pensiones otorgadas por el INPS a los ciudadanos con ingresos insuficientes, de edad entre 18 y 65 años, con hipoacusia igual o mayor a los 75 decibelios y las pensiones para los ciudadanos no videntes.

Pensión Social: pensión a los ciudadanos mayores de 65 años sin ingresos mínimos y a los beneficiarios de invalidez civil y a los sordomudos al cumplir los 65 años de edad.

Pensión de Guerra: Pensión otorgada por el Ministerio de economía y finanzas a los ciudadanos que resultaron inválidos luego de un evento bélico o a los sobrevivientes de un fallecido en tal contexto.

Situación beneficiarios al 31/12/2006

En el 2006 el importe total anual de las prestaciones jubilatorias y asistenciales fueron en Italia de 223.629 millones de euros, representando un 15.16% del producto interno bruto. El costo total aumenta un 4.1% con respecto a 2005.

Los datos sobre los tratamientos jubilatorios y sus beneficiarios surgen de los relevamientos anuales conducidos por el Instituto Nacional de Estadística en colaboración con el Instituto Nacional de la Previdencia Social (INPS). Los datos provienen del archivo administrativo del INPS -"Casellario centrale dei pensionati"- en el que se reúnen los datos sobre las pensiones pagadas por todos los entes de previsión italianos, sean públicos o privados.

Las pensiones así como sus beneficiarios se dividieron en siete grupos: de vejez, de invalidez, a los sobrevivientes, de indemnización, de invalidez civil, sociales y de guerra.

De acuerdo a esta clasificación es posible individuar sin lugar a confusión el número de beneficiarios dentro de cada categoría considerada. Naturalmente cada beneficiario, pudiendo recibir más pensiones pertenecientes también a categorías distintas, podría verse incluido en uno o más de los grupos considerados. Por ejemplo, el titular de una pensión de vejez que reciba además una pensión a los sobrevivientes estará incluido entre aquellos que acumulan más de una categoría de pensión, sea en la categoría vejez como en la de los sobrevivientes. Por el motivo mencionado los agregados por categoría no pueden sumarse entre ellos.

²⁹ Véase apéndice 1 para un mayor detalle sobre el cálculo de las jubilaciones.

Principales resultados

Al 31 de diciembre de 2006 el número de pensiones erogadas era de 23,5 millones, por un importe total de 223.629 millones de euros y con un importe medio anual de 9.511 euros.

De acuerdo a la clasificación de las pensiones se puede observar que las pensiones agrupadas en la categoría IVS (invalidez, vejez y sobrevivientes) fueron 18,5 millones, con un gasto total de 201.765 millones de euros representando un 90,2% del total con un importe medio anual de 10.984 euros.

Las pensiones asistenciales representan la segunda categoría en términos de gasto total. En el 2006 este fue de 17.618 millones de euros correspondientes a 4 millones de pensiones con un importe medio anual de 4.403 euros.

Por cuanto respecta a las pensiones de indemnización, con un gasto total de 4.245 millones de euros se relevaron 992 mil pensiones con un importe medio anual de 4.282 euros.

Poniendo nuestra atención en los datos de gastos, se observa que en el 2006 el importe total anual creció de un 4,1% con respecto al año anterior, pasando de los 214.881 millones de euros del 2005 a 223.629 millones de euros en el 2006. En general, el aumento de dicho importe es el resultado de la evolución del número de pensiones y de su importe medio. Al 31 de diciembre de 2006, el número de pensiones pagadas ha aumentado de un 1,1% con respecto al año anterior.

Al mismo tiempo, el importe medio de las pensiones aumento de un 2,9% con respecto al 2005 determinando en gran parte el aumento del importe total.

Con respecto al 2005, el mayor aumento del gasto total anual se registra en la pensiones de invalidez civil (+8,7%), tal aumento se debe al aumento del número de pensiones más que a la variación de su importe medio, en lo que respecta a las pensiones de vejez, el aumento es de un 5,1%. Menores son los aumentos en el gasto en el caso de las pensiones a los sobrevivientes (+2,3%) y para las pensiones y asignaciones sociales (+2,6%).

Contrariamente, el gasto total disminuye en el caso de las pensiones de invalidez y las asignaciones ordinarias de invalidez (-3,9%), las pensiones de guerra (-1,3%) y las pensiones de indemnización (-0,5%). En este caso la disminución del gasto se debió a la reducción del número de pensiones que ha superado la variación positiva de los importes medios.

Si ponemos nuestra atención sobre los pensionados, se observa que en el 2006 los beneficiaron fueron 16,7 millones, los cuales recibieron en promedio 1,4 pensiones cada uno. Entre los pensionados si bien las mujeres representan el 53% del total, son los hombres los que reciben la mayor parte de los ingresos (un 56%), esto es debido a que el importe medio de las pensiones masculinas es mayor (15.990 euros con respecto a los 11.133 euros que reciben en promedio las mujeres).

Observando la distribución por número de pensiones que recibe cada beneficiario encontramos que un 68,1% de los casos se percibe una sola pensión, mientras que un 31,9% se benefician con dos o más pensiones (un 24,4% acumula dos mientras que un 7,5% recibe al menos tres pensiones).

Concentrándonos en las categorías de pensión podemos ver que el grupo más numeroso de pensionados está representado por los titulares de pensiones de vejez (11,1 millones) que reciben pensiones por 173.844 millones de euros, de los cuales un 11,3% deriva de las pensiones acumuladas pertenecientes a otras tipologías.

El segundo grupo en términos de cantidad de beneficiarios lo constituyen los titulares de pensiones a los sobrevivientes (4,6 millones) que reciben de ese tipo de pensión 34.362 millones de euros (un 55,2% de sus ingresos), en un 66,3% de los casos estos pensionados reciben otras pensiones por un total de 27.846 millones de euros.

Continúan los pensionados por invalidez civil (2,3 millones) y los de invalidez (1,9 millones). Los beneficiarios de pensiones de indemnización son de 983 mil y los de pensiones y/o asignaciones sociales son 775 mil. Por último, los pensionados de guerra, representan el grupo menos numeroso, siendo 371 mil.

Distribución geográfica

Encontramos diferencias regionales significativas sea en cuanto a la relación entre el número de prestaciones y el número de beneficiarios como en el caso de la proporción del gasto en pensiones en cada región. En las regiones septentrionales se concentra la mayor parte de las pensiones, de los beneficiarios y del gasto (respectivamente, 48,2%, 48,7% y 51,2%), en la regiones meridionales encontramos pensiones en un nivel del 31,2% del total nacional con un gasto que alcanza al 27,3% del total, por último las regiones centrales concentran la menor participación sea en termino de número de pensiones como en nivel de gasto.

La distribución del número de pensiones como de pensionados se encuentra determinada principalmente de la estructura etaria de la población residente en las distintas áreas geográficas, mientras que la distribución del gasto a nivel territorial está influenciada también del tipo de actividad económica que efectuaban los pensionados al momento de alcanzar la edad jubilatoria y por lo tanto de la evolución en el tiempo de la ocupación en las diversas áreas geográficas.

El coeficiente de pensión estandarizado nos da un elemento de medición significativo de la incidencia del número de beneficiarios en las diversas zonas geográficas. En particular, en relación a la población, el número de pensionados residentes en las regiones del norte (273 cada mil habitantes) es superior sea a la media nacional (268 cada mil), sea al referido a las regiones centrales (264 cada mil hab.) y el del sur (261 cada mil habitantes).

Con referencia a las diversas tipologías de pensiones se observa que en las regiones del norte el coeficiente de pensión estandarizado asume valores más elevados para los beneficiarios de pensiones de vejez y a los sobrevivientes mientras que las prestaciones de invalidez civil, las pensiones sociales y las asignaciones ordinarias de invalidez tal indicador asume valores más elevados en el sur. Por último, los coeficientes de pensión calculados para los titulares de pensiones de indemnización y de pensiones de guerra, asumen valores más elevados en las regiones centrales.

Observando el número de pensionados con respecto a los ocupados, en el 2006 se contaba en Italia con 70 pensionados cada 100 ocupados. El peso relativo es mayor en el sur donde la relación es de 77 pensionados cada 100 ocupados, mientras presenta valores más moderados en las regiones del norte, donde la relación es de 67 a 100. A nivel nacional entre el 2001 y el 2006 esta relación ha disminuido pasando de 74 a 70 pensionados cada 100 ocupados.

También se pueden observar diferencias territoriales con respecto a los importes medios de las pensiones. Estos son más elevados en las regiones septentrionales y centrales con valores respectivamente de 105,3% y 106,5% en comparación con la media nacional. En las regiones del sur, en las cuales se registra un mayor peso relativo de los beneficiarios de prestaciones asistenciales, los importes medios de las pensiones se sitúan debajo de la media nacional (87,6%).

Análisis por edad

La mayor parte de los beneficiarios naturalmente se ubica en la parte superior de la pirámide etaria. El 69,1% de los pensionados tiene más de 64 años. Una cuota consistente de los pensionados se ubica en la clase de edad inmediatamente inferior a aquella que se utiliza normalmente como umbral de la vejez: el 27,4% de los pensionados tiene una edad entres los 40 y los 64 años y un 3,6% tiene menos de 40 años.

La presencia de pensionados con edad inferior a los 65 años está asociada con el tipo de normas que regulan el acceso a los diferentes tipos de prestación. En efecto, mientras los requisitos de edad para acceder a la pensión de vejez y la pensión social se colocan entre los

60 y los 65 años de edad, existen otras prestaciones que se pagan, en la mayor parte de los casos, a sujetos en edad activa, como ser las rentas por accidentes de trabajo o las pensiones por pensiones de invalidez civil. Además, algunas pensiones a los sobrevivientes pueden ser pagadas a sujetos en edad de trabajo y a sus familiares a cargo, que en algunos casos, tienen menos de 14 años. Por lo tanto, si se analizan los datos distinguiendo por categoría de pensión se pueden encontrar diferencias por perfiles de edad. Por ejemplo, el mayor peso relativo de los pensionados con edad inferior a los 40 años se observa entre los beneficiarios de pensiones de invalidez civil (15,9%), así como entre los titulares de pensión de guerra, se registra, en términos relativos, la cuota más elevada de personas con 80 años o más (60,8%).

Análisis por importe

Del análisis por tipo de pensión recibida se observa:

- Los pensionados de vejez, invalidez y los titulares de pensiones a los sobrevivientes se encuentran mayormente con ingresos mensuales entre los 500 y los mil euros;
- Los beneficiarios de pensiones de invalidez civil y/o indemnización por acompañamiento reciben, en la mayor parte de los casos, ingresos con importe mensuales entre los 1000 y los 1500 euros;
- Los titulares de pensiones sociales tienen, generalmente, ingresos mensuales inferiores a los 500 euros;
- Los beneficiarios de pensiones de guerra, por últimos, se encuentran relativamente más concentrados con respecto al total de los pensionados, en las fases de ingreso más elevados.

El gasto jubilatorio en relación al PBI

La incidencia del gasto jubilatorio sobre el PBI pasa del 15,10% en el 2005 al 15,16% en el 2006. En particular, la tasa de retiro (dada por la relación entre el número de pensiones y la población residente) es igual al 39,76 (39,59 en el 2005) y el índice de beneficio relativo (relación entre el importe medio de las pensiones y el PBI por habitante) cae del 38,14% en el 2005 al 38,12% en el 2006. La incidencia sobre el PBI del gasto en pensiones de vejez pasa del 10,30% en el 2005 al 10,45% en el 2006, en el caso de las pensiones de invalidez civil se pasa del 0,81% al 0,85%. Para todos los otros tipos de pensiones la incidencia del gasto sobre el PBI disminuye respecto al 2005.

SEGUNDO PILAR

Con las reformas efectuadas entre 1992 y 1995 el sistema previsional italiano ha adoptado la forma mixta, basándose sobre la pensión pública obligatoria con la modalidad de reparto y varias formas de ahorro individual a capitalización, específicamente regulados e incentivados fiscalmente. El eje central del ahorro individual a capitalización está constituido por la previsión complementaria, basada en la adhesión voluntaria a diferentes formas de pensión, alimentadas de aportes diferenciados para las diferentes categorías de trabajadores. Al igual de cómo sucedió en otros países, también en Italia el desarrollo de la previsión complementaria está llamado a cumplir un rol clave para sostener a la previsión pública de carácter obligatorio, en la búsqueda de un redimensionamiento a favor de una mayor responsabilidad de los individuos y según un diseño fácilmente relacionable a la lógica de la "sussidiarietà". El éxito de estas nuevas formas representa un elemento indispensable para la sustentabilidad de las pensiones de reparto y al mismo tiempo pone a prueba la reacción de los trabajadores a superar las formas tradicionales de bienestar.

Adhesión a la previsión complementaria

El conjunto de medidas adoptadas por la legislación italiana (similares a las adoptadas en otros países) debía llevar a alcanzar el desarrollo de la previsión complementaria, con la posibilidad de que una gran parte de la fuerza laboral se vea cubierta con esta nueva forma de seguridad social.

De los datos sobre los niveles de adhesión emerge que existió una gran variabilidad entre los distintos tipos de fondos, en particular resulta muy elevada la difusión de los fondos

empresariales o grupales, con cuotas alrededor del 57%. Para los otros trabajadores dependientes la participación media, a este tipo de previsión, resulta del 14%, mientras que para los autónomos el tasa de adhesión resulta marginal.

Observando los datos relativos a los fondos individuales, se observa como la variabilidad entre los inscriptos y los potenciales usuarios aumentan. Entre los fondos sectoriales se pasa de un máximo del 62% para los trabajadores químicos a un mínimo próximo a cero en el caso de los dependientes del sector comercio. A nivel de los fondos de empresa se pasa de un extremo con el 100% para los pilotos y técnicos de Alitalia a un 29% en el caso de los dependientes de "Ferrovie dello Stato". En el caso de los fondos territoriales del 32% de "Laborfonds" al 4% de "Solidarietà Veneto".

Se puede mencionar que esta diversidad en la difusión de la previsión complementaria emerge en un contexto de fenómenos estáticos, dado que los datos de inscripción han aumentado solamente del 0,3%. Esta evidencia pareciera sugerir que la difusión de la previsión complementaria en Italia hubiese agotado su propia capacidad de atracción ya a los pocos años de su activación y en presencia de una baja difusión. El dato preocupante de la caída de los inscriptos muestra la incapacidad de los fondos a atraer a la población joven para reemplazar a quienes cesan de trabajar. En este sentido, los incentivos económicos y fiscales pareciera que no han funcionado como se esperaba.

Los posibles determinantes de la inscripción a los fondos de pensión

La breve experiencia italiana en materia de previsión social complementaria todavía no ha alcanzado un adecuado desarrollo en el análisis sobre los comportamientos de los sujetos que potencialmente se interesarían en los fondos de pensión. Se cuenta con pocos datos originados en entrevistas a muestras de trabajadores.

A nivel internacional, la literatura ha tratado sobre estos argumentos, sobre todo en el caso norteamericano. De estos trabajos surgen dos clases de valuación

La primera se relaciona con el interés que el ahorro previsional puede tener para la generalidad de los trabajadores, debido a estar legado con factores exógenos, como ser el sistema de incentivos fiscales, la oferta de instrumentos adecuados y la cofinanciación por parte de los dadores de trabajo. La segunda se concentra sobre los factores de tipo individual.

En general se puede concluir en que los efectos de los incentivos de naturaleza económica y fiscal modifican la decisión de afiliación, pero no tienen influencia sobre el nivel de ahorro. Con respecto a los factores que operan a nivel individual, la literatura unánimemente reconoce que la riqueza personal es una importante motivación, al aumentar de esta, crece en modo significativo la decisión de adherir al ahorro previsional. Junto con esta explicación, van mencionados los incentivos fiscales que la normativa determina. Esto dos factores explicarían como, también en Italia, la adhesión a los fondos de pensión sea mayor entre las personas con ingresos y calificación más elevadas.

Otros análisis relativos a los Estados Unidos, han evidenciado como muchas veces los trabajadores tienden a asumir comportamientos de tipo pasivo e imitativo: si son inscriptos por default a un plan previsional muy poco sujetos lo abandonan o toman decisiones sobre el nivel o las estrategias de inversión. Más recientemente, también se evidencia el rol que el ambiente laboral puede tener al influenciar las decisiones individuales sea con respecto a los comportamientos imitativos o a la mayor transmisión de comunicación e información.

El crecimiento del sistema

El 2007 fue el primer año de aplicación del decreto legislativo 252/2005 con el que se permitía anticipar la reforma originalmente prevista para el año 2008.

El nivel de inscripciones a la previsión complementaria fue elevado, principalmente en el caso de los trabajadores dependientes del sector privado.

Algunos factores han determinado un menor crecimiento del sistema, entre estos, el hecho que los fondos de pensión han debido adecuarse a la nueva normativa en tiempos más breves.

Para todas las formas de previsión, que se haya adelantado al 1 de enero de 2007 el inicio de la reforma ha implicado exigencias en adecuarse con rapidez a la nueva normativa para poder así acumular inscriptos mediante la transferencia del TFR³⁰, explícita o tácitamente. Al mismo tiempo, los operadores del sector pusieron las bases para aprovechar los aspectos competitivos del sistema, en un contexto de mayor transparencia y comparabilidad entre las formas de previdencia y en el respeto del principio general de portabilidad de las posiciones.

TERCER PILAR

El 2007 fue un año caracterizado por un importante movimiento en la actividad de las empresas de aseguración para revisar la estructura de los planes individuales de pensión que se activan a través de los contratos de seguro de vida (PIP "*piani individuali di pensione*") para adecuarlos a los cambios del decreto legislativo 252/2005.

El decreto ha impuesto también a los PIP a un conjunto de reglas a fin de homogeneizar las formas de previsión complementaria desde el punto de vista de la transparencia y el de la tutela de los inscriptos para unificar las acciones de vigilancia.

A fines del 2007, los PIP "nuevos", con características que cumplen con los requisitos del Decreto eran 72, de los cuales 46 eran empresas de seguros. Los inscriptos eran 486.000, de los cuales 296.000 eran trabajadores dependientes. Solo una parte de estos PIP "nuevos", 15 empresas de seguros, derivan de planes ya existentes, a los cuales adherían a fines del 2006 alrededor de 160.000 individuos.

A lo largo del 2007, los PIP nuevos recibieron aportes por 573 millones de euros. Los aportes de los trabajadores dependientes alcanzan los 296 millones, cerca de un 55 por ciento de los aportes totales, y la componente que deriva de la devolución del TFR es cercana a los 64 millones. Los trabajadores autónomos y otros inscriptos aportan aproximadamente 280 millones euros.

Los recursos destinados a las prestaciones, eran a fines del 2007, un poco más de un billón de euros.

La presencia contemporánea de PIP no adecuados al decreto y de PIP "nuevos" deriva de la elección del legislador de mantener los contratos estipulados antes de fines del 2006 según la normativa previa. En relación a los PIP no adecuados, no es posible realizar nuevos contratos ni destinar el TFR, el cual solo puede ser destinado a formas de previsión complementaria adecuadas a las nuevas disposiciones.

CONCLUSIONES

La mayor parte de la discusión actual sobre reforma de la pensión se centra en la adaptación de los sistemas de la pensión al envejecimiento de la población.

Los *policymakers* hacen frente al dilema de elegir entre dos igualmente políticas soluciones aventuradas: aumentar las contribuciones para los trabajadores actuales o disminuir ventajas de pensión. Con un sistema multipilares, en cuanto se refieren a las pensiones financiadas, los aumentos de contribución son poco probables por ser percibidos como impuesto adicional. En estos sistemas hay un acoplamiento directo entre lo que paga un individuo adentro y lo que él o ella recibirá de un fondo de jubilación. Además, las pérdidas no necesitan ser el resultado de decisiones políticas. U ocurrirán automáticamente, simplemente como resultado de *underperformance* del mercado, o tendrán que ser compensadas por los fondos de jubilación. En cualquier caso, es menos probable que el gobierno sea considerado responsable de pensiones más bajas de lo previsto.

³⁰ Ver Apéndice 2.

Los sistemas de Multipilares, finalmente, parecen ser más adecuados al mercado de capitales altamente integrado de hoy. No confían exclusivamente en trabajo del doméstico para financiar pensiones y para proporcionar una fuente del capital de inversión a la economía del área del nacional o de modernidad. A este respecto la presión está en los sistemas del seguro social para construir un sector financiado de la pensión.

En nuestro caso, hemos analizado la puesta en marcha del sistema multipilares en Italia, donde la reforma debe llevar a un cambio de mentalidad en los contribuyentes desde la idea de que el gobierno es quien se preocupa por mi jubilación a la idea: el gobierno me ayudara en mi vejez, pero si quiero mantener mi nivel de vida actual tendré que ahorrar mediante el segundo y/o el tercer pilar. Aún es largo el camino a emprender por la previsión en Italia, pero pareciera ser un modelo que se mueve de acuerdo a las necesidades de su población, que se ve día a día envejecida en un mundo con un mercado de capitales cada vez más integrado.

ANEXO 1: CALCULO DE LA JUBILACION

Jubilación: cálculo “retributivo” y “contributivo”

La pensión de jubilación se obtiene al cumplirse tres requisitos esenciales: edad, umbral mínimo de contribución y cese de la relación laboral. Esta tercera condición no es aplicable a los trabajadores autónomos que pueden solicitar la jubilación y seguir desarrollando su propia actividad laboral. Después de la Ley 335/1995 se dan dos métodos de cálculo para la obtención de la pensión de jubilación: el método “retributivo” y el método “contributivo”. Éste último sustituirá eventualmente al primero.

El cálculo “retributivo”

El sistema de cálculo retributivo se mantiene vigente para los asalariados que con fecha 31 diciembre del 1995 tenían una antigüedad contributiva de al menos 18 años. Se trata de trabajadores que no han optado por el nuevo sistema de cálculo contributivo en 1995, y que ya no pueden hacerlo. Para conseguir la jubilación, además del cese de la relación laboral, es necesario haber cumplido a fecha 1 de enero del 2000, 65 años, en el caso de los hombres, y 60, en el de las mujeres. El tercer requisito solicitado es poseer al menos 20 años de contribución acreditada. Con el Decreto Ley 503/1992 se fijaron dos cuotas sobre la liquidación de la pensión:

- Cuota A –Relativa a una antigüedad contributiva hasta finales de 1992, y cuyo cálculo se realizaba en de acuerdo a los últimos 5 años de contribución;
- Cuota B –Relativa a una antigüedad posterior a 1992, y cuyo cálculo se realiza sobre la base de los últimos 10 años de retribución.

El cálculo “contributivo”

El cálculo contributivo se basa en las contribuciones anuales revaluadas sobre la base de la tasa media de crecimiento del PIB de los últimos 5 años. Se aplica a los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos, ocupados a partir del 1 de enero del 1996, sin contribuciones precedentes, o a quien ha optado por el sistema contributivo, si está en posesión de 15 años de contribución, de los cuales al menos 5 han transcurrido con nuevo sistema y con una antigüedad contributiva, a 31 diciembre del 1995, inferior a 18 años. Los requisitos son el cumplimiento de 57 años de edad, el cese de la relación laboral y la posesión de, al menos, 5 años de contribución efectiva. Al alcanzar los 40 años de contribución se prescinde del requisito de edad, mientras que en el límite del importe de pensión, se prescinde del cumplimiento de los 65 años de edad. Al jubilarse se procede a acumular las cuotas o contribuciones efectuadas a las que se les aplica un coeficiente de conversión relativo a la edad del asegurado en el momento de la jubilación. El total contributivo está constituido por la cuota contributiva del 32,7% del salario bruto, para los trabajadores por cuenta ajena, y del 20% para los trabajadores autónomos (profesionales, artesanos, comerciantes, agricultores). Para los trabajadores adscritos a la gestión mixta, este valor porcentual de cómputo es variable.

El coeficiente de transformación es un porcentaje que se aplica al montante contributivo total y establece la cantidad de la pensión anual bruta. Las prestaciones a las que el jubilado tiene derecho están en función de las cotizaciones que ha entregado corregidas, en sentido inversamente proporcional, a la esperanza de vida restante en el momento de la jubilación. La normativa prevé, además, una revisión cada diez años de tales coeficientes de transformación que se pueden ajustar con el tiempo, de manera que se tenga en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación y del crecimiento económico del país en períodos de larga duración. La aplicación del método de cálculo contributivo conllevará la disminución de los intereses de sustitución.

El cálculo con el sistema mixto

La Reforma Dini prevé la aplicación de un sistema “mixto” de financiación de las pensiones para aquellos que a 31 diciembre del 1995 tuviesen una antigüedad contributiva inferior a los

18 años. El importe de la pensión se calcula sobre la base tanto del sistema retributivo como del contributivo. En particular, se aplica el sistema retributivo para la antigüedad acumulada hasta el 31 diciembre de 1995 y el contributivo para la antigüedad a 1 enero de 1996.

ANEXO 2: TFR**El TFR, o Tratamiento del Fin de la Relación laboral**

El "Tratamiento del Fin de la Relación laboral", previsto y regulado por la Ley 297/1982, establece el pago de una cuota del salario de los trabajadores por cuenta ajena. La razón para el pago de dicha cuota es el retraso en la percepción de las cantidades debidas en caso de despedida, fin del contrato o jubilación. Este retraso obliga a los trabajadores a un ahorro forzado que queda cubierto por el TFR, en caso de necesidad de financiación para gastos extraordinarios (gastos familiares extra no previstos, etc.).

En el momento en que cesa la relación contractual, el empresario o patrono debe abonar una cantidad previamente fijada y sustraída anualmente del salario del trabajador, y que la empresa ha depositado anualmente en un fondo a fin de pagar el TFR. Considerando que parte de esta cuota (0,5%) va al INPS como contribución para las prestaciones de jubilación, la cuota ahorrada anualmente es del 6,91% de la retribución. En el sector público el valor de la prestación se calcula mediante la multiplicación de la última retribución (con porcentajes distintos según la clase retributiva y el sector laboral) por los años de servicio efectivo y contabilizado. La Ley 335/1995 prevé también la posible aplicación del TFR a los empleados públicos.

En caso de que el trabajador haya estado empleado por el mismo empresario o patrono durante un mínimo de ocho años, se puede solicitar un anticipo --por una sola vez y no superior al 70%-- del TFR madurado. Los casos en que se puede obtener el anticipo del pago del TFR son: (a) gastos sanitarios para tratamiento o intervenciones extraordinarias, así reconocidas por las autoridades competentes, y (b) adquisición de la primera vivienda (incluida la de los hijos) documentada en acto notarial.

ANEXO ESTADISTICO

Tabla 1 – Pensiones y su importe anual, total y medio, por clase de pensión. Años 2005-2006

CLASE DE PENSION	2005				2006			
	Número	Importe total		Importe medio	Número	Importe total		Importe medio
		millones de euro	%	euro		millones de euro	%	euro
Ivs	18.382.820	194.071	90,3	10.557,18	18.520.067	201.765	90,2	10.894
Vejez	11.399.513	146.639	68,2	12.863,61	11.667.860	154.115	68,9	13.209
Invalidez	2.077.259	13.830	6,4	6.657,71	1.946.775	13.288	5,9	6.826
Sobrevivientes	4.906.048	33.602	15,6	6.849,10	4.905.432	34.362	15,4	7.005
Indemnización	1.032.827	4.268	2,0	4.132,00	991.523	4.245	1,9	4.282
Asistenciales	3.841.833	16.542	7,7	4.305,87	4.001.671	17.618	7,9	4.403
Sociales	769.784	3.415	1,6	4.436,06	775.501	3.505	1,6	4.520
Invalidez civil	2.668.540	11.565	5,4	4.333,94	2.842.460	12.571	5,6	4.423
Guerra	403.509	1.562	0,7	3.871,83	383.710	1.542	0,7	4.018
Total	23.257.480	214.881	100,0	9.239,23	23.513.261	223.629	100,0	9.511

Tabla 2 - Pensionados e ingreso bruto anual por sexo. Años 2005-2006

Sexo	2005					2006				
	Número		Importe			Número		Importe		
	V.A.	%	Total (millones de euros)	%	Medio (euros)	V.A.	%	Total (millones de euros)	%	Medio (euros)
Masculino	7.776.763	47	120.161	55,9	15.451	7.830.555	47,0	125.209	56	15.990
Femenino	8.784.116	53	94.720	44,1	10.783	8.840.338	53,0	98.420	44	11.133
Total	16.560.879	100	214.881	100,0	12.975	16.670.893	100,0	223.629	100	13.414

Tabla 3 – Pensionados según la presencia o no de acumulación de pensiones por tipo. Año 2006 (valores porcentuales, Total general = 100)

Clase	Una pensión	Dos o más pensiones		Total general (millones de euros)
		Total	Acumuladas con otros tipos de pensión	
Vejez	70,5	29,5	25,7	11.110.112
Invalidez	42,3	57,7	57,5	1.939.146
Sobrevivientes	31,1	68,9	66,3	4.575.056
Indemnización	26,1	73,9	73,7	982.699
Invalidez civil	22,2	77,8	65,9	2.341.283
Sociales	58,8	41,2	41,2	775.197
Guerra	11,5	88,5	88,3	370.678

Tabla 4 – Importe total anual de los ingresos de pensiones según la presencia o no de acumulación de pensiones por tipo. Año 2006 (valores porcentuales, Total general = 100)

Clase	Una pensión	Dos o más pensiones		Total general (millones de euros)
		Total	Acumuladas con otros tipos de pensión	
Vejez	64,1	35,9	11,3	173.844
Invalidez	28,4	71,6	39,6	22.010
Sobrevivientes	18,3	81,7	44,8	62.208
Indemnización	6,0	94,0	68,9	13.641
Invalidez civil	6,4	93,6	57,6	29.684
Sociales	35,5	64,5	44,0	6.264
Guerra	5,2	94,8	76,0	6.427

Tabla 5 – Número de Pensiones y Pensionados e importe anual, total y medio, por zona geográfica – Año 2006

ZONAS GEOGRAFICAS	Número de pensiones	%	Número de Pensionados	%	Importe total (millones de euros)	%	Importe medio de las pensiones (euros)	Ingreso per cápita (euros)
Norte	11.077.777	48,2	7.864.921	48,7	113.764	51,2	10.270	14.465
Centro	4.715.258	20,5	3.254.601	20,1	47.645	21,5	10.104	14.639
Mezzogiorno	7.175.823	31,2	5.042.016	31,2	60.684	27,3	8.457	12.036
Italia	22.968.858	100,0	16.161.538	100,0	222.092	100,0	9.669	13.742

Tabla 6 - Pensionados cada 100 ocupados, por zona geográfica. Años 2001- 2006

Año	Norte	Centro	Mezzogiorno	Italia
2001	70	73	81	74
2002	69	72	79	73
2003	68	71	80	72
2004	69	71	78	72
2005	67	71	78	71
2006	67	70	77	70

Tabla 7 - Pensionados por tipo y grupo etario. Año 2006
(Valores porcentuales)

Grupo etario	Vejez	Invalidez	Sobrevivientes	Indemnización	Sociales	Invalidez civil	Guerra
0-14	-	-	1,1	0,2	-	4,8	0,0
15-39	-	1,0	2,6	6,5	-	11,1	1,2
40-64	27,5	20,5	15,3	36,3	-	26,8	8,2
65-79	57,0	35,1	43,2	41,3	82,1	19,7	29,7
80 e più	15,6	43,4	37,8	15,8	17,9	37,5	60,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 8 – Pensionados por clase de importe mensual y sexo. Año 2006
(Valores porcentuales)

Importe mensual (euros)	Masculino	Femenino	Masculino y Femenino
Hasta 499,99	16,2	28,9	22,9
500,00 - 999,99	25,9	33,6	30,0
1.000,00 – 1.499,99	24,6	22,6	23,5
1.500,00 – 1.999,99	16,5	9,0	12,5
2.000,00 en adelante	16,8	5,9	11,0
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 9 - Pensionados por clase de importe mensual y tipo de pensión. Año 2006
(Valores porcentuales, Total = 100)

Clase	Importe mensual (euros)					Total
	Hasta 499,99	500-999,99	1.000,00-1.499,99	1.500,00-1.999,99	De 2.000,00 en adelante	
Vejez	15,3	27,3	25,9	16,1	15,5	11.110.112
Invalidez	19,1	41,0	27,9	8,4	3,6	1.939.146

Sobrevivientes	13,0	33,2	32,1	12,9	8,8	4.575.056
Indemnización	24,5	19,1	24,2	19,2	13,0	982.699
Invalidez civil	27,1	19,4	31,7	14,1	7,7	2.341.283
Sociales	41,8	37,2	16,6	3,9	0,5	775.197
Guerra	8,0	24,3	29,4	20,5	17,9	370.678

Tabla 10 - Indicadores sintéticos del las pensiones por tipo. Años 2005-2006
(en porcentaje)

Tipo de pensión	2005			2006		
	Gasto en pensiones/ PBI	Tasa de pensión	Índice de beneficio relativo	Gasto en pensiones/ PBI	Tasa de pensión	Índice de beneficio relativo
Vejez	10,30	19,40	53,11	10,45	19,73	52,94
Invalidez	0,97	3,54	27,49	0,90	3,29	27,36
Sobrevivientes	2,36	8,35	28,28	2,33	8,30	28,07
Indemnización	0,30	1,76	17,06	0,29	1,68	17,16
Pensiones y asignaciones sociales	0,24	4,54	5,28	0,24	1,31	18,11
Invalidez civil	0,81	1,31	62,03	0,85	4,81	17,72
Guerra	0,11	0,69	15,99	0,10	0,65	16,11
Total	15,10	39,59	38,14	15,16	39,76	38,12

Tabla 11 Indicadores sintéticos del las pensiones por sector. Años 2005-2006
(en porcentaje)

Sector	2005			2006		
	Gasto en pensiones/ PBI	Tasa de pensión	Índice de beneficio relativo	Gasto en pensiones/ PBI	Tasa de pensión	Índice de beneficio relativo
Previsión	13,09	29,41	44,50	13,19	29,66	44,48
Asistenciales	2,01	10,18	19,79	1,96	10,11	19,44
Total	15,10	39,59	38,14	15,16	39,76	38,12

Tabla 12 La previsión complementaria en Italia. Dato a fines del 2007.
(Datos a final del periodo, importes en millones de euros)

	Fondos	Inscriptos		Recursos destinados a las prestaciones	
	2007	2007	var. % 2007/2006	2007	var. %2007/2006
Fondos de pensión cerrados	42	1.988.639	63,1	11.599	25,3
Fondos de pensión abiertos	81	747.264	69,6	4.298	21,9
Fondos de pensión preexistentes	433	680.673	5,7	36.083	5,4
Fondos autónomos	294	646.953		32.565	
Fondos internos	139	33.720		3.517	
PIP "nuevos"	72	486.017		1.020	
PIP instituidos ex-novo	46	282.174		387	
PIP "viejos" adecuados	26	203.843		633	
TOTAL	629	3.910.006		53.000	
PIP "viejos" non		703.400		4.770	

adecuados					
TOTAL GENERAL		4.560.091	43,2	57.770	12,0

Tabla 13 La previsión complementaria en Italia. Adhesión de los trabajadores dependientes del sector privado (Datos a final del periodo)

	2006	2007
Fondos de pensión cerrados	1.095.546	1.848.220
Fondos de pensión abiertos	83.585	340.506
Fondos de pensión preexistentes	622.000	661.494
PIP "nuevos"	-	296.057
PIP "viejos" non adecuados	360.324	286.700
TOTAL	2.161.455	3.402.135

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial 1994. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Published for the World Bank by Oxford University Press.
- COVIP, Relazione annuale per l'anno 2007, Roma, giugno 2008.
- E. Fornero, L'economia dei fondi pensione, Il Mulino
- G. A. Ritter: Storia dello Stato sociale
- G. Bonoli Two Worlds of Pension Reform in Western Europe Comparative Politics, Vol. 35, No. 4 (Jul., 2003), pp. 399-416
- G. Cerea, Lo sviluppo della previdenza complementare ad adesione volontaria: il ruolo dei comportamenti imitativi, in *Politica Economica*, n. 1/2004
- H. Glennerster: The Life Cycle: Public or Private Concern?
- Henry Aaron: The Social Insurance Paradox, *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, Vol. 32, No. 3. (Aug., 1966), pp. 371-374.
- INPS , Trattamenti pensionistici e beneficiari al 31 dicembre 2006. - Roma
- M.Massori (a cura), La previdenza complementare in Italia, Il Mulino, Bologna 2006
- P. A. Samuelson: An Exact Consumption-Loan Model, *Journal of Political Economy*, Dec. 1958
- R. Artoni: Elementi di Scienza delle Finanze, il Mulino Quinta Edizione 2007.
- Ragioneria Generale dello Stato, Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario
- Robert J. Shiller, The Life Cycle Personal Account.. NBER Working Paper 11300
- S. Gronchi: Sistemi a ripartizione equi e sostenibili: modelli teorici e realizzazioni pratiche, CNEL, documenti n. 27, anno 2003

Sección 4. El Sistema Previsional Argentino

Introducción: La Seguridad Social en Argentina

4.1. El Sistema Nacional de Previsión Social. Breve reseña histórica

- 4.1.1 *Primera etapa.* La etapa de gestación (juventud; acumulación; cobertura y tasas de aporte bajas)
- 4.1.2 *Segunda etapa.* La etapa de expansión (ampliación de la cobertura y aumento de la tasa de aporte)
- 4.1.3 *Tercera etapa.* La etapa de la transición (fin del equilibrio financiero; altas tasas de cobertura y de aportes; reducción de los beneficios y crecimiento de la deuda inducida)
- 4.1.4 *Cuarta etapa.* La etapa de la crisis (derrumbamiento de la pirámide; quiebra técnica del sistema; reparto asistido; deuda impaga)
- 4.1.5 *Quinta etapa.* La etapa de administración de la crisis y la reforma
 - 4.1.5.1. La administración de la crisis
 - 4.1.5.2. La reforma (Ley N° 24.241)
 - 4.1.5.2.1 Evolución del Régimen de Capitalización
 - 4.1.5.2.2 Evolución del Régimen de Reparto
- 4.1.6 *Sexta etapa.* La “contrarreforma” (Ley N° 26.222, Moratorias y Ley N° 24.625)

4.2. Examen de los modelos de proyecciones

- 4.2.1. Introducción
 - 4.2.2. El resultado estructural del sistema provisional
 - 4.2.2.1. Evolución del resultado del régimen público y las proyecciones
 - 4.2.2.2. Los componentes y el resultado estructural del régimen previsional
 - 4.2.3. Determinantes de los Ingresos
 - 4.2.3.1. Los ingresos y las proyecciones
 - 4.2.3.2. La evolución del salario medio de la economía
 - 4.2.3.3. Tasas de aportes al sistema previsional público
 - 4.2.3.4. Evolución de los aportantes y la elección por reparto o capitalización
 - 4.2.3.5. La cobertura previsional del SIJP
 - 4.2.4. Determinantes de los egresos
 - 4.2.4.1. Los egresos y las proyecciones
 - 4.2.4.2. Los beneficiarios del régimen público y su evolución
 - 4.2.4.3. El haber medio del régimen público
 - 4.2.5. Conclusiones
-

Anexo 1: Monotributo y Pesificación

Anexo 2: Los Regímenes de la Leyes N° 18.037 y N° 18.038

Anexo 3: La Reforma del Sistema Nacional de Previsión Social de Argentina (Ley N° 24.241)

Introducción: La Seguridad Social en Argentina

La seguridad social en Argentina abarca un amplio abanico de programas mediante los cuales se procura dar protección a distintas contingencias sociales.

En la década de los 90 se verificó una tendencia a la ampliación y armonización de los distintos componentes de la seguridad social, así como una crítica revisión de los criterios para el otorgamiento de los beneficios y de los mecanismos de financiamiento. Este proceso se intensificó, en particular, a partir del Decreto N° 2.284/91 que creó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS).

La reforma alcanzó tanto a las prestaciones y riesgos que se cubren, como a la organización institucional y los mecanismos de financiamiento. En este nuevo marco se efectúa a continuación la descripción de las contingencias cubiertas.

Vejez, invalidez y muerte

Estas contingencias son cubiertas a través del denominado Régimen Previsional. Los requisitos para acceder a los beneficios dependen de la edad, años de aporte y servicios que estableció la Ley N° 24.241³¹. Esta Ley, que entró en plena vigencia en julio de 1994, establece un sistema mixto, de base contributiva, tanto por su esquema de financiamiento (capitalización o reparto), como por la provisión pública o privada de las prestaciones: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) para el régimen de reparto y las Administradoras de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) para el régimen de capitalización.

Subsidios y asignaciones familiares

Hasta el Decreto N° 2.284/91 el régimen de subsidios y asignaciones familiares era administrado por tres organismos: Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio (CAS FEC), de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria (CASFP) y de Subsidios Familiares para el Personal de la Estiba (CASFPE). A partir de allí es administrado por la ANSeS. Mediante este programa se otorgan prestaciones en efectivo a los trabajadores y jubilados que tienen cargas de familia.

Fondo Nacional de Empleo

La Ley N° 24.013, que entró en plena vigencia en enero de 1992, prevé la cobertura del desempleo mediante un subsidio o un seguro cuya prestación depende en su monto y duración de la prestación de los aportes realizados al régimen previsional. Asimismo se prevén programas de promoción y defensa del empleo, y la formación y orientación profesional. Estos últimos a ser financiados con la rentas del Fondo Nacional de Empleo, remanentes de ejercicios anteriores o aportes del Estado.

Protección de la salud

El artículo 1° de la Ley N° 23.661 creó el Sistema Nacional del Seguro de Salud (INSS) "...para todos los habitantes del país...". Bajo este principio de cobertura universal, existen distintos esquemas de cobertura y financiamiento. El trabajador dependiente - público o privado - se halla comprendido en alguna de las obras sociales que organiza la Ley N° 23.660, siendo obligatoria su afiliación. Si la contingencia es por accidente o enfermedad causada por el trabajo, la Ley N° 24.557 establece un sistema de cobertura de riesgos del trabajo que posibilita canalizar las prestaciones por accidentes, así como su prevención, a Administradoras de Riesgos del Trabajo (ART).

La cobertura de la salud de los pasivos está a cargo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), cuyas funciones y financiamiento se encuentran regidos por la Ley N° 19.032.

³¹ Y modificatorias.

Un organismo dependiente del Ministerio de Salud, la ANSSAL, es el encargado de supervisar el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud y de administrar el Fondo Solidario de Redistribución, destinado a financiar los ingresos insuficientes de las obras sociales.

Los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial destinados a financiar estos programas conforman la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), cuya recaudación compete a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a través de la Dirección General Impositiva (DGI).

La seguridad social en sus diversas prestaciones componentes, también ha motivado la organización de sistemas por parte de los gobiernos provinciales y municipales, y por parte de las organizaciones profesionales.

La actual legislación procura la armonización y consolidación de estos sistemas, de tal forma de posibilitar igual cobertura frente a los mismos requisitos a todos los habitantes del país.

4.1. El Sistema Nacional de Previsión Social: Breve Reseña Histórica desde sus orígenes hasta la reforma de 1994 y su evolución al presente

El estudio de la evolución del Sistema de Previsión Social en nuestro país no está sólo fundamentado en la mera curiosidad histórica, ya que muchos de los problemas actuales que el mismo enfrenta tienen su raíz en desequilibrios financieros que se fueron generando con el tiempo, producto de la conjunción de varios factores, en especial:

- a) un inadecuado desarrollo del diseño del sistema;
- b) una mala administración financiera del mismo;
- c) una adversa situación económica en general por la que atravesó el país durante muchas décadas.

El análisis de la evolución histórica del sistema previsional argentino, ayuda a entender tanto los problemas actuales, como la dirección en la que se encaró la reforma del sector desde 1994 en adelante, y la presente situación de rediseño de dicha reforma, con cambios recientes que bien pueden ser calificados como integrantes de una "contrarreforma".

El Sistema Nacional de Previsión Social argentino ha pasado por diversas etapas claramente diferenciadas. Desde sus inicios hasta los años cuarenta, se trató de un sistema estatal de capitalización, con un reducido número de cajas previsionales y escasa cobertura. Los primeros en recibir protección fueron los militares, a través de sistemas propios o específicos de "retiros", y los jueces. A partir de la segunda mitad de la década del cuarenta el sistema previsional entró en su etapa de máximo desarrollo: las cajas se multiplicaron y la cobertura se expandió. Es la etapa de los grandes excedentes financieros, típica de los años de inicio de un sistema previsional. La tercera etapa, que ocupa las décadas del sesenta y setenta es de transición. El sistema toma definitivamente una estructura de reparto y se comienzan a vislumbrar desequilibrios estructurales que si bien aún no eran graves, anticipaban una crisis futura. La misma se manifiesta con toda su intensidad durante la década del ochenta: el sistema entra en un estado de insolvencia financiera que genera caída en los beneficios jubilatorios, incumplimiento de compromisos y una creciente dependencia de los aportes estatales. La última etapa, corresponde a la iniciada en la década del noventa. Ella se caracteriza por la coexistencia de una parte del sistema ligada al viejo régimen, con problemas de insolvencia financiera, y otra parte que, producto de la reforma del sistema previsional, presenta características absolutamente novedosas que incluyen la participación activa del sector privado y la posibilidad de capitalización de los aportes. En este período, se pueden distinguir tres subetapas. Una que puede denominarse "de administración de la crisis", correspondiente a los primeros años de la década de los años noventa; una segunda subetapa, que se inicia a mediados de los noventa, con la operación del nuevo sistema previsional argentino que nace con la Ley N° 24.241 y modificatorias, es decir, a partir de la cual se produce la coexistencia de ambos sistemas; finalmente,

una tercer subetapa, que se identifica a partir de la grave crisis económico-social y política enfrentada por el país en 2001 y, desde ese momento, hasta el presente.

La evolución del sistema previsional argentino, resulta notoriamente coincidente con las experiencias de otros países, en especial, para aquellos sistemas que, como el argentino, fueron configurando un sistema previsional típicamente de reparto, hasta que en 1994 se introdujera su reforma.

En efecto, del análisis de los sistemas previsionales de reparto surge la identificación de un ciclo de vida característico, en el que las etapas son definidas por dos determinantes básicos o estructurales: la relación ancianos/personas en edad de trabajar -coeficiente de dependencia de los ancianos- y, más específicamente, la relación pasivos/activos aportantes al sistema -tasa de dependencia del sistema, o su inversa, la tasa de sostenimiento del sistema (relación activos aportantes al sistema/pasivos)-. En base a estos determinantes, el ciclo de vida de los sistemas registra las tres etapas características (juventud, expansión y madurez), que como se verá, también estuvo presente en la evolución del sistema nacional de previsión social argentino.

En lo que sigue se analiza entonces el sistema previsional argentino en cada una de las etapas y subetapas antes indicadas. Lejos de pretender hacer una exhaustiva reseña histórica, el objetivo es acentuar los puntos más relevantes que permitan caracterizar cada etapa.

4.1.1. Primera etapa. La etapa de gestación (juventud; acumulación; cobertura y tasas de aporte bajas)

Cuando se instauran los sistemas previsionales, suele verificarse una muy baja relación personas ancianas/personas en edad de trabajar (alrededor de 0.07) y alta relación aportantes / beneficiarios - tasa de sostenimiento del sistema- (de alrededor de 14).

La tasa de cobertura de los ancianos es menor a la tasa de cobertura de los trabajadores, la cual es baja. Las tasas de aportes son bajas, y sin embargo, los sistemas registran superávit corrientes importantes en comparación con sus ingresos.

Debido a que la población es joven y va en aumento, y la razón ancianos/trabajadores es baja, el gobierno está en condiciones de efectuar transferencias a ancianos que aportaron muy poco al sistema. En este sentido, la tasa de rentabilidad de los jubilados (razón entre el valor actual de la renta vitalicia por pensiones durante su vida pasiva y el valor capitalizado de los aportes durante su vida activa), es muy superior a la que podrían haber obtenido si hubieran invertido sus ahorros en el mercado privado.

Asimismo, el gran superávit que se acumula en los sistemas que se encuentran en esta primera etapa por lo general se invierte en bonos públicos y se convierte en una fuente de crédito de bajo costo para el sector público.

En el caso del Sistema Previsional Argentino, esta etapa se corresponde con el período que va desde sus inicios hasta mediados de la década de los años cuarenta. La misma está caracterizada por un período de relativa baja cobertura, con excedentes financieros de importancia.

En esta etapa, a semejanza de lo que ocurrió en otros países, los primeros sectores que lograron hacer oír sus demandas por beneficios previsionales fueron los trabajadores estatales³². Ya en 1885 se establecen beneficios jubilatorios para el magisterio que en 1886 se amplían a la administración pública nacional³³. En 1904 se legisla por primera vez el descuento a los trabajadores activos para contribuir al financiamiento del sistema jubilatorio y se crea la caja de jubilaciones y pensiones para empleados públicos (Ley N° 4349 de 1904). Expresamente se establece que los fondos de los

³² Como observa Diéguez (1978) en su estudio sobre la seguridad social en América Latina, la secuencia de incorporación de sectores al sistema previsional es semejante entre países: "primero, fuerzas armadas y empleados públicos; después, transporte, energía, comunicaciones y otros servicios públicos; en tercer término, obreros y empleados del sector privado industrial, comercial y de servicios; y, finalmente, trabajadores rurales, independientes y del personal doméstico".

³³ Un detalle de la gestación del sistema previsional argentino puede consultarse asimismo en Techint (1963).

resultados financieros positivos de la caja, debían invertirse en títulos de la deuda pública nacional para capitalizarse con la mayor rapidez posible. En 1912 se incorpora a empleados de un sector en ese entonces privado: los ferrocarriles. Luego se incluye a los demás trabajadores del transporte y los servicios públicos: tranvías, teléfonos, gas y electricidad.

El sistema vigente hacia mediados de los años cuarenta tenía entonces las siguientes características:

(i) estaba restringido esencialmente a un sector particular de la economía (estatales y servicios públicos) y brindaba beneficios muy acotados; y,

(ii) tenía las características de un "régimen de capitalización con administración estatal" (Fernández, 1979), ya que los fondos de las cajas, bajo control estatal, eran invertidos para ser devueltos a los aportantes una vez llegada la edad de jubilación.

4.1.2. Segunda etapa. La etapa de expansión (ampliación de la cobertura y aumento de la tasa de aporte)

A mediados de los años cuarenta, el sistema previsional argentino comienza su etapa de crecimiento hasta cubrir, por lo menos nominalmente, a la mayor parte de la población económicamente activa con la creación de la caja de trabajadores de la industria y del comercio y actividades civiles. Así, quedaron cubiertos los trabajadores urbanos, salvo los trabajadores autónomos y el personal doméstico (que reciben cobertura recién en 1954 y 1956, respectivamente).

A partir de mediados de la década del cuarenta el sistema comenzó a recaudar fondos y a pagar beneficios, aunque estos últimos con un considerable retraso en relación a los ingresos. De hecho, durante el primer período de desarrollo del sistema los resultados financieros fueron altamente positivos y, como tales, una fuente importante de financiamiento del gasto público³⁴. El superávit de las cajas civiles promedió el 4.1% del PBI para el período 1950-1955 y siguió siendo significativo pero decreciente en los años posteriores de la década.

El superávit se fue reduciendo rápidamente a medida que transcurrió la década de los años cincuenta. El grueso del superávit provino del subsistema de trabajadores en relación de dependencia del sector privado. Hacia el final del período el subsistema de los trabajadores autónomos estaba prácticamente en equilibrio y el de los trabajadores estatales arrojaba déficit. Las señales de la crisis que se desataría posteriormente empezaban a mostrarse con bastante nitidez.

Las razones de la declinación del superávit estriban en que a medida que el sistema madura, el número de beneficiarios crece rápidamente y con él, los egresos del sistema, mientras que los ingresos permanecen relativamente estables y sujetos a las variaciones de corto plazo impuestas por la evolución de la actividad económica.

Las diferencias de haber medio estaban determinadas por factores distintos de la situación financiera de cada subsistema. De hecho con el superávit del subsistema de trabajadores del sector privado se estaba financiando a los del sector público quienes, en promedio, recibían haberes más altos porque las exigencias de retiro eran distintas o más benévolas.

Hacia 1962, y en particular durante la crisis de ese año, la viabilidad global del sistema estaba en duda. Por una parte, no se trataba ya de un sistema de capitalización puro, en el que el haber jubilatorio dependiera del resultado de capitalizar aportes y contribuciones, aunque había una relación entre haberes y remuneraciones recibidas que no necesariamente implicaban equilibrio financiero del sistema. Por otra parte, no se trataba tampoco de un sistema de reparto puro, dada las diferencias de haberes entre sectores y regímenes y el uso de los fondos previsionales por parte del Estado.

³⁴ Gran parte de los fondos fueron absorbidos por los títulos públicos, mediante colocaciones cuasi-compulsivas del gobierno de turno (Bertranou y Bonari, 2005).

Además, era claro que la viabilidad financiera global del sistema estaba lejos de ser asegurada. Los años de superávit habían terminado. La deuda de la tesorería con el sistema era de cobro dudoso y en todo caso había sido licuada por inflaciones relativamente altas.

Quedaba claro que, de ahí en más, el futuro de los haberes dependería de la recaudación corriente y no de los fondos capitalizados.

No obstante, en esta etapa, la razón jubilados/aportantes sigue siendo relativamente baja, como la relación personas ancianas/personas en edad de trabajar. La primera generación de aportantes comienza a recibir los beneficios del sistema. Sus tasas de rentabilidad son altas y las transferencias positivas que reciben son de mayor magnitud que las de la primera generación que recibió beneficios, debido a que los miembros de la primera generación de aportantes están en condiciones de recibir beneficios completos, pero no han efectuado aportes durante todos sus años de actividad. Si bien las tasas de aportes se elevan y los superávits disminuyen o desaparecen, los beneficios se mantienen en un nivel alto y la edad de retiro baja.

A pesar de la evolución desfavorable de los parámetros básicos del sistema correspondiente a esta etapa, financieramente ella puede prolongarse en el tiempo como consecuencia de la ampliación de la cobertura del sistema. De esta manera, se incluyen en el programa nuevos grupos de trabajadores jóvenes, generalmente de bajos ingresos. Estos se incorporan al programa esperando recibir un nivel de beneficio jubilatorio como el actual. Pero, a medida que el superávit se agota y se pasa a acumular deuda, la tasa de aportes debe ser incrementada, lo que trae como consecuencia que muchos trabajadores se pasen al sector informal de la economía, una vez que reúnen los requisitos necesarios para obtener los beneficios.

Esta etapa de expansión en la previsión social fue alentada por la abundancia de fondos con que contó el sistema. Así, en 1950 por ejemplo, los pagos de haberes jubilatorios sólo representaban el 22% de los ingresos genuinos del sistema por lo que la magnitud de los excedentes generados por el sistema previsional era enorme. Diéguez y Petrecolla (1974) señalan, por ejemplo, que el superávit de las cajas civiles fue en promedio más del 4% del producto bruto interno durante la primera mitad de los años cincuenta, siendo el aporte mayor el proveniente de las cajas de comercio e industria. Porto y Gasparini (1992) reportan que el excedente neto de 1950 fue equivalente "al 108% de los impuestos nacionales sobre los ingresos, al 60% de los impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones y al 142% de la recaudación de ingresos propios del conjunto de Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires".

Los fondos excedentes generados durante esta etapa fueron en general "transferidos" al Estado y financiaron la importante expansión del gasto público de la época³⁵.

El Estado colocaba "obligaciones de previsión social" que captaban el excedente de las cajas³⁶. Dada la dudosa cobrabilidad de tales obligaciones, el sistema fue perdiendo su característica de capitalización y de a poco se transformó de hecho en uno de reparto, donde los fondos para pagar las jubilaciones se obtenían de los impuestos corrientes sobre el salario y no de los recursos ahorrados capitalizados. De esta manera, los excedentes financieros no duraron mucho tiempo. El rápido crecimiento de la relación beneficiarios/aportantes comenzó a licuar, año tras año, los resultados positivos³⁷.

En general, la conformación del sistema previsional argentino hacia la década de los años sesenta, se ve caracterizada por la heterogeneidad de situaciones, derivadas de diferencias de regímenes particulares desde el inicio del sistema (diferencias en cuanto a requisitos para acceder a los beneficios, tasas de aportes y contribuciones, etc.). Estos regímenes particulares se fueron concentrando, hasta que posteriormente, en 1969, se consolidaron en dos regímenes, uno para

³⁵ El excedente financiero de 1950, por ejemplo, alcanzaba para financiar 1.31 veces el gasto nacional en Cultura, Educación y Salud (Porto y Gasparini, 1992).

³⁶ Una forma indirecta que utilizó el Estado para captar parte de los excedentes del sistema de seguridad social, fue también diferir el pago de sus obligaciones previsionales.

³⁷ En apenas una década (1950-1960), el número de beneficiarios del sistema nacional de previsión social se cuadruplicó, lo cual indica una tasa de crecimiento sustancialmente mayor a la de la población activa. El Cuadro N° 1 más adelante ilustra el notable aumento del número de beneficiarios del sistema.

trabajadores en relación de dependencia (Ley N° 18.037) y otro para trabajadores autónomos (Ley N° 18.038). Esta instancia nos ubica ya en la siguiente etapa.

4.1.3. Tercera etapa. La etapa de la transición (fin del equilibrio financiero; altas tasas de cobertura y de aportes; reducción de los beneficios y crecimiento de la deuda inducida)

A partir de los primeros años de la década de los sesenta las dificultades fueron creciendo para el sistema previsional argentino. Esto puede visualizarse en la evolución del haber medio que, luego de un corto período con tendencia creciente, se revierte declinando constantemente.

Hasta 1979 el grueso de las recaudaciones totales consistió en aportes y contribuciones de la nómina salarial y de los ingresos de trabajadores autónomos.

Durante este período, la tasa de aportes y contribuciones subió considerablemente como medio para responder a las crecientes dificultades del sistema para hacer frente a las obligaciones. El encarecimiento del costo salarial provocado por este hecho y por la aparición de otras cargas calculadas sobre la nómina salarial, aumentó los incentivos a la evasión y este fenómeno, muy probablemente, compensó parcialmente el efecto de los aumentos en las tasas. A partir de entonces y en forma creciente, se fueron agregando otras fuentes de financiamiento, provenientes de otros impuestos afectados al sistema y de aportes del tesoro.

Los resultados financieros del sistema no reflejan en su totalidad la magnitud de los problemas que se fueron acumulando hasta la crisis de 1981/1982. De hecho el haber medio se ajustaba hacia abajo en términos reales sin provocar demasiada resistencia social. El estallido de la crisis y su posterior evolución iban a revelar aún más las deficiencias estructurales del sistema y la necesidad de reformarlo.

En efecto, como ya se señalara, el rápido crecimiento de la relación beneficiarios-aportantes comenzó a licuar los resultados positivos del sistema. Así, en el año 1959 las cajas de empleados estatales presentan su primer déficit mientras que el excedente del sistema previsional en su conjunto era de sólo 0.7% del PBI. Hacia principios de los años sesenta las cajas ya no generaban recursos genuinos, con el agravante de que sus ahorros de una década y media habían sido gastados por el Estado. El Cuadro N° 1 y el Gráfico N° 1 ilustran la evolución del resultado financiero del sistema previsional durante gran parte de la etapa de desarrollo³⁸. Nótese como a partir del segundo quinquenio de la década del cincuenta, los valores se reducen notoriamente. Al final de la década, en 1959, los recursos genuinos generados por el sistema previsional eran sólo un 15% de los generados en 1950. La mayor fragilidad económica de las cajas se manifiesta también en la caída de los haberes jubilatorios. En el Gráfico N° 2 se puede observar claramente la reducción del haber medio durante el último quinquenio de la década del cincuenta.

Hacia fines de los años setenta, el sistema había tomado su forma definitiva de reparto. La Ley N 18.037 de 1968, pone en vigencia el régimen de reparto al desligar los aportes de los beneficios y atar los haberes jubilatorios a los ingresos corrientes de las cajas³⁹. Un año después se avanza hacia la unificación del sistema con la creación de los dos regímenes ya comentados: uno para trabajadores en relación de dependencia (Ley N° 18.037, que incluía una caja para empleados públicos y otra para trabajadores del sector privado) y otro para autónomos (Ley N 18.038). El proceso de consolidación avanzó también en el campo de los aportes y las contribuciones con medidas dirigidas a la unificación de los mismos.

³⁸ La serie comienza en 1950 ya que no hay información consistente para años anteriores. Se estima que antes de 1950 se generaron excedentes financieros de importancia.

³⁹ Las estimaciones disponibles señalan que a principios de esta etapa la deuda acumulada por el Gobierno Nacional con el sistema previsional alcanzaba casi el 50% del PBI. El paso a un sistema de reparto significó de hecho una renuncia al cobro de tal deuda.

CUADRO N° 1
RESULTADOS FINANCIEROS Y BENEFICIARIOS DEL SISTEMA
NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
PERIODO 1950-1959

Año	Resultado Neto ⁴⁰ (en millones de pesos)	Beneficiarios (en miles)
1950	2.884,8	188,3
1951	2.859,8	224,0
1952	2.238,3	259,6
1953	2.530,6	300,7
1954	2.634,2	390,8
1955	2.277,8	472,8
1956	1.758,2	521,1
1957	1.879,7	565,7
1958	1.075,0	616,4
1959	432,4	679,3

Fuente: ITDT-ANSeS (1995) y Porto y Gasparini (1992).

En esta etapa se produce el agotamiento de los excedentes financieros. La alta tasa de crecimiento del número de beneficiarios, unida a una creciente evasión impositiva, redujo la tasa efectiva de sostenimiento lo cual llevó al sistema previsional a una situación de "equilibrio precario"⁴¹, que contuvo la expansión de los beneficios previsionales y quitó una importante fuente de financiamiento al Estado nacional. Por el contrario, éste comenzó a girar fondos para cubrir déficit del sistema de seguridad social, que se manifestaron en algunos períodos de esta época.

Según ilustra el Cuadro N° 2, el año 1966 es el primero en el que el conjunto del sistema previsional muestra un saldo negativo. Esta *performance* se repite en 1968 y 1969. De cualquier modo durante este período el financiamiento del sistema se basó casi exclusivamente en recursos genuinos, es decir, aportes personales y contribuciones patronales⁴².

GRÁFICO N° 1
EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FINANCIERO

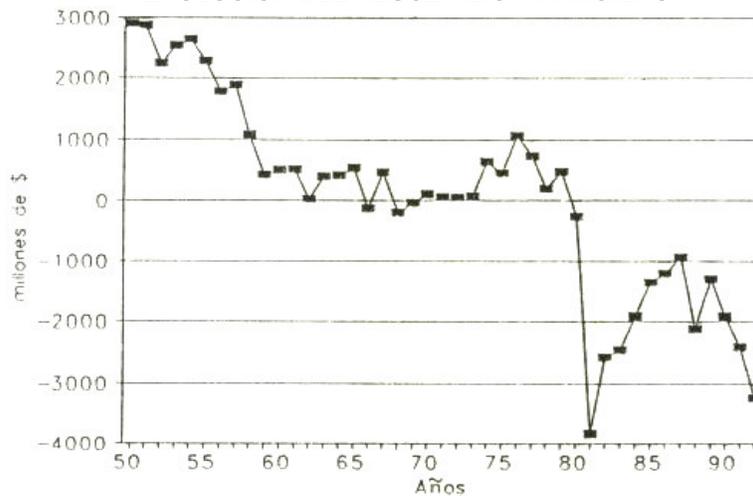
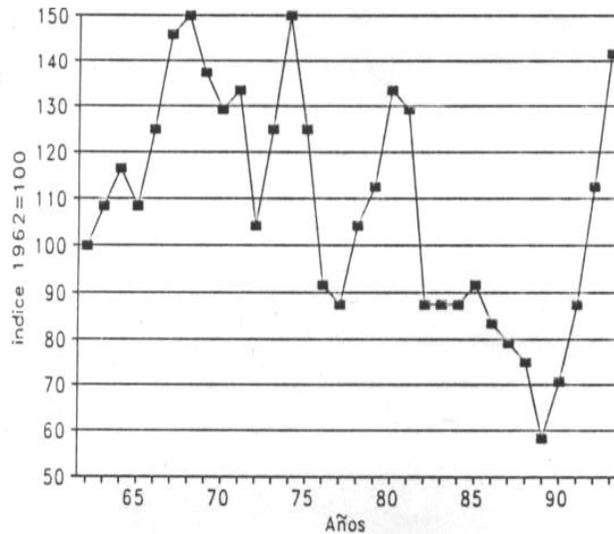


GRÁFICO N° 2

⁴⁰ El resultado neto corresponde a la diferencia entre los ingresos del sistema previsional por aportes y contribuciones (se excluye toda transferencia del tesoro) menos el pago de prestaciones. Los valores de cada año se expresan en millones de pesos y están deflactados a mayo de 1992, usando un *mix* IPC-IPM.

⁴¹ Ver ITDT-ANSeS (1995) para una descripción más detallada del período.

⁴² El promedio del resultado neto del período que surge del Cuadro N° 2, es de 317 millones de pesos.

HABER MEDIO, 1962 – 1993

Sin embargo, el creciente número de beneficiarios y los problemas de evasión, llevaron a un constante aumento de la tasa de aportes y contribuciones. El Cuadro N° 2 y el ya citado Gráfico N° 1, ilustran la evolución de los excedentes financieros manifestada en este período. El último quinquenio de esta etapa pareció ser de mayor solidez financiera; sin embargo, se trató sólo de una recuperación temporaria ya que el sistema pronto entraría en la peor crisis de su historia.

**CUADRO N° 2
RESULTADOS FINANCIEROS Y BENEFICIARIOS DEL SISTEMA
NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
PERIODO 1960-1979**

Año	Resultado Neto (en millones de pesos)	Beneficiarios (en miles)
1960	509,9	749,0
1961	525,6	822,6
1962	18,4	889,0
1963	399,7	969,5
1964	420,0	1.013,2
1965	549,4	1.085,8
1966	-135,7	1.131,5
1967	473,3	1.149,8
1968	-206,8	1.249,9
1969	-39,2	1.302,2
1970	107,4	1.389,3
1971	51,7	1.427,8
1972	45,5	1.465,1
1973	65,9	1.527,1
1974	641,7	1.569,7
1975	461,1	1.694,8
1976	1.055,1	1.802,6
1977	732,6	1.962,2
1978	194,3	2.111,9
1979	481,7	2.225,5

Fuente: ITDT-ANSeS (1995) y Porto y Gasparini (1992).

Finalmente, es importante destacar que la estructura de beneficiarios cambió desfavorablemente para el sistema durante este período, ya que la proporción de trabajadores autónomos aumentó considerablemente. A comienzos del período, en 1960, los trabajadores autónomos constituían solo

el 1% del total. En 1979 el porcentaje de beneficiarios en la caja de autónomos llegó al 30%, superando a los trabajadores en relación de dependencia del sector público.

4.1.4. Cuarta etapa. La etapa de la crisis (derrumbamiento de la pirámide; quiebra técnica del sistema; reparto asistido; deuda impaga)

Al inicio de la década de los años ochenta, el sistema lleva más de 70 años de funcionamiento y ha llegado a la madurez, la mayoría de los trabajadores están cubiertos y tienen derecho a beneficios completos. La edad de la población ha aumentado y la relación personas en edad de trabajar / ancianos disminuye como así también la tasa de sostenimiento del sistema (activos/pasivos). La mayoría de los planes registran grandes déficit. Una tasa de evasión creciente indica que hay menos trabajadores que hacen aportes por cada nuevo jubilado. Los trabajadores empiezan a sospechar que no obtendrán el gran rendimiento que tuvieron las generaciones anteriores.

Es decir, la década del ochenta encontró al sistema de previsión social argentino sumido en una profunda crisis estructural la que se manifestó en déficit permanentes, dependencia de fondos estatales, caída en los beneficios jubilatorios y creciente incumplimiento de obligaciones contraídas, lo cual trajo aparejado problemas judiciales y una creciente tensión social.

El gobierno debe recurrir a los ingresos generales para pagar las obligaciones por concepto de pensiones, dando inicio del sistema de reparto asistido, para lo cual reducen el gasto en otros programas públicos, como el de educación, que beneficia a la generación joven.

En esta etapa se reducen los beneficios y, dado que la mayoría de los activos jóvenes (los recientemente incorporados a la fuerza laboral), perciben que han de recibir del sistema mucho menos de lo que aportaron, aumenta la predisposición de la clase activa a la aceptación de un profundo cambio estructural. No obstante, dicho cambio encuentra oposición por parte de los jubilados y de las personas de edad mediana, que han adquirido derechos considerables con el sistema anterior. Al final de esta etapa, la tarea de encontrar formas de saldar esta deuda y pasar a un sistema financiado y más descentralizado se transforma en un verdadero reto.

En esta etapa, se eliminan las contribuciones patronales y se las reemplaza por un aumento de otros impuestos, esencialmente el IVA, con destino a financiar el sistema hacia 1980. El peso de los gravámenes sobre la nómina salarial ya se vislumbraba como de fuerte impacto negativo sobre el empleo y la competitividad de la economía a comienzos de esa década.

La crisis económica de 1981/82 golpeó fuertemente las recaudaciones tanto provenientes de la nómina salarial como del IVA. La estructura de financiamiento cambió sustancialmente durante estos años, a medida que aumentaban en importancia absoluta y relativa los impuestos que no dependen de la nómina salarial. Sin embargo, el financiamiento del sistema siguió dependiendo muy fuertemente de las variaciones en el nivel de actividad global, dada la importancia de impuestos como el IVA y Ganancias y, por supuesto, de aportes y contribuciones calculadas sobre el salario, los que debieron ser reimplantados.

Corroborando lo dicho, en el Cuadro N° 3 se presenta la evolución de las alícuotas del aporte personal y la contribución patronal con destino al Sistema Previsional. A partir de Octubre de 1980, por vigencia de las Leyes N° 22.193 y N° 22.293, se suprime la contribución patronal y se reemplaza por transferencias provenientes de la generalización y modificación de las tasas del IVA, estableciéndose dichas transferencias en proporción a los ingresos por aportes personales. Este cambio se justificaba en la eliminación de las deficiencias asignativas que producen los impuestos al salario, pero la sustitución fracasó. Tal es así que, debido a los problemas financieros, a partir del año 1984, se vuelve a priorizar la recaudación de ingresos genuinos, por lo que en el mes de Septiembre se vuelve a imponer la contribución patronal, aunque a un menor nivel, para luego ir aumentándola en forma progresiva.

CUADRO N° 3
EVOLUCION DE LAS TASAS DE IMPOSICION
SOBRE EL SALARIO CON DESTINO AL SISTEMA PREVISIONAL
-(en % del salario)-

Fecha de cambio	Aporte Personal	Contribución Patronal	Total
Octubre 1980	11.0	0.0	11.0
Septiembre 1984	11.0	7.5	18.5
Noviembre 1985	11.0	10.5	21.5
Enero 1987	11.0	12.5	23.5
Julio 1988	10.0	11.0	21.0

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

A pesar de la caída del haber medio a lo largo de toda la década del ochenta, el sistema jamás pudo reestablecer el equilibrio financiero y pasó a depender de las transferencias estatales. De hecho se convirtió en una de las principales causas del déficit fiscal que tuvo consecuencias inflacionarias tan graves durante toda la década del ochenta⁴³. Tanto el Cuadro N° 4 como el Gráfico N° 1, ilustran la evolución del déficit previsional durante el período.

CUADRO N° 4
RESULTADOS FINANCIEROS Y BENEFICIARIOS DEL SISTEMA
NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - PERIODO 1980-1990

Año	Resultado Neto (en millones de pesos)	Beneficiarios (en miles)
1980	-272,8	2.342,5
1981	-3.833,6	2.428,6
1982	-2.572,1	2.524,6
1983	-2.459,1	2.626,4
1984	-1.916,2	2.682,3
1985	-1.349,7	2.742,7
1986	-1.208,9	2.810,5
1987	-936,0	2.863,2
1988	-2.121,9	2.922,6
1989	-1.296,4	2.993,6
1990	-1.922,0	3.125,5

Fuente: ITDT-ANSeS (1995) y Porto y Gasparini (1992).

A partir de principios de la década de 1980 la tasa de crecimiento de los beneficiarios del sistema se estabiliza y, en promedio, pasa a tener valores que si bien todavía exceden a la tasa de crecimiento de la población, son sustancialmente más bajas que en períodos anteriores. Sin embargo, el sistema técnicamente ya estaba en quiebra. La crisis económica de los ochenta no hizo más que empeorar la situación previsional, ya que redujo los salarios, los aportes y toda otra fuente de financiamiento (como IVA y Ganancias)⁴⁴.

Sin fondos suficientes, las consecuencias fueron lógicas: caída en los haberes, incumplimiento en los pagos y surgimiento de una deuda previsional de enorme magnitud.

Como fuera señalado, si bien a fines de los años setenta distintos regímenes sectoriales generaban déficit, la primera iniciativa de política de la consolidación del sistema permitió compensar los resultados. Esto constituyó sin duda una solución transitoria y la necesidad de reformas estructurales

⁴³ Los fondos transferidos por el Gobierno Nacional durante este período fueron de tal magnitud que, bajo determinados supuestos, compensan la deuda contraída con el sistema previsional durante los años en que éste era superavitario (ver Porto y Gasparini, 1992).

⁴⁴ No sólo esto se debió a una reducción del nivel de actividad, sino a la generalización de la evasión impositiva y previsional.

comenzó desde entonces a notarse con evidencia. El sistema por otro lado, comenzó a repercutir significativa y crecientemente en el desempeño macroeconómico global.

Al plantearse la crisis previsional de los años ochenta, la actitud del gobierno constitucional que ocupara la administración gubernamental en 1983, fue destinar recursos fiscales crecientes en vez de atacar los determinantes intrínsecos de la crisis, los que no obstante, dadas las restricciones del desempeño macroeconómico global, resultaron insuficientes. De esta manera, se postergó la solución generando una mayor crisis futura, ya que posteriormente debió afrontarse una importante deuda inducida, debido al incumplimiento de lo que la ley legislaba en materia de beneficios previsionales⁴⁵.

Los primeros seis años de proceso democrático en Argentina, se caracterizaron por presentar una fuerte distorsión de los precios relativos, que ni siquiera con los planes de estabilización utilizados por el Gobierno de ese momento, se logró solucionar. Con la implementación del Plan Austral, las tasas de inflación anual se reducen al 76 % en el año 1986, pero a partir del siguiente año se retorna al sendero creciente, hasta que en el año 1989 se observan las cifras más alarmantes del período, donde la inflación anual superó al diez mil por ciento (por ejemplo, en el mes de julio de ese año la tasa de inflación alcanzó el 202.8 %). Así, para ese año, se ha estimado que el 31.19 % de los aportes y contribuciones con destino al Sistema Nacional de Previsión Social, se pierden por el efecto de las elevadas tasas de variación de los precios (efecto Olivera-Tanzi).

A esto se debe sumar el proceso de desaceleración económica durante todo la etapa, conduciendo en 1985 al nivel de Producto Bruto Interno más bajo de la década; el endurecimiento de la restricción de financiamiento del Estado; y la imperiosa necesidad de reducir el gasto público.

Debido a la gran cantidad de reclamos que se iban multiplicando en una alta proporción de la clase pasiva, en noviembre de 1986 el Poder Ejecutivo dicta el Decreto N° 2.196 que declaraba al Sistema en emergencia y paralizaba los juicios a las Cajas Previsionales hasta fines de 1988. Esta significó una mejora parcial, pero no fue suficiente para lograr el abandono de los reclamos por parte de la clase pasiva, por lo que en 1987 se dicta el Decreto N° 648/87 que establece una nueva negociación entre el Sistema Previsional y los beneficiarios. Sin embargo, del cronograma que debía cumplirse en cinco años, sólo se cumple para los años 1988 y parcialmente para 1989.

Con el cambio de gobierno, a partir de mediados de 1989, se recurre a instrumentos más drásticos para salvar las dificultades en las que estaba inmersa la economía argentina. De esta manera, se aprueba inmediatamente en el Parlamento, la Ley N° 23.696 de Emergencia Económica y la Ley N° 23.697 de Reforma del Estado. La primera, estableció la suspensión de los regímenes de promoción industrial, el cese de juicios contra el Estado (especialmente en la esfera previsional), y la posibilidad de atender al pago de proveedores. La segunda, apuntó en general al achicamiento del Estado y su redefinición como agente económico y social.

El desequilibrio estructural de largo plazo del Sector Público se hacía evidente y el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) no era ajeno a todo esto. Para tener una idea de la importancia relativa del SNPS en el período, podemos expresar los recursos y las erogaciones del mismo en relación del PBI.

En el Cuadro N° 5, se observa la evolución del "Costo de la Seguridad Social", la participación relativa de los ingresos totales, la recaudación del SNPS por aportes y contribuciones, y la de las prestaciones brutas del sistema respecto del PBI.

⁴⁵ El detalle de la evolución del sistema para los períodos 1983-1991 y 1991-1994, se basan en Piffano, H. (1994) y SGEF - ANSeS (1994a).

CUADRO N° 5
PARTICIPACION DE LOS AGREGADOS DEL SNPS EN EL PBI
PERIODO 1983 - 1990 (EN %)

Año	Ingresos Totales	Aportes y contribuciones	Prestaciones Brutas
1983	4.44	2.06	4.72
1984	4.79	2.67	4.67
1985	5.04	3.22	4.07
1986	4.16	2.69	4.32
1987	3.67	2.78	3.71
1988	3.67	2.48	3.86
1989	3.92	2.92	4.08
1990	3.13	2.33	3.33

Fuente: "El Sistema Previsional Argentino – Desarrollo de un diagnóstico", Gerencia Económico Financiera, Ex-INPS, Junio 1990. PBI base 1986, BCRA -CARTECO - Ex-Subgerencia General Económico Financiera de la ANSeS.

En el año 1985 se observa un pico en la participación de los ingresos totales, el cual es provocado por la vigencia de la Ley de Presupuesto N° 23.288 y su Decreto Reglamentario N° 2.229/85. Este último establece una reducción en la Contribución con destino a las Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares y su reasignación con destino al Sistema Nacional de Previsión. Asimismo, mediante estas normas se transfiere al Fondo Nacional de Reservas de Jubilaciones y Pensiones el 25 % de los fondos invertidos a plazo fijo y los intereses devengados pertenecientes a dichas Cajas hasta el 31/10/85, para ser aplicados al pago de las prestaciones corrientes de jubilaciones y pensiones.

En el caso de las prestaciones, se observa que representan una magnitud considerable, ya que la participación de las mismas en el PBI asciende aproximadamente al 4,3% para todo el período. Un importante punto a destacar es que de haberse cumplido con el pago de las prestaciones que establecía la normativa vigente (Ley N° 18.037 para relación de dependencia y Ley N° 18.038 para trabajadores autónomos), se ha estimado que esa relación habría ascendido como mínimo al 8%⁴⁶.

El período analizado permite apreciar cómo la estabilidad macroeconómica influye directamente en las prestaciones previsionales. Antes de 1983 los haberes guardaban una relación con los salarios inferiores a la establecida en la ley, pero esta discrepancia o el impuesto inflacionario implícito, no se veía como marcadamente confiscatorio, cosa que ocurre en cambio a partir de 1984. El deterioro de los haberes previsionales en términos reales se origina en los rezagos en la aplicación de los ajustes pertinentes, que con los altos niveles de inflación ya comentados llevó a reducciones significativas.

Las cuentas financieras del SNPS en el período bajo análisis presentan un desajuste de magnitud, que lleva a tener que recurrir a nuevas fuentes de financiamiento más allá de las propias.

El Cuadro N° 6 permite visualizar, sin tomar en consideración los montos sino sólo los signos del Resultado Financiero, la trayectoria del SNPS, desagregada en sus principales componentes, antes de la creación del INPS.

El cuadro describe claramente como el autofinanciamiento del Sistema desaparece en la década del 70, en realidad a partir del año 1966. Sin embargo, la situación de cada una de las Cajas era muy diferente, lo que implicó transferencias de aportes de los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, a las Cajas del Estado y de Autónomos.

⁴⁶ Schulthess, W. (1990).

**CUADRO N° 6
RESULTADO FINANCIERO DEL SNPS POR DECADAS**

REGIMEN	50	60	70	80	90
TOTAL SISTEMA	+	+	-	-	-
RELACION DE DEPENDENCIA	+	+	+	+	-
CAJA NAC. DE PREV. DE LA IND.COM ACT. CIVILES	+	+	+	+	-
CAJA NAC. DE PREV. PARA EL PERSONAL DEL ESTADO	+	-	-	-	-
TRABAJADORES INDEPENDIENTES	+	+	-	-	-
CAJA NAC. DE TRAB. AUTONOMOS	+	+	-	-	-

Fuente: Schulthess, W.; "Sistema Nacional de Previsión Social: Su evolución y situación a fines de la década del '80"; PRONATASS, Marzo 1990.

Si se evalúa el desempeño del Sistema en términos de los ingresos propios de un régimen de reparto se debe cuantificar su Resultado Estructural, o el resultado neto del sistema en los términos de los cuadros previos, es decir, la diferencia entre los Ingresos por Aportes y Contribuciones, y los Egresos por Prestaciones. El Cuadro N° 7 muestra la evolución de este indicador.

Analizando la serie, se observa un proceso de mejora en la situación estructural hacia el año 1987, que se revierte en los años posteriores. Cabe aclarar que dicha mejora es fundamentalmente producto de no haberse ajustado los haberes prestacionales como lo establecía la normativa legal vigente en ese momento. Por lo tanto, la mejora en el Resultado Estructural no implica que el Sistema haya entonces mejorado su capacidad de autosostenimiento, sino que la deuda con los beneficiarios se iba incrementando.

**CUADRO N° 7
SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL:
DEFICIT ESTRUCTURAL**

- En Millones de pesos de Abril de 1991 -

Año	Déficit estructural
1983	3,080.0
1984	2,476.9
1985	1,455.0
1986	1,238.3
1987	1,156.7
1988	1,162.3
1989	1,375.3
1990	1,713.7

Fuente: Serie Divulgación N° 7, "Series Financieras del Sistema Nacional de Previsión Social: Período 1962 - 1994."; Ex-S.G.E.F., ANSeS (1994d).

El nivel de las jubilaciones y pensiones medias entre los años 1985 a 1987, denotan un notable deterioro, tanto si se consideran sus valores absolutos como si se los relaciona con los salarios medios de la economía. El Cuadro N° 8 ilustra esta situación.

La relación haber/salario era de un 44% en 1985 para las jubilaciones, observándose caídas importantes en 1987 y 1989, para levemente revertirse en 1990.

CUADRO N° 8
RELACION ENTRE EL HABER MEDIO PREVISIONAL
Y EL SALARIO MEDIO - PERIODO 1985 - 1993
-(en %)-

AÑO	JUBILACIÓN/SALARIO	PENSION/SALARIO
1985	43.8	40.2
1986	40.9	38.4
1987	36.2	31.7
1988	49.5	40.7
1989	44.1	42.5
1990	53.2	42.8
1991	48.0	42.8
1992	53.5	44.2
1993	53.1	42.6

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Esta relación habrá de mejorar en la siguiente década (1991 - 1994), cuando se logra una mayor estabilidad económica, para un nivel relativamente más favorable para los haberes jubilatorios.

4.1.5. Quinta etapa. La etapa de administración de la crisis y la reforma

El cambio de la administración gubernamental a fines de 1989, implicó una modificación importante de actitud ante la crisis previsional. La nueva política previsional, tiene su inicio en abril de 1991, con la implementación del plan de Convertibilidad y la acentuación de un profundo proceso de revisión y transformación de la economía argentina. En este proceso la actitud política puede sintetizarse en:

- i) una identificación de los determinantes del fracaso del régimen previsional anterior;
- ii) reconocimiento y pago de la deuda generada por incumplimiento de la ley en períodos anteriores; y,
- iii) la concepción y puesta en marcha de un nuevo régimen previsional.

4.1.5.1. La administración de la crisis

Iniciada la década del noventa, el deterioro de las principales variables relacionadas a la problemática previsional, llevó a las autoridades nacionales a implementar una solución de corto plazo basada en una decidida batalla contra la evasión, circunstancia que permitiera alcanzar altos ingresos por punto de aporte, como puede apreciarse en el Cuadro N° 9 y Gráfico 3.

Junto a ello, se instrumenta una solución de más largo plazo, basada en un cambio estructural. Sin embargo, es importante tener en cuenta que cualquier reforma estructural del Sistema Nacional de Previsión debía ser encarada formando parte de un conjunto de medidas a nivel nacional.

Al reconocimiento de la crisis previsional no fue posible responderle con medidas que sólo salvaran la coyuntura. En la esencia de todo régimen previsional deben reconocerse no sólo sus efectos entre las generaciones presentes, sino también en las generaciones futuras.

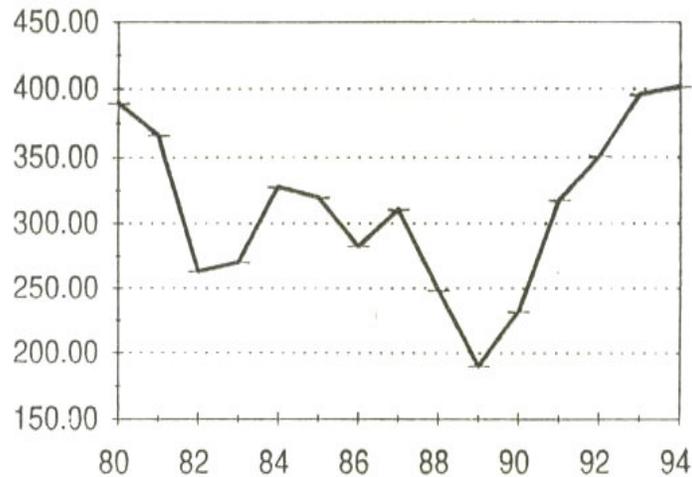
Por ello, en 1991 junto al reconocimiento de las deudas previsionales generadas en el período anterior, se aumentan los recursos fiscales corrientes y de capital (privatizaciones) destinados al financiamiento del Sistema Nacional de Previsión Social. No obstante, el mayor flujo de recursos debió acompañarse con una transformación institucional progresiva y contundente.

CUADRO N° 9
RECAUDACION POR PUNTO DE APOORTE
- En millones de pesos de junio de 1995 -

ANO	RECAUDACION POR PUNTO
1980	389,36
1981	366,06
1982	263,06
1983	270,19
1984	327,77
1985	319,69
1986	282,76
1987	310,38
1988	248,28
1989	189,87
1990	231,81
1991	317,12
1992	351,01
1993	395,66
1994	401,43

Fuente: Ex - S.G.E.F., ANSeS.

GRÁFICO N° 3
RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APOORTE



Así, mediante los Decretos N° 2.284/91 (de desregulación económica) y N° 2.741/91, se crea el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), organismo que constituye la continuidad jurídica del ex-Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) y las ex-Cajas de Asignaciones Familiares.

Entre los objetivos primordiales de esta transformación, se encontraba la de procurar mejorar la gestión administrativa, reducir los costos operativos y aumentar la eficacia de los servicios prestados. En este sentido, la fusión de entes logró una importante reducción de los costos administrativos, permitiendo una mejor difusión de los costos fijos y la eliminación de la superposición de funciones y tareas. A su vez, este era un estadio necesario hacia la transformación profunda del régimen previsional.

Dado que la equidad de un régimen previsional no sólo debe evaluarse en términos de sus prestaciones, sino también en función de los incentivos, sanciones y eficacia administrativa que favorezca el cumplimiento de los aportes y contribuciones obligados por la ley, en 1993 se decide

que en concordancia con la meta de la lucha contra la evasión transferir a la Dirección General Impositiva (DGI) la responsabilidad de la recaudación de los recursos del Sistema a través del Decreto N° 507/93.

Por el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993, firmado entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, la Ley N° 24.241 (SIJP) y los decretos complementarios, se invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse al nuevo sistema previsional. Por efecto de esta norma, en el mes de enero de 1994, se incorporó al sistema previsional la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que en el mes de julio de ese año, hicieron lo propio el Ex-Instituto Provincial de Previsión Social de la Provincia de Catamarca y el Ex-Instituto de Seguridad Social de la Provincia de Santiago del Estero. En 1996 fueron transferidas las Cajas Previsionales de las provincias de Salta, Mendoza, San Juan y La Rioja, mientras que en 1997 lo mismo sucedió con las Provincias de Río Negro, Jujuy, San Luis y Tucumán.

En 1994 con la plena vigencia de la Ley N° 24.241 se produce el segundo estadio de esta transformación, cambiando de raíz la estructura del sistema: se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), del que nos ocupamos en el siguiente punto.

Esta reforma del Sistema Nacional de Seguridad Social se enmarcó en un conjunto de medidas tendientes a transformar en forma profunda la economía, que se pusieron en marcha a partir de 1991. En efecto, a partir del segundo trimestre de dicho año, entra en vigencia el plan de Convertibilidad, generándose a través del mismo la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal, la desregulación y la apertura de la economía, que llevaron al PBI a tomar los valores más elevados desde 1980.

La participación del Sistema en la economía global, registra en este período una evolución creciente. En el Cuadro N° 10 se representa la evolución de los Aportes y Contribuciones y los Egresos por Prestaciones con respecto al PBI, para los años 1991-1994, junto a un promedio simple del período 1983-1990.

Se puede observar que ambos agregados mantienen, para todos los años en el último período, una participación con respecto al PBI superior al promedio del período 1993/90. Este comportamiento responde, entre numerosos factores, por el lado de los Aportes y Contribuciones, a la evolución de las alícuotas, la reducción de la evasión y a la minimización de las pérdidas por el efecto Olivera-Tanzi al detenerse el proceso inflacionario, mientras que en lo referente a las prestaciones se pueden señalar la recomposición de haberes y la implementación del subsidio a los jubilados en situación de desamparo.

CUADRO N° 10
PARTICIPACION DE LOS AGREGADOS DEL SNPS EN EL PBI
PERIODO 1990-1994
-(en %)-

AÑO	APORTES Y CONTRIBUCIONES	PRESTACIONES BRUTAS
PROMEDIO 1983/90	2.24	3.06
1991	3.06	3.92
1992	3.51	4.64
1993	3.73	4.96
1994	3.45	4.92

Fuente: Ex - Subgerencia General Económico Financiera de la ANSeS.

No obstante ese gran esfuerzo relativo, el Resultado Estructural del Sistema evidencia una profunda desmejora, que se puede apreciar en el Cuadro N° 11, explicada en que las prestaciones sufrieron un incremento mayor que los recursos destinados a su financiamiento, ya que desde 1992 la relación haber/salario es respetada como establecen las Leyes N° 18.037 y N° 18.038.

CUADRO N° 11
EVOLUCION DEL RESULTADO ESTRUCTURAL
(En millones de pesos de junio de 1995)

ANO	RESULTADO
1991	-1,457.40
1992	-2,072.49
1993	-2,469.70
1994	-3,358.60

Fuente: Serie Divulgación N° 7, "Series Financieras del Sistema Nacional de Previsión Social: Período 1962 - 1994.", Ex - Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS.

A raíz del esfuerzo por mejorar la situación de la clase pasiva en relación a la deuda originada en diferencia de haberes, en esta etapa se inicia un proceso de reconocimiento, instrumentación y cancelación de la misma.

El 1° de Abril de 1991 se dicta la Ley N° 23.982 que dispone la consolidación de las deudas del Estado, y en particular las del INPS. Esta Ley trata de resolver en forma definitiva el problema de la deuda. Posteriormente, la Ley N° 24.130 prorrogó la fecha de corte establecida por la Ley N° 23.982, llevándola al 31 de Agosto de 1992.

Por intermedio de los Bonos de Consolidación de Deuda Previsional (BOCON), se buscó dar una alternativa viable y más confiable a las promesas de acuerdos transaccionales que se habían realizado años anteriores, y que finalmente no se habían cumplido.

Recién en el momento de la instrumentación de la deuda, el sector pasivo y el propio gobierno pudo conocer a cuánto ascendía la misma. El total de deuda con los beneficiarios reconocida en el período pre-convertibilidad ascendió a \$ 8.082 millones, lo que equivale al 60% del total. En el período post-convertibilidad, cuyo reconocimiento de deuda se efectúa por medio de la Ley N° 24.130, la deuda correspondiente representó el 40% restante (\$ 5.265 millones).

El esfuerzo financiero dispuesto por las autoridades nacionales, privilegió el rescate de deuda a pesar de no ser exigible en el corto y en el mediano plazo. Este esfuerzo fue realizado manteniéndose dentro de un marco de equilibrio fiscal, por lo que se estructuró un conjunto de normas legales, con la creación del Fondo de Cancelación de Deuda Previsional, a fin de contar con los recursos necesarios para la atención de la deuda originada en las diferencias de haberes.

Indudablemente, esta política relacionada a la deuda previsional, no hubiera podido llevarse a cabo sin los ingresos provenientes de las privatizaciones, de acuerdo a la manera en que fuera instrumentada.

La decisión de rescate anticipado, determinó que los jubilados y pensionados se beneficiaran directamente al contar con liquidez inmediata en el pago de su acreencia, generándoles además un beneficio adicional al incrementar el valor de paridad de las tenencias de Bocones.

En resumen, se hizo evidente el desequilibrio estructural del Sector Público al cual no fue ajeno el Sistema Previsional. El sistema de reparto se encontraba agotado, la clase activa ya no podía sostener a la clase pasiva, el compromiso generacional no sólo involucraba que los trabajadores aportaran una importante porción de su salario para pagar las jubilaciones y pensiones de sus mayores, sino que fue necesario que la sociedad en su conjunto pagara más impuestos para ser asignados al Sistema Previsional.

Durante el período 1983-1990, el Gobierno había fracasado en relación a la mejora de la situación del sector pasivo. La falta de cumplimiento de los pagos según lo dispuesto por la ley, originó una ola de juicios por parte de los beneficiarios, que el Gobierno por medio del Decreto de Emergencia N° 2.196/86 intentó detener, estableciendo un cronograma de pago de recomposición de haberes que finalmente no pudo cumplir.

La administración que asumió el gobierno en 1989, reconoció los derechos de la clase pasiva y, dada la insostenible situación de incumplimiento de las obligaciones prestacionales, enfrentó el problema de la cancelación de la deuda previsional del SNPS con sus beneficiarios. Así, consolida las deudas; determina de oficio las deudas con los beneficiarios que no hubieran iniciado causas legales, ni tuvieran liquidaciones en sus expedientes; da prioridad al pago de deudas por diferencias en el pago de haberes jubilatorios de hasta un año de haber mínimo (\$1.560) por persona y por única vez; y ofrece la opción para suscribir, a la par, Bonos de Consolidación de Deuda Previsional, en pesos o en dólares.

Por otra parte, en septiembre de 1992 se instrumenta la recomposición de haberes, de manera tal de cumplir con lo estipulado por las Leyes N° 18.037 y N° 18.038. Además, en 1993 ante la mala situación de un segmento importante de la clase pasiva, se otorga un subsidio a los jubilados y pensionados más necesitados y en monto condicionado por la edad del beneficiario (Decreto N° 2627/93). A comienzos de 1994, se recomponen los haberes de jubilados y pensionados autónomos. Esto obligó a que el gobierno decidiera la afectación específica de una porción importante de la recaudación tributaria, a saber: el 10% del IVA, el 20% del Impuesto a las Ganancias y el 100% del Impuesto a los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Productivo (o Impuesto a la Riqueza).

El Resultado Estructural permanentemente deficitario y la necesidad de recurrir a nuevas fuentes de financiamiento, para poder sobrellevar el pago habitual de las prestaciones y el compromiso de la deuda, llevaron a crear el clima necesario para que la necesidad de un cambio de sistema se impusiera finalmente.

4.1.5.2. La reforma

En octubre de 1994 se promulga la Ley N° 24.241, que crea un sistema mixto, tanto en administración como financiamiento; el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Este sistema está formado por dos regímenes, un régimen público, en el cual es el Estado quien otorga las prestaciones y se financia mediante el sistema de reparto, siendo la ANSeS quien lo administra, y por otro lado un régimen basado en la capitalización individual, administrado por empresas de objeto único: las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Todos los trabajadores que soliciten afiliación tienen el derecho de optar por el régimen que deseen, elección que hasta hace muy poco era definitiva en el caso de elegir la capitalización, no así para quienes prefieran reparto, ya que estos últimos conservaban la posibilidad de cambiarse hacia capitalización. Quienes no ejercían su elección, el sistema los asignaba mediante sorteo a una AFJP⁴⁷.

Las expectativas de entonces estaban puestas en la rentabilidad que obtendrán las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, encargadas de llevar adelante el proceso desde el sector privado, y de la eficacia del sector público para lograr un monitoreo acorde del sistema de seguridad social en su conjunto, ya que la función de la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones⁴⁸ es la defensa del SIJP a través de la regulación y el control sobre las Administradoras privadas.

La reforma previsional, finalmente, conllevó un desafío financiero importante en los primeros años de su vigencia, que exigió afectar una porción significativa del ahorro nacional, a ser canalizado a través de las AFJP.

El financiamiento del sistema a su inicio se logró mediante distintas fuentes; por un lado los impuestos al trabajo, todo trabajador en relación de dependencia debía aportar el 11% de su salario en concepto de aporte personal y éste se destina al régimen por el cual optó el trabajador, mientras que su empleador debía contribuir con un 16%, que son destinados al régimen de reparto. En el caso de los trabajadores autónomos debían aportar el 27%. Pero también se previó la posibilidad de que se generen recursos adicionales mediante la Ley de Presupuesto que fija anualmente el Congreso Nacional. Además, cada trabajador puede hacer contribuciones voluntarias más allá de lo obligatorio. Dado que cada trabajador puede elegir entre el régimen previsional público o asociarse a un sistema

⁴⁷ Los cambios operados recientemente (2007) son analizados más adelante.

⁴⁸ Este organismo fue creado por la Ley 24.241 y tiene las características de ser un organismo público no estatal cuyo funcionamiento es soportado por el conjunto de las administradoras privadas.

de capitalización privado, una porción importante de estos recursos salió del financiamiento del sistema de reparto para canalizarse al mercado de capitales a través de las AFJP.

Bajo este nuevo sistema el cálculo del beneficio jubilatorio contará de distintos componentes: la Prestación Básica Universal (PBU), que es un componente que estará presente en todas la jubilaciones al igual que la Prestación Compensatoria (PC) que están a cargo del Estado y son independientes del régimen elegido. Mientras que quienes hayan optado por el sistema de reparto se agrega una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y para los trabajadores que optaron por capitalización reciben la Jubilación Ordinaria en función de sus aportes.

4.1.5.2.1 Evolución del Régimen de Capitalización

Para presentar el régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, para una descripción mas detallada de su evolución, se ha decidido dividir en dos subetapas adicionales, como ya se anticipara; la primera desde el inicio hasta diciembre de 2000, la última desde 2001 hasta diciembre de 2006. La primera subetapa que se la identifica como una etapa de consolidación del sistema reformado, mientras que la segunda, luego de la salida de la convertibilidad, habrá de sufrir los efectos que la crisis de 2001 y el cambio económico operado a partir de ese año, generara en las principales variables del sistema.

a) Primera subetapa: 1994-2000

(1) La evolución del número de afiliados y aportantes

Cuando el nuevo sistema se puso en vigencia, el número de aportantes y de afiliados a las AFJP comenzó a crecer sostenidamente. En el Cuadro N° 12 se puede observar la evolución para el período 1995 - 2000. Claramente el crecimiento de las variables no ha sido igual; donde el número de afiliados aumento de 6 a 11 millones, mientras que el de aportantes, menos abrupto, creció de 4.1 a 4.6 millones (si se incluye a los monotributistas).

Resulta claro que el coeficiente Aportantes/Afiliados tiende a caer con el tiempo, pero no es esto algo alarmante ni tampoco es un indicador de evasión del sistema. Es necesario para ello, conceptuar ambos términos. Aportante es quien efectúa el aporte durante el mes de análisis, mientras que afiliado es quien hizo en algún momento un aporte desde 1994. Por lo tanto el mayor crecimiento relativo de afiliados en relación a los aportantes puede explicarse por causas tales como la existencia de afiliados que no están obligados a aportar. Este es el caso de los desocupados, empleados exentos de descuento jubilatorio o los que se pasaron a algún sector no cubierto por el SIJP.

**CUADRO N° 12
AFILIADOS Y APORTANTES AL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN**

FECHA	AFILIADOS	APORTANTES
30/06/95	3.843.099	2.033.393
30/06/96	5.245.208	2.585.854
30/06/97	5.820.534	2.986.667
30/06/98	6.696.248	3.274.847
30/06/99	7.475.250	3.366.206
30/06/00	8.103.974	3.349.210

Fuente: Elaboración propia en base a datos de S.A.F.J.P.

El gran crecimiento observado en el número de afiliados puede tener causa en diversas razones. El primero es la incorporación de trabajadores que realizaron su primer aporte a una AFJP. Desde 1994 a 2000 representa 5.4 millones de nuevos trabajadores, que a junio de 2000 significaba el 62% del total de afiliados⁴⁹. También se incorporaron los indecisos, aquellos que no ejercieron la opción de

⁴⁹ Se debe advertir que debido al método de medición, en este número se encuentran los traspasados de las cajas provinciales y los que optaron por pasar de reparto a capitalización para los años 1994 y 1995.

elegir el régimen o la AFJP, y su número también fue importante, alcanzando los 3.4 millones de personas.

El crecimiento de aportantes, durante los primeros años, no implicó una mayor cobertura previsional, ya que fueron transferidos los regímenes provinciales que involucran puestos de trabajo que hacían sus aportes pero no se contabilizaban en el SIJP. En el siguiente cuadro se presentan las cajas provinciales transferidas al SIJP, detallando el año de transferencia y el número de afiliados transferidos.

CUADRO N° 13
AFILIADOS TRANSFERIDOS CON LAS CAJAS PROVINCIALES
-en miles-

Provincia	Año de Transferencia	Afiliados transferidos
Catamarca	1995	26,3
Santiago del Estero	1995	34,1
Salta	1996	34,3
Mendoza	1996	61,9
San Juan	1996	31,2
La Rioja	1996	27,9
Río Negro	1997	23,9
Jujuy	1997	34,5
San Luis	1997	18,0
Tucumán	1997	60,0
Total		352,2

Fuente: S.A.F.J.P

Desde enero de 1996 hasta junio de 2000, 665.000 trabajadores hicieron ejercer la opción de traspasarse de reparto a capitalización y solo 93.000 pidieron pasarse de capitalización a reparto, cuando esta opción aun estaba disponible.

Para verificar el alcance del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, como variables relevantes, se puede tomar la relación entre aportantes y número de ocupados, o con la población económicamente activa. Ambos indicadores muestran una caída en el período de análisis, a pesar de un impulso inicial en el cual ambos cocientes tuvieron una tendencia creciente en los tres primeros años. Estos datos se muestran en el cuadro N° 14.

CUADRO N° 14
INDICADORES DE ALCANCE DEL SIJP

FECHA	APORTANTES/OCUPADOS	APORTANTES/PEA
05/95	38.9	32.1
05/96	40.1	33.5
05/97	41.1	34.7
05/98	38.5	33.6
05/99	39.7	34.3
05/00	36.8	31.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la S.A.F.J.P.

Los resultados cuantitativos registrados por el Régimen de Capitalización del SIJP, estuvieron influenciados fuertemente con el comportamiento de la economía de nuestro país, como también aquellas vinculadas con decisiones adoptadas respecto al financiamiento.

Respecto a las aludidas influencias, se pueden citar:

- a) La evolución del mercado de trabajo;
- b) La transferencia de cajas provinciales;
- c) El monto de los aportes y contribuciones; y
- d) El régimen de monotributo.

a) Evolución del Mercado de trabajo

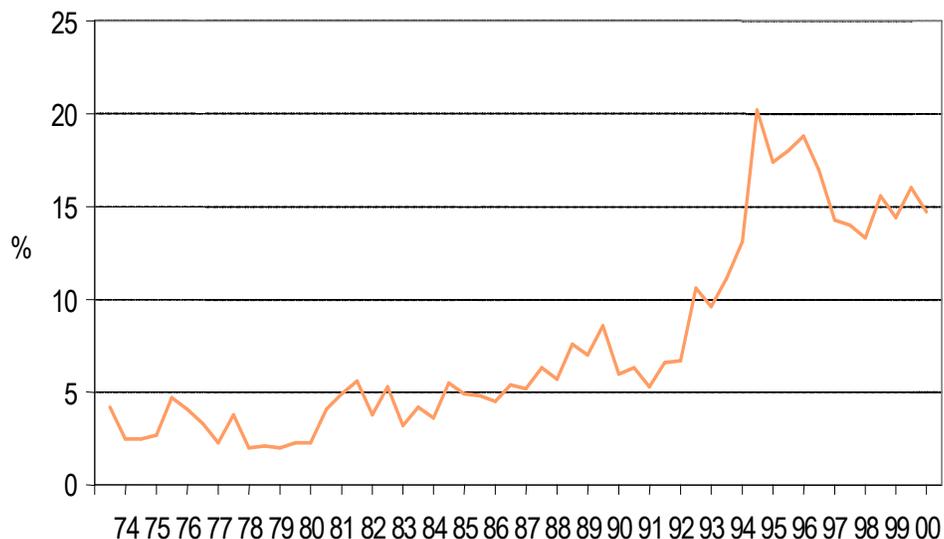
Como se analizara en puntos anteriores, desde la creación de los primeros regímenes previsionales existió en la Argentina una fuerte tendencia a expandir la cobertura de los trabajadores, incluyendo progresivamente nuevos grupos según su rama de actividad o tipo de tarea. Esta tendencia, que llegó a su nivel máximo a mediados de siglo, implicaba de hecho la "formalización" de los trabajadores, que adquirirían así derechos por su condición de tales.

Las sucesivas crisis financieras del sistema previsional no modificaron esta tendencia: los trabajadores continuaban siendo cubiertos por el sistema nacional. Los problemas relativos al financiamiento de los beneficios, como se viera, se resolvían a través de incrementos en las contribuciones, mayores exigencias para obtener beneficios, utilizando recursos de rentas generales para cubrir los déficit o en incumplimiento de las obligaciones prestacionales. En cualquier caso, era claro que se entendía al aumento de la cobertura como una característica más de la mejora del mercado laboral y, en ningún caso, se consideraba a la misma como competitiva con el nivel de empleo.

Pero los mercados de trabajo comenzaron a evidenciar problemas en cuanto al nivel de desocupación. Si bien no existe una serie de largo plazo para la población total del país, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el Gran Buenos Aires muestran una clara tendencia. Así, entre 1974 (primera medición de la EPH) y 1986, la desocupación se mantenía estable por debajo del 5%, aproximándose a un nivel considerado de pleno empleo. Desde ese año, se produce un primer salto en el nivel de la tasa, que se mantendrá, durante los nueve años siguientes, entre el 6% y el 8%. Finalmente, desde 1993 se observa un brusco incremento (que llevó al máximo de 20,2% en mayo de 1995) luego del cual la tasa se mantuvo en torno al 15% (ver Gráfico N° 4).

La preocupación existente por los altos niveles de desocupación en la década de 1990 llevó rápidamente a que se propusieran políticas de promoción del empleo. Las mismas se concentraron en dos tipos de enfoques, ambos con importantes efectos sobre el sistema previsional.

GRÁFICO N° 4
TASA DE DESOCUPACIÓN: GRAN BUENOS AIRES 1974 - 2000



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Por un lado, considerando que un determinante de la desocupación sería la baja demanda laboral, se buscó bajar el costo salarial de las empresas. Para ello, y ante las dificultades legales y políticas existentes para fomentar una reducción en los salarios, se apeló a disminuir las contribuciones patronales a los sistemas previsionales y de seguridad social.

Adicionalmente, de acuerdo a la misma aproximación conceptual, se propuso que, a fin de facilitar el empleo de determinados grupos excluidos de los mercados laborales formales, debían implementarse mecanismos de contratación sin aporte y/o contribuciones patronales. Las modalidades de contratación creadas (conocidas como "modalidades promovidas") incluían pasantías, contratos a prueba y contratos por tiempo determinado han sido utilizadas con intensidad en los últimos tiempos.

Asimismo, prácticas de dudosa legalidad se han observado con la desvinculación de las obligaciones de los empleadores, a partir de ocultar relaciones de dependencia laboral, a través de contratos por locación de servicios o mediante el uso de cooperativas de trabajo, trasladando la obligación del pago de aportes y contribuciones al trabajador, considerándolo a este como cuentapropista.

En los últimos años de la etapa bajo análisis, se fue configurando esta relación conflictiva entre mercados de trabajo y sistema previsional. De acuerdo a esta visión, la existencia de un sistema previsional con cobertura amplia y beneficios significativos sería una causa central de los problemas de desempleo en la economía. Luego, una reducción de los costos laborales a través de reducciones en las contribuciones patronales derivaría en la reducción de incentivos para realizar contrataciones informales y alentaría la expansión de la demanda laboral.

b) Cajas previsionales provinciales

La mayoría de los esquemas de pensión para el beneficio de los empleados provinciales permanece fuera de la administración del ANSES, a pesar del Pacto Fiscal de Agosto de 1993 mediante el cual el Gobierno Federal acordó financiar el gasto previsional de cualquier provincia que aprobaran una ley autorizando la transferencia de su Caja de Previsión Social dentro de los 90 días de firmar un contrato de transferencia específico.

Tal movimiento que implicó en el corto plazo costos altos por las prestaciones traspasadas, en el más largo plazo beneficiaría a las finanzas del sistema ya que la mayoría de los regímenes provinciales habían sido más que generosos al garantizar edades de retiro más bajas, tasas de reemplazo más altas o promesas financieramente insostenibles. El traspaso buscaba también obtener un alcance nacional del SIJP, posibilitando establecer políticas de seguridad social abarcadoras de la totalidad de los trabajadores del país, sin excluir a aquellos que se desempeñaban en el sector público provincial.

El Pacto Fiscal tenía como objetivo definir similares condiciones de elegibilidad de retiro y beneficios en los empleados civiles provinciales que están ahora disponibles en el sector privado en las provincias y los empleados civiles federales. Además de reducir los costos, la transferencia tiende a mejorar la movilidad laboral entre el sector público y el privado dentro y fuera de cada jurisdicción.

En estos años la absorción de las Cajas provinciales obligó al presupuesto de la seguridad social a requerir recursos adicionales substanciales, ya que las provincias que efectuaron la transferencia de sus cajas de previsión, naturalmente eran aquellas donde el déficit del régimen era significativo.

Si bien el número de provincias que adhirieron el convenio de transferencia fue significativo, las jurisdicciones de mayor población (Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe) mantuvieron sus modelos de previsión social provincial, con lo cual el alcance del SIJP es aún limitado y parcial, puesto que más de un millón de trabajadores están encuadrados en la seguridad social provincial hoy existente.

c) Aportes y Contribuciones

Las decisiones adoptadas por el Gobierno respecto del financiamiento del SIJP, y por ende, de la tarifa mensual necesaria para incorporarse formalmente al mismo, ha tenido un comportamiento dispar para los distintos grupos de afiliados.

Por un lado, para aquellos que se han desempeñado en relación de dependencia, y cuyo ámbito laboral fue determinado dentro de zonas desfavorables, se aplicó reducciones en las contribuciones patronales.

Esta política se desarrolló desde 1994 con distintos niveles de intensidad. De acuerdo a los datos procedentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos, a fines del año 2000 la tasa de contribución patronal de Seguridad Social alcanzaba un 7,5% en promedio, lo que implicaba una reducción del 49% sobre los niveles establecidos en las normas vigentes seis años antes.

Sin embargo, la fuerte presión deficitaria sobre el régimen público provocado por la disminución del impuesto al trabajo no fue compensada con una mayor incorporación y cotización de nuevos trabajadores.

Por otro lado, fueron adoptados esquemas especiales para la registración y contribución de los trabajadores, sin que se lograra una expansión significativa en los niveles de aportantes. Más bien se observó una modificación en la categoría de contribuyentes que implicó una reducción de aportes y contribuciones.

Todo ello, junto con las rígidas condiciones impuestas al inicio del sistema para la condición de regularidad de aportes - un poco más accesibles en la actualidad - han contribuido negativamente sobre la determinación de derecho a prestaciones de un número importante de personas, tenencia que habrá de incrementarse en los próximos años.

d) Monotributo

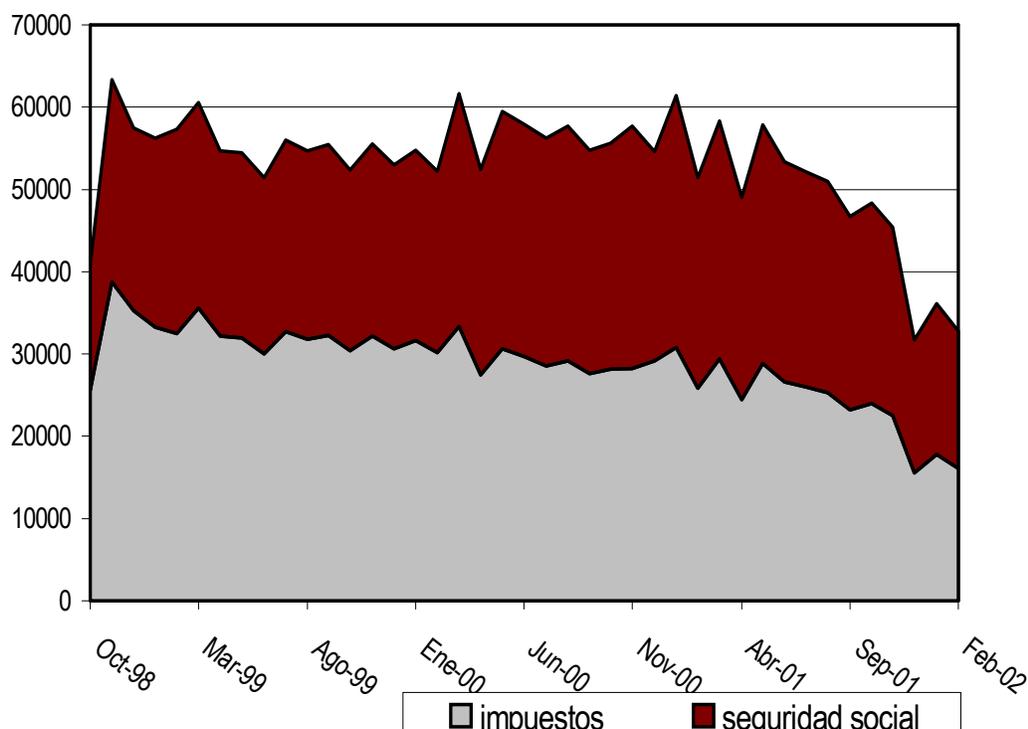
El régimen del "monotributo" como "Sistema Simplificado para Pequeños Contribuyentes" nace en el año 1998 con la sanción de la Ley N° 24.977. Se trata de un régimen destinado al subsector de los trabajadores autónomos de reducida capacidad contributiva. Su objetivo es reunir todas las obligaciones impositivas y previsionales en un "tributo único" o "unificado" (de allí el término "monotributo"), de suma fija, que abarca tanto las obligaciones por concepto de Impuesto a las Ganancias y de Impuesto al Valor Agregado, así como las derivadas del régimen de seguridad social.

Para ello se definen categorías en función del ingreso bruto anual, y de otros indicadores expresados en cantidades físicas. Para cada una de esas categorías se define a su vez un importe en concepto de monotributo. Adicionalmente, se establece un régimen simplificado de contribución a la seguridad social respecto del personal dependiente de estos pequeños contribuyentes.

El alto grado de subsidio implícito en este régimen tuvo incidencia sobre su grado de adhesión, y a partir de ello cabría suponer un efecto positivo sobre la recaudación y la regularización de la situación de trabajadores que resultan excluidos del sector formal, por razones de costos y de las complejidades operativas de las regulaciones en materia impositiva y previsional

No obstante, si bien hubo mucha adhesión con la implantación del régimen, el efecto recaudatorio esperado no fue tal; el número de cotizantes del monotributo estuvo en los dos últimos años alrededor del 25% y en las circunstancias macroeconómicas registradas hacia el año 2000 de caída generalizada de la recaudación, se redujo al 12%.

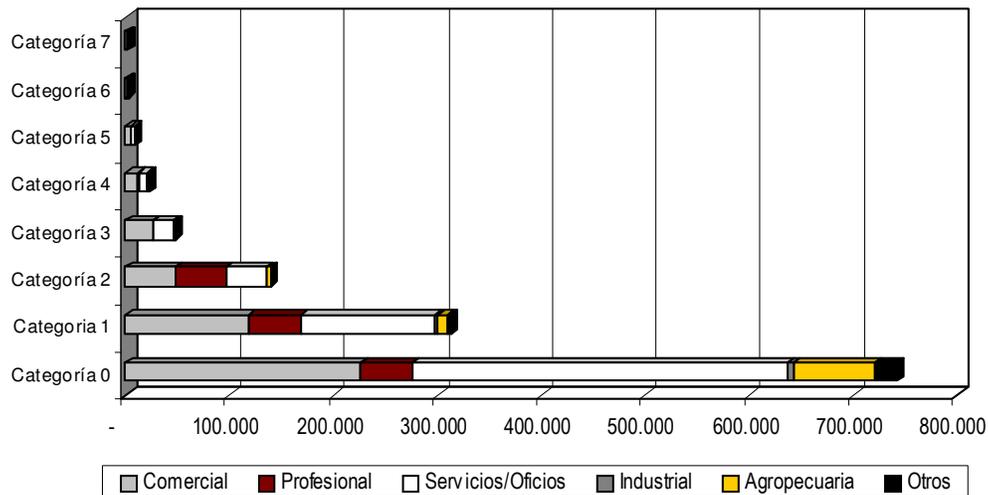
GRÁFICO Nº 5
RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS Y APORTES Y CONTRIBUCIONES
DE LA SEGURIDAD SOCIAL



CUADRO Nº 15
ADHERENTES AL RÉGIMEN DE MONOTRIBUTO
POR CATEGORÍA Y ACTIVIDAD AL 14/03/2002

	Categoría 0	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6	Categoría 7	Total
Comercial	226.493	117.554	48.367	26.216	11.746	4.453	1.325	1.014	437.168
Profesional	49.450	51.613	47.744	708	195	69	20	26	149.825
Servicios/Oficios	361.398	128.249	39.077	19.179	8.698	3.855	1.096	915	562.467
Industrial	5.116	2.978	1.525	1.142	617	287	85	72	11.822
Agropecuaria	78.371	9.477	2.048	849	320	99	21	13	91.198
Otros	22.060	3.213	945	425	217	98	38	33	27.029
total	742.888	313.084	139.706	48.519	21.793	8.861	2.585	2.073	1.279.509

GRÁFICO Nº 6
APORTANTES POR CATEGORÍAS



(2) El mercado de las AFJP y la evolución de los recursos

Debido a la importancia que merecen las AFJP como nuevos actores en el sistema, es importante analizar cómo han evolucionado en la subetapa bajo análisis. En particular, el nivel de competencia observado y si al respecto se ha verificado o no concentración en el sector.

En este período se produjeron diversas modificaciones en las tenencias accionarias de las AFJP, ya sea, por el sector económico al cual representaban o por la nacionalidad de los capitales. Como resultado, se observó un importante incremento en la participación de la banca privada extranjera, reflejando el proceso de internacionalización de la propiedad de los bancos privados locales. Esto se reflejó, con claridad, en el cambio que hubo entre la participación del capital nacional y el extranjero: 68% y 32% en diciembre de 1994 frente a 28% y 72%, a fines de enero de 2001, luego de la absorción de AFJP Previnter por Orígenes AFJP.

El proceso de concentración observado en el mercado local de las AFJP formó parte de un proceso más amplio que incluía a los servicios financieros en general en Argentina y, también, a las propias administradoras de fondos de pensiones de América Latina.

La banca oficial tuvo un leve crecimiento de su participación, la cual estuvo representada básicamente por la banca oficial: el Banco de la Provincia de Buenos Aires (Orígenes AFJP) y el Banco Nación (Nación AFJP). El crecimiento registrado hacia fines del año 2000, por su parte, en particular estuvo vinculado con la fusión de Orígenes-Previnter.

En cuanto a las Administradoras, durante este período se registra una creciente concentración de mercado, en cualquiera de las variables en que el mismo sea medido: afiliados, aportantes o valor de los fondos. La proporción de las cuatro AFJP más grandes aumentó de 47% a 73% para afiliados, 49% a 74% en aportantes y 52% a 73% en fondos.

La tendencia a la concentración se verifica en los primeros cuatro años del período analizado. En los dos años siguientes, en cambio, se observa un leve descenso de la misma, debido a dos factores: al cambio en el criterio de distribución de indecisos, que pasaron a repartirse entre las AFJP en partes iguales, en lugar de serlo en proporción al número de afiliados; y a la menor magnitud de las absorciones ocurridas. Pero la tendencia cambia en el último año, tras la absorción de Previnter por Orígenes, elevando los indicadores nuevamente a un nivel superior.

Otro indicador que puede ser utilizado para medir el nivel de concentración es el Coeficiente de Gini. Este puede ser interpretado como el porcentaje necesario de afiliados que debería cambiar de AFJP para igualar la participación de todas las AFJP e indica menor diferenciación a medida que disminuye su valor. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1, y se estima en base a la relación $(1-1/n)$, donde n es el número de AFJP, siendo 0 en caso de distribución igualitaria y se aproxima a 1 en el caso de desigualdad perfecta.

A junio de 2001, el coeficiente de Gini para la distribución de afiliados y de recaudación era 0,52, para aportantes 0,53 y para fondos 0,54 (el mayor de los últimos dos años). Este indicador presentó un comportamiento creciente en los primeros tres años, para caer desde entonces, hasta alrededor de 0,44 (su menor valor) en diciembre de 2000. La mencionada absorción de Previnter por Orígenes produjo un aumento en el valor del indicador que ascendió a 0,49 en enero de 2001. Cabe destacar que con el ingreso de Met al mercado en abril de 2001, pese al aumento del número de administradoras, el coeficiente de Gini se incrementó de 0,49 a 0,53, reflejando la disimilitud más que la concentración del mercado, como se mencionara anteriormente.

La evolución de la recaudación de las Afjp, que esta formada en su mayoría por aportes obligatorios, se muestra en el Cuadro N° 16.

CUADRO N° 16
RECAUDACION ANUAL
(En millones de pesos)

Año	Recaudación	% de aportes obligatorios
1994	1.884,5	99,2
1995	2.744,7	97,8
1996	3.417,0	96,7
1997	3.985,7	97,7
1998	4.320,0	97,6
1999	4.387,2	98,0
2000	4.344,3	98,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la S.A.F.J.P.

El fondo acumulado del régimen de capitalización, que surge de la suma de las cuentas individuales de capitalización de todas las AFJP más la rentabilidad acumulada, ha crecido en forma sostenida en todo el período, lo cual puede observarse en el Gráfico N° 7.

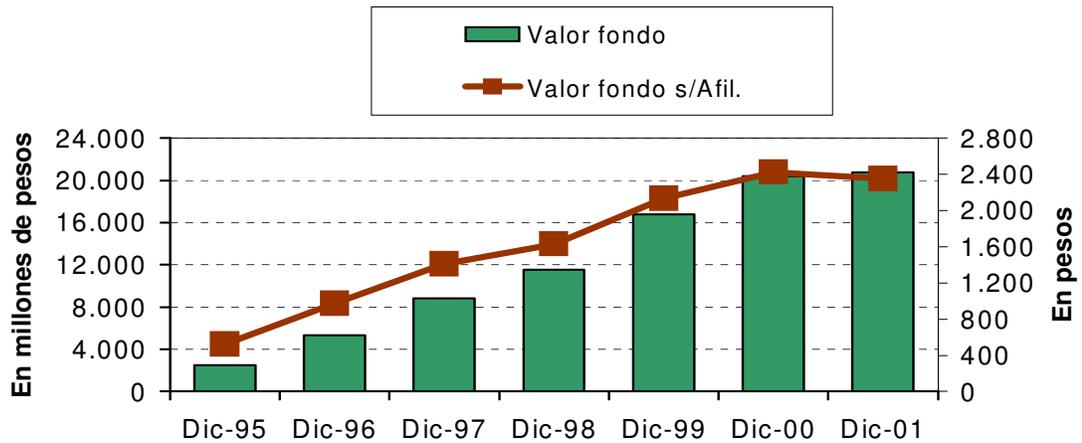
La explicación de este comportamiento viene determinada en función de los nuevos aportes, la incorporación de nuevos afiliados y el rendimiento de las inversiones. A un año de funcionamiento había alcanzado 0,5% del PBI, y al final del año 2000 representaba el 6.6% del PBI, esto se verifica en los datos pertenecientes al Cuadro N° 17.

CUADRO N° 17
VALOR DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES
-en millones de pesos-

FECHA	TOTAL	EN % DEL PBI
30/06/95	1.364,6	0,5
30/06/96	3.838,6	1,5
30/06/97	7.344,9	2,6
30/06/98	10.102,1	3,4
30/06/99	13.851,2	4,8
30/06/00	18.714,3	6,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la S.A.F.J.P.

**GRAFICO N° 7
VALOR DEL FONDO DE JUBILACIONES Y DEL FONDO POR AFILIADO**

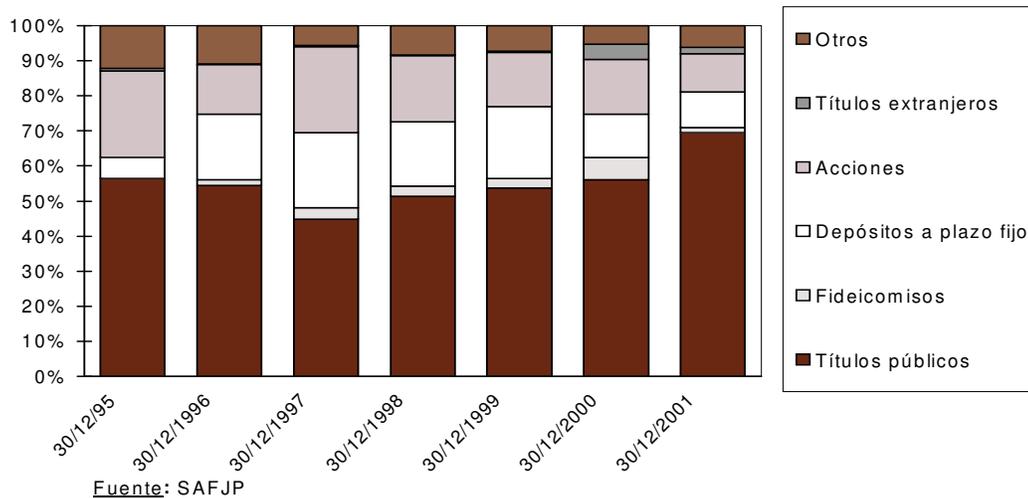


La Composición de las Inversiones del Fondo ha tenido desde los inicios una clara tendencia hacia los Títulos Públicos Nacionales y los Depósitos a Plazo Fijo en detrimento de otras alternativas de inversión.

Al término del primer año de funcionamiento del sistema, la mitad de los fondos estaban invertidos en títulos públicos y un cuarto en plazos fijos, que mantienen un promedio de entre el 10 y el 15%. Así puede observarse en el Gráfico N° 8.

En cuanto a la rentabilidad del sistema, la rentabilidad histórica actualizada fue de 1,2% en tanto que la rentabilidad real, deflacionada con el IPC fue de 10,9%. En los primeros años de operaciones, los fondos presentaron altos rendimientos, alcanzando en promedio el 13% el primer año, 22% el segundo y 24% el tercero. Pero a diferencia de esto en el cuarto, quinto y séptimo año no alcanzaron el 5%; solo en el sexto año obtuvo el 10%. Esto podemos explicarlo claramente en función de que desde el inicio del sistema de capitalización los FJP atravesaron cuatros crisis financieras internacionales, entre ellas la crisis mexicana, así como también la devaluación del real en Brasil. Esto inserto en el contexto de que en el ámbito local, la recesión y la inestabilidad económica estaban presentes, afecto el valor de los FJP.

**GRAFICO N° 8
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES POR TIPO DE INSTRUMENTO**



(3) La evolución del número de beneficiarios y monto de los beneficios

Respecto de las personas que ya sea por fallecimiento, invalidez o por alcanzar las condiciones necesarias, se jubilan, pasan a ser beneficiarios del sistema. En este periodo de análisis se registraron 71 mil causantes de los cuales el 42 % corresponde a jubilaciones ordinarias, 38 % a fallecimientos y 20% a retiros por invalidez. Claramente, la solicitud de jubilaciones registró un ritmo creciente a medida que pasan los años, o cual puede verse en el Cuadro N° 18 por ejemplo en el segundo año del sistema sólo representaba el 5 % de beneficiarios y en el 2000 ya ocupaba el 50 %.

Respecto de los beneficios otorgados por el sistema de capitalización y el haber medio de las prestaciones, a diciembre de 2000, se había suscripto 32.678 Solicitudes de Prestaciones Previsionales, otorgándose 33.009 beneficios. La duración promedio de esos trámites era superior al año. Como haberes medios, por jubilación ordinaria el monto fue de \$ 590, por pensiones por fallecimiento \$ 387 y por retiros por invalidez la mensualidad promedio ascendió a \$501.

CUADRO N° 18
BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE CAPITALIZACION

Periodo	Beneficiarios
1995	512
1996	3.243
1997	9.540
1998	16.977
1999	29.594
2000	45.633
2001	66.070
2002	95.278
2003	139.427
2004	178.203
2005	217.307
2006	239.965

Fuente: Secretaria de la Seguridad Social. Boletín Estadístico 2006.

b) Segunda subetapa: 2001-2006

Hacia fines de 2001 se produjeron cambios importantes en el Régimen de Capitalización Individual, derivados de la crisis económica que afectó al país. En algunos casos, fueron medidas de política económica utilizadas para paliar la crisis, a costa de introducir distorsiones en el funcionamiento del Sistema Previsional. En otros casos, estuvieron provocados por las propias repercusiones de la crisis, afectando el desempeño del sistema de pensiones, al menos, en el corto y mediano plazo.

Estos cambios tuvieron efectos en cada uno de los actores del Sistema Previsional en general y del Régimen de Capitalización en particular, a saber: afiliados, beneficiarios, fondo de jubilaciones y pensiones y AFJP. A continuación se analizan los diferentes efectos que estas modificaciones tuvieron en cada uno de los actores mencionados.

(1) La evolución del número de afiliados y aportantes

Desde el lanzamiento del sistema, la proporción de afiliados al régimen de capitalización había ido en aumento hasta estabilizarse en 75% a mediados de 1998. El régimen de reparto representaba alrededor del 22% y el 3% restante correspondía a indecisos sin distribuir. Desde 2000 (con la derivación de los aportes de los monotributistas al régimen público), la proporción de afiliados a capitalización desciende al 70%, reparto se ubica entre el 10% y 15% y los indecisos sin distribuir superan el 5%; los monotributistas, en tanto, crecen de 7% hasta 12% (a junio de 2006)⁵⁰.

⁵⁰ En marzo de 2000 se modifica el Monotributo, asimilando el aporte del monotributista a una contribución patronal (destinada al régimen público) y estableciendo un aporte adicional optativo con características similares a los aportes personales. Pocos monotributistas optaron por este adicional: en junio de 2006, se

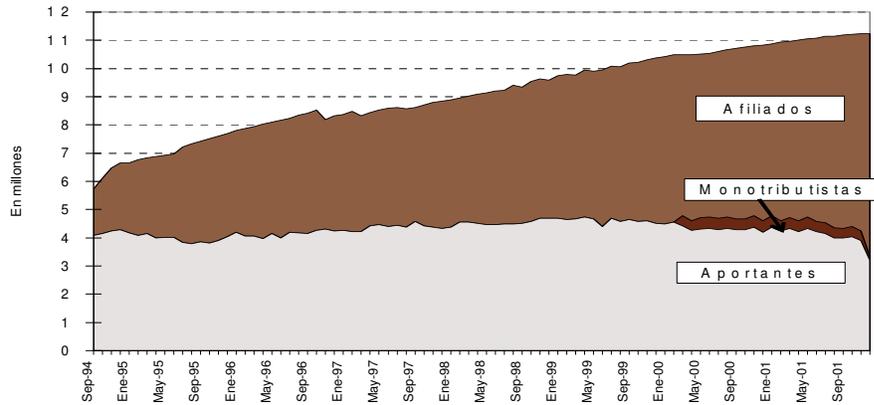
En cuanto al número de aportantes al SIJP sufre una fuerte caída en septiembre de 2001, mientras que su número luego registra una tendencia creciente hasta lograr en marzo de 2004 alcanzar los valores pre-crisis. Desde entonces ha registrado un comportamiento creciente. Si consideramos el régimen monotributista, este indicador presenta una tendencia aún más pronunciada. Esto puede verse en el Grafico N° 9.

CUADRO N° 19
AFILIADOS A CAPITALIZACIÓN Y A REPARTO

Régimen	1998	2006
Capitalización	75%	70%
Reparto	22%	25%
Indecisos sin distribuir	3%	5%

Fuente: AFJP.

GRAFICO N° 9
AFILIADOS Y APORTANTES AL SIJP



Fuente: S A F J P

CUADRO N° 20
AFILIADOS Y APORTANTES AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN

FECHA	AFILIADOS	APORTANTES
30/06/01	8.623.960	3.331.805
30/06/02	8.977.362	2.859.052
30/06/03	9.274.913	3.107.822
30/06/04	9.711.577	3.619.606
30/06/05	10.316.703	3.995.277
30/06/06	10.958.574	4.340.729

Fuente: Secretaria de la Seguridad Social. Boletín Estadístico 2006.

registraron sólo 26.000 en el régimen de capitalización. Como consecuencia, el número de aportantes autónomos del SIJP cayó al excluir a los monotributistas que dejaron de realizar aportes personales.

(2) *El mercado de las AFJP y la evolución de los recursos*

Hacia fines de 2001 se produjeron cambios importantes que repercutieron en el funcionamiento del Régimen de Capitalización Individual, derivados de la crisis económica – financiera que afectaba al país. En algunos casos los cambios derivaron de medidas de política económica dispuestas para paliar la crisis y en otros, fueron producto de las propias repercusiones de la crisis.

En este contexto, se produjeron alteraciones significativas en el funcionamiento del mercado de capitales, con fuerte impacto desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, asociadas a decisiones gubernamentales que implicaron alterar unilateralmente las condiciones previas de contratación y los derechos de propiedad implícitos. Los hechos de carácter financiero que más afectaron a la administración de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP) fueron:

a) Canje de títulos públicos nacionales por Préstamos Garantizados (PG) al Gobierno Nacional, finalizado el 30 de noviembre de 2001. En esta operación se elevó a 59,26% la participación de estos nuevos activos en la cartera de los FJP y, si bien el canje preservó el derecho de volver a los títulos entregados, en la práctica significó el pasaje de instrumentos de mercado a activos sin negociación.

b) Conversión obligatoria de los depósitos a plazo fijo en Letras del Tesoro (LETES) de acuerdo al Decreto N° 1582/01 y sucesivas normas reglamentarias.

c) Suspensión del pago de servicios financieros (*default*) de la deuda pública, formalizada el 3 de enero de 2002 con el incumplimiento de una obligación externa.

d) Derogación de la Ley de Convertibilidad (Ley N° 23.928) a través de la Ley de Emergencia Económica N° 25.561 del 6 de enero de 2002.

e) Pesificación de los depósitos a plazo fijo nominados en dólares a un peso con cuarenta centavos (\$1,40) por dólar estadounidense, mediante el Decreto N° 214 del 3 de febrero de 2002. En el mismo acto se dispuso la reprogramación de los depósitos vigentes en esa fecha, pero la medida no alcanzó a las imposiciones de los FJP.

f) Pesificación de las obligaciones de Sector Público Nacional, Provincial y Municipal denominadas en dólares estadounidenses u otra moneda extranjera y vigentes al 3 de febrero de 2002, cuya ley aplicable fuera solamente la argentina, a un peso con cuarenta centavos (\$1,40) por dólar estadounidense o su equivalente en otra moneda extranjera y su ajuste por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), dispuesta el 8 de marzo de 2002 por el Decreto N° 471/02.

g) Con fecha 15 de abril de 2002 se reflejó en los FJP, mediante un canje a valores nominales, la pesificación de los Préstamos Garantizados, las Letras del Tesoro y los depósitos a plazo fijo. Esta medida provocó la “pesificación” de todos los PG y las Letras del Tesoro Nacional (Letes) que representaban algo más del 74% de los FJP. El cobro de los servicios pactados no llegó a materializarse para todas las AFJP ya que en abril de 2002, mediante la sanción del Decreto 644/02, se estipuló que sólo percibirían las cuotas de interés y capital los tenedores que aceptaran expresamente la “pesificación” de los PG, desistiendo de esta forma de efectuar cualquier reclamo posterior. Sólo Nación AFJP aceptó la “pesificación” de sus PG lo que generó que en su cartera mantuviera activos distintos que el resto de las AFJP.⁵¹

Desde el inicio del sistema como se apuntara antes los niveles de concentración en el mercado de AFJP han sido crecientes, pero hacia fines de 2005, se produce un paulatino descenso de la concentración como resultado de la conjunción de los siguientes factores:

- a) el cambio normativo en la distribución de indecisos – asignados a las AFJP que registrarán la menor comisión per capita - que tuvo como consecuencia que ninguna de las cuatro (4) mayores AFJP recibiera afiliados.

⁵¹ Ver efecto de la pacificación sobre los fondos de jubilaciones y sobre los contratos de rentas vitalicias en el Anexo 1.

- b) la menor concentración por AFJP de los otros componentes de la variación de afiliados en relación a períodos previos.
- c) la no existencia de nuevas fusiones.

No obstante, en noviembre de 2005, con la absorción de Siembra por parte de Met, se produce otro salto en la concentración del mercado, retomando la tendencia decreciente.

Comparando junio de 2006 con los valores iniciales (septiembre de 1994), la proporción de las cuatro AFJP más grandes aumentó aproximadamente de 50% a 66% (47% a 63% en afiliados, 50% a 62% en aportantes, 52% a 71% en fondos y 55% a 64% en recaudación). En el Cuadro N° 21 puede observarse el comportamiento de la recaudación anual de las Afjp para este período.

CUADRO N° 21
RECAUDACION ANUAL
(En millones de pesos corrientes)

Año	Recaudación
2001	2.761,2
2002	2.198,2
2003	3.414,1
2004	4.286,6
2005	5.712,0

Fuente: SAFJP

En cuanto a la composición de la cartera, hasta mediados del año 2000 aproximadamente el 50 de los fondos de jubilaciones y pensiones estaban invertidos en títulos públicos, la participación en depósitos a plazo fijo rondaba el 15% y las acciones oscilaban cerca del 20%. Esta estructura de las inversiones se mantuvo pese a las distintas crisis internacionales ocurridas en los mercados de capitales.

A mediados de 2001 se observó el primer cambio en esa tendencia, cuando la participación en títulos públicos se eleva al 64% y las acciones caen a 14%. Esta situación era consecuente con la motivación del Estado de captar más recursos para hacer frente a sus obligaciones, ante el agravamiento de la recesión iniciada en 1998 con su efecto en las cuentas fiscales. Esto puede observarse claramente en el Cuadro N° 22.

CUADRO N° 22
VALOR FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y DISTRIBUCION DE LA
CARTERA DE INVERSION DE LAS AFJP

Periodo	Valor Fondo Jubilaciones y Pensiones	Títulos Públicos (%)	Acciones y Títulos Privados (%)	Plazo Fijo (%)	Otros ⁵² (%)
2000	18.714	52,8	19,2	15,2	12,8
2001	22.166	64,4	14,0	15,6	6,0
2002	35.142	78,6	9,7	2,3	9,4
2003	42.918	75,9	9,7	3,5	10,9
2004	47.660	68,1	12,6	4,5	14,8
2005	58.447	60,3	15,1	7,7	16,9
2006	74.874	55,2	13,0	4,9	26,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAFJP.

⁵² Fideicomisos, opciones y títulos extranjeros.

La precaria situación fiscal desembocó en la crisis económica e institucional de diciembre de 2001 que culminó con la cesación de pagos de los títulos públicos, la cancelación del régimen cambiario de convertibilidad, seguido por una fuerte devaluación, y la pesificación de los depósitos y títulos nacionales. En los dos años siguientes, la participación en títulos públicos de los fondos de jubilaciones y pensiones superó el 75%, las acciones se ubicaron en 10% y los títulos extranjeros, impulsados por la devaluación, oscilaron entre 6% y 8%. Los depósitos a plazo fijo cayeron a niveles históricos con una participación menor del 5%.

En junio de 2005, el gobierno nacional concluye el proceso de reestructuración de deuda pública, procediendo al canje de los títulos en cesación de pagos en poder de los fondos. Tras este proceso, las inversiones de los fondos mantuvieron a los títulos públicos como el principal instrumento, pero reduciendo su participación respecto al máximo histórico alcanzado en el pico de la crisis.

4.1.5.2 Evolución del Régimen de Reparto

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), seguirá siendo la encargada de la administración de los recursos destinados al financiamiento del régimen público de reparto, provenientes de los aportes de los trabajadores dependientes o autónomos que hayan optado por el mismo, de las contribuciones patronales y de impuestos, rentas generales y otros recursos que legítimamente correspondan al Régimen Previsional Público.

Con respecto a las denominadas Pensiones no Contributivas, que son aquellas prestaciones otorgadas a las personas que nunca han realizado aportes, o lo han hecho en forma insuficiente para acceder a un beneficio previsional, y que no tienen recursos mínimos de subsistencia; hasta la aparición del Decreto N° 292/95 eran otorgadas por ANSES. Por dicha disposición, se transfieren al Ministerio de Desarrollo Social, dependiente del Poder Ejecutivo, la tramitación, el otorgamiento, la liquidación y el pago de las citadas prestaciones, a partir del mes de enero de 1996.

Principalmente podemos señalar tres modificaciones introducidas por la reforma que afectan la situación financiera del sistema público:

1) se aumenta las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas a 60 años para las mujeres y 65 para los varones, lo que permitiría elevar la tasa de sostenimiento;

2) se cambia el modo de cómputo de los salarios para la determinación del haber en las prestaciones públicas. Antes de la reforma se computaba el promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez; que se reemplaza por el promedio de los últimos diez años antes del retiro. Con esa medida se tiende a reducir el monto de las nuevas prestaciones y se intenta desalentar la subdeclaración de ingresos, es decir el nivel de fraude al sistema.

3) con un impacto seguramente más significativo, se eleva gradualmente de veinte a treinta los años requeridos de aportes para acceder al beneficio. Esto operó como una manera de reducir significativamente el número de nuevos beneficiarios (y el correspondiente gasto) a expensas de dejar sin cobertura a una importante parte de la población.

En cambio, el impacto del nuevo menú prestacional sobre la solvencia del sistema previsional es muy reducido en el corto plazo, porque el stock acumulado tiene muchísimo peso en el total de erogaciones.

Con los recursos obtenidos y mediante el financiamiento por reparto, la ANSeS es la encargada de pagar las prestaciones a cargo de dicho régimen a los beneficiarios del Sistema, incluidos los jubilados y pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 24.241, bajo el nuevo marco normativo establecido por la Ley N° 24.463.

En Julio de 1994, habían permanecido en el régimen de reparto una alta proporción de aportantes, en mayor medida influido por los autónomos, decisión inicial que se revirtió al poco tiempo de iniciado el nuevo sistema. Esto se observa en el Cuadro N° 23.

Los recursos del sistema se conforman por un lado con los aportes y contribuciones tanto de trabajadores en relación de dependencia como autónomos y por el otro con la afectación de tributos. En tal sentido se han establecido sumas fijas y porcentajes de lo recaudado por los siguientes

impuestos: Ganancias, IVA, Combustibles, Internos, Monotributo y Coparticipados. Asimismo, el Honorable Congreso de la Nación fija anualmente en la Ley de Presupuesto los recursos adicionales que son girados al Sistema.

CUADRO Nº 23
APORTANTES AL SISTEMA DE REPARTO Y COMO PORCENTAJE DEL SIJP

Fecha	Aportantes al Régimen de Reparto	Aportantes como Porcentaje del SIJP (%)
Dic 1994	2.402.535	47.80
Dic 1995	1.865.696	39.40
Dic 1995	1.552.591	30.65
Dic 1996	1.552.591	24.54
Dic 1997	1.321.069	21.75
Dic 1998	1.229.950	19.86
Dic 1999	1.103.535	18.48
Dic 2000	1.018.014	17.56
Dic 2001	889.879	16.88
Dic 2002	810.891	16.22
Dic 2003	862.567	15.99
Dic 2004	1.035.852	15.61
Dic 2005	1.031.289	15.57
Jun 2006	1.102.416	16.08

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

A fin de garantizar el financiamiento del régimen público, los ingresos tributarios destinados al mismo incrementaron su participación. Si consideramos en el sistema de financiamiento de la ANSeS, vemos que en 1994 los recursos tributarios eran aproximadamente el 29 % de sus ingresos, mientras que ante una tendencia creciente en todo el periodo, llega a una situación inversa representando más del 60 % en 2002. El Cuadro Nº 24 muestra esta evolución.

CUADRO Nº 24
EVOLUCION DE LOS RECURSOS DEL REGIMEN PREVISIONAL PÚBLICO
- %-

Años	Cotizantes	Recursos Tributarios
1994	65.90	29.20
1995	53.60	40.30
1996	39.80	56.20
1997	37.20	58.20
1998	36.00	61.40
1999	31.10	67.30
2000	30.10	68.10
2001	29.60	70.20
2002	37.90	61.80

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social.

A esta situación se llegó a raíz de cuestiones relacionadas con la reforma y por las características propias del país. En efecto, luego de 1994, los aportes personales de quienes optaran por una AFJP pasaron a ser recursos para el sistema de capitalización. Con la creación de la SIJyP, el redireccionamiento hacia las cuentas individuales de los aportes de los afiliados al Régimen de Capitalización Individual provocó una significativa merma en los recursos que financian las prestaciones al Régimen Público. El sistema ha evolucionado de tal forma que los cotizantes al

Régimen de Capitalización representan alrededor del 84% del total de trabajadores que mensualmente realizan su aporte.

Por otro lado, cambios frecuentes en los niveles de las contribuciones patronales, que buscó de esta manera disminuir el costo de contratar como forma de solucionar los problemas de empleo, es decir, frenar el aumento de la desocupación y asimismo el grado creciente de evasión fiscal, que corría el riesgo de incluir no solo la dimensión laboral, sino alcanzar el ocultamiento total de la actividad productiva.

Por el lado de los beneficios que otorga el sistema, sin embargo, las obligaciones no fueron reducidas, ya que a pesar de la reforma, el Estado es quien asume la responsabilidad por los jubilados anteriores, así como también por los resultados de los juicios iniciados en la etapa de crisis del sistema. Más aun, también incorporó a beneficiarios de las cajas provinciales que fueron absorbidas, en el proceso de armonización, rescatando a las cajas transferidas que eran las mas deficitarias. El comportamiento de esta variable puede observarse en el Cuadro N° 26.

CUADRO N° 25
EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LA ANSES
-en millones de pesos-

Periodo	Total recursos	Total gastos	Resultado financiero total
1995	18.459	19.815	(1.356)
1996	20.054	21.330	(1.276)
1997	20.532	21.047	(515)
1998	21.842	21.284	55
1999	22.078	21.441	637
2000	21.973	21.518	455
2001	19.972	20.290	(318)
2002	20.643	20.430	214
2003	22.573	21.494	1.079
2004	26.623	24.792	1.831
2005	33.456	29.035	4.421

Fuente: ANSES

CUADRO N° 26
BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE REPARTO

Periodo	Beneficiarios
1995	2.239.894
1996	2.460.379
1997	3.213.069
1998	3.151.345
1999	3.092.666
2000	3.048.367
2001	3.019.990
2002	2.976.605
2003	2.933.262
2004	2.881.458
2005	2.880.177
2006	2.932.537

Fuente: Secretaria de la Seguridad Social. Boletín Estadístico 2006.

A pesar del congelamiento de haberes individuales a partir de la Ley de Solidaridad Previsional, los haberes promedio en moneda corriente mantuvieron una tendencia creciente. Como el haber medio del sistema es el promedio de lo que perciben los beneficiarios, el aumento se debe básicamente al cambio en la composición de los beneficiarios. A medida que transcurre el tiempo la proporción de beneficiarios del nuevo sistema se incrementa, y con el cambio de diseño de 1994 los haberes de los

nuevos jubilados fueron más altos. A mediados de 2002 comienzan nuevamente los aumentos de suma fija a las jubilaciones, al mantenerse el resto de los haberes sin variación, la proporción que percibía la mínima se elevó hasta casi el 40% a fines del año 2003 y al 61% a fines de 2004.

En el Cuadro N° 27 puede observarse el comportamiento del haber medio mensual para el total del sistema, en el cual claramente se ve la tendencia creciente a través del tiempo. Únicamente tuvo una disminución en el año 2001. Mientras que en el Cuadro N° 28 se detalla el comportamiento del ingreso imponible promedio, que ha sufrido alguna variación mayor que el haber medio mensual. Esta variable creció hasta 1996, luego disminuyó hasta el año 2001 y ahí retoma su sendero creciente.

CUADRO N° 27
HABER MEDIO MENSUAL DEL SIJP
- en pesos constantes de 1997-

Período	Total del Sistema	Jubilaciones	Pensiones
1994	293,72	320,42	247,20
1995	300,41	330,74	248,79
1996	305,52	338,49	250,86
1997	325,05	365,07	258,98
1998	329,78	373,03	259,93
1999	339,22	386,29	265,48
2000	347,36	397,94	270,13
2001	335,81	392,25	269,40
2002	339,50	386,22	270,79
2003	372,96	427,38	298,20
2004	431,48	470,29	350,18
2005	475,84	535,19	410,71
2006	529,93	583,35	474,17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social Secretaría de Seguridad Social y datos de la ANSES.

CUADRO N° 28
INGRESO IMPONIBLE PROMEDIO DE TRABAJADORES ESTABLES

Fecha ⁵³	Ingreso Imponible promedio
1994	936,83
1995	938,88
1996	940,06
1997	915,57
1998	905,15
1999	892,14
2000	884,83
2001	870,52
2002	900,69
2003	1.040,73
2004	1.102,69
2005	1.371,54

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

⁵³ Medición correspondiente al mes de diciembre de cada año.

El ingreso imponible promedio del SIJP se mantuvo en torno a los \$800 hasta fines de 2001, con valores mayores en capitalización que en reparto. Con la recuperación posterior a la crisis económica, el ingreso imponible promedio creció en términos nominales hasta alcanzar \$1.468 en junio de 2006. En términos reales, sin embargo, significó una caída del 34% respecto a junio de 2001.

En junio de 2006, el ingreso imponible promedio de los afiliados de capitalización fue 1% superior al de reparto y al de los trabajadores dependientes (\$1.515) y tres veces mayor que la renta presunta de los autónomos (\$574). La mediana del ingreso del SIJP fue de \$1.136 (indicando que el 50% de los aportantes basa sus aportes en ingresos inferiores a dicha suma).

CUADRO N° 29
INGRESO IMPONIBLE PROMEDIO - JUNIO 2006

Régimen Previsional	Ingreso imponible promedio - Junio 2006	
	Autónomos	Dependientes
Capitalización	602	1.502
Reparto	510	1.617
SIJP	574	1.515

Fuente: SAFJP

4.1.6. Sexta etapa. La “contrarreforma” (Ley N° 26.222, Moratorias y Ley N° 26.425)

La sexta y última etapa del proceso registrado en la vida del sistema provisional de Argentina desemboca en una vuelta al pasado, retrotrayéndolo a los años previos a la reforma de la Ley N° 24.241. Dado que el escenario económico y financiero es bastante diferente a la década previa a los años noventa, resulta sumamente importante analizar las posibles implicancias de la contrarreforma encarada muy recientemente.

Debido a que el tema requiere un tratamiento particular y minucioso de las medidas tomadas, se ha decidido dedicarle la Sección 5 del estudio.⁵⁴

⁵⁴ El análisis de las implicancias económico-financieras de los cambios y contramarchas dispuestas a las reformas de 1994, ameritan este tratamiento particular, y que diera lugar a la extensión del proyecto.

4.2. Revisión de las proyecciones del sistema público de previsión social antes de la contrarreforma implementada recientemente.⁵⁵

4.2.1. Introducción

Como se analizara en puntos anteriores, el sistema previsional vigente con anterioridad a 1993, organizado como un régimen de reparto, evidenciaba problemas de financiamiento y fallas en materia de prestaciones, lo que obligó a realizar la reforma estructural del mismo. La Ley N° 24.241 dio origen al funcionamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que introdujo en el régimen previsional un componente de capitalización individual administrado de manera privada, que coexiste con el régimen público.

Luego de la implementación de la ley se publicaron varios trabajos de investigación que incluían proyecciones del SIJP, considerando cambios en los parámetros, posibilidades de financiamiento y resultado obtenido por el sistema público de previsión bajo esta nueva modalidad. En un trabajo anterior (Piffano, Balbo y Lódola, 1998) se analizaron dichas proyecciones y se agregó una variante propia sobre los datos del trabajo de la SAFJP.

Habiendo ahora transcurrido doce años de la introducción del SIJP, se cuentan con suficientes datos como para observar cuál fue el resultado del sistema público y poder responder a la pregunta de cuán acertadas o no fueron las aludidas estimaciones, interrogante que justifica la realización de este nuevo estudio. El objetivo es contrastar las proyecciones con la realidad, en lo que se refiere a número de aportantes al SIJP, opción entre capitalización y reparto, salario medio de la economía y número de beneficiarios, entre otras variables. Las proyecciones analizadas son las realizadas por básicamente por FIEL (1995, 1996 y 1997), SAFJP (1997), Schultess y Demarco (1996) y Durán (1996), así como la estimación de Piffano (1997) elaborada sobre la base a esas estimaciones previas. No obstante, el trabajo se enfocará especialmente en el resultado estructural del régimen previsional público según las estimaciones de FIEL, Schultess-Demarco, Durán y la variante propia efectuada sobre los datos del trabajo de la SAFJP; en los cuadros y gráficos se mostrará asimismo la proyección correspondiente a la revisión efectuada en Piffano (1997).

Para ello el presente capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar (punto 4.4.2.), se analizará el resultado estructural del sistema público de acuerdo a las diferentes proyecciones y el que efectivamente obtuvo el régimen, calculado con los datos disponibles. En segundo lugar, con el objetivo de evaluar el lado de los ingresos del sistema se estudiará la evolución de variables como el número de aportantes, la opción entre reparto y capitalización, el salario de la economía, las alícuotas de los aportes y contribuciones y la cobertura del SIJP (punto 4.4.3.). Los egresos, beneficiarios y haber medio del sistema público, se estudian luego (punto 4.4.4.). Finalmente, las conclusiones (punto 4.4.5.).

4.2.2. EL resultado estructural del sistema previsional

El "resultado estructural" del sistema previsional público se define como la diferencia entre los ingresos provenientes de aportes personales y contribuciones patronales, y los egresos derivados del pago de prestaciones por parte del régimen.

4.2.2.1. Evolución del resultado del régimen público y las proyecciones

El Cuadro N° 1 a continuación resume las estimaciones analizadas, y en la última columna se señala el año en el cual se revertiría el déficit del sistema público.

⁵⁵ Esta sección estuvo a cargo del Investigador Lic. Agustín Lódola y la asistencia de Anastasia Molinari.

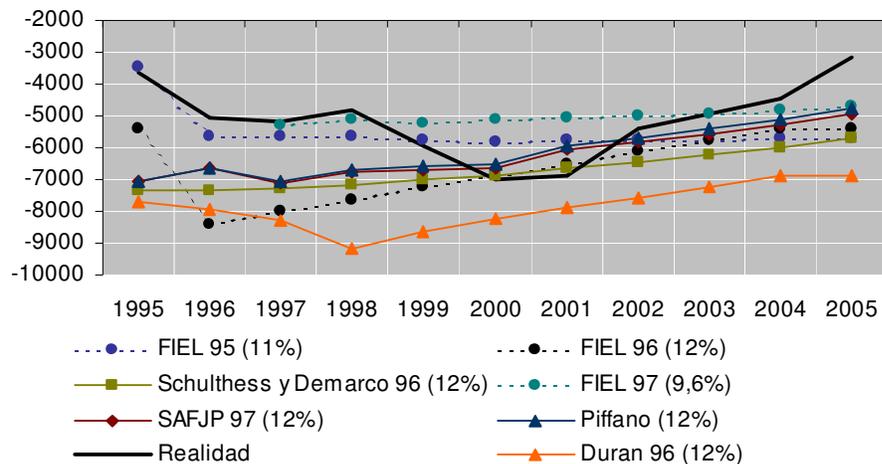
Cuadro N° 1
Resumen de las proyecciones analizadas

Autor	Año	Proyecciones	Aporte Patronal	Período de Cobertura	Año de reversión del déficit
FIEL	1995	FIEL 95 (16%)	16,00%	1993 2045	2014
FIEL	1995	FIEL 95 (11%)	11,00%	1995 2045	2021
FIEL	1996	FIEL 96 (12%)	12,00%	1995 2010	-
Schulthess	1996	Schulthess 96 (16%)	16,00%	1995 2020	2018
Schulthess	1996	Schulthess 96 (12%)	12,00%	1995 2020	-
Duran	1996	Duran 96 (12%)	12,00%	1995 2025	-
SAFJP	1997	SAFJP 97 (12%)	12,00%	1995 2050	2018
Piffano	1997	Piffano (12%)	12,00%	1995 2050	2017
FIEL	1997	FIEL 97 (9,6%)	9,60%	1997 2040	2025
FIEL	1997	FIEL 97 (3,2%)	3,20%	1997 2040	-
SAFJP	1997	SAFJP 97 (9,6%)	10,00%	1995 2040	2026
SAFJP	1997	SAFJP (3,2%)	3,20%	1995 2050	-

La evolución del resultado para el sistema público y los proyectados para el período 1995-2005 se muestran en el Gráfico N° 1.

El trabajo de FIEL del año 1995 realiza la proyección de la situación financiera del sistema público desde el año 1995 hasta el 2045. Por el lado de los recursos, se consideraron los aportes personales, patronales y otros ingresos previsionales, mientras que los egresos estaban conformados por las PBU, PC y PAP; las erogaciones del sistema anterior y los gastos operativos. La diferencia entre ingresos y egresos se calcula en una primera etapa para una contribución patronal del 16%, tal como se había establecido en la Ley N° 24.241. El resultado es negativo en los primeros años y el sistema se convierte en superavitario a partir del año **2014**, en el que el excedente adopta un valor de \$417 millones y aumenta hasta el último año proyectado. Este comportamiento deficitario en el inicio está relacionado con el hecho de que el régimen público debía seguir pagando las prestaciones del viejo sistema, que constituían el principal gasto en los primeros años, para ir decreciendo a medida que pasaba el tiempo. El valor actual del superávit para el período 1995-2045 es de \$3.431 millones (calculado a una tasa de descuento del 4% anual), resultado que demuestra que, según esta proyección, el sistema público podría financiarse con los recursos genuinos.

Gráfico N° 1
Resultado estructural del sistema público
En millones de pesos



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones.

FIEL preveía una reducción en las alícuotas de aportes patronales y realiza en la misma publicación una estimación del efecto que tendría esta disminución sobre el financiamiento del sistema, y suponía que esta tasa adoptaba un valor de 11%. En este caso, el resultado del régimen público presenta el mismo comportamiento, negativo en los primeros años y positivo a partir de un cierto punto, pero el año de reversión del déficit resultó ser el **2021**, con un valor positivo de \$159 millones, monto inferior al obtenido con una tasa de aporte patronal del 16%. Sin embargo, a pesar de que la tendencia para el resultado es la misma, el sistema de reparto esta vez no obtiene los recursos necesarios en el período total, y si no contara con impuestos adicionales para su financiamiento, el valor actual del déficit ascendería esta vez a \$59.386 millones, desequilibrando al régimen para el período 1995-2045.

Un año más tarde, FIEL realizaba una nueva proyección para un período más reducido, 1994-2010, que quedaba comprendido dentro del período del trabajo anterior. El resultado que obtuvo esta vez fue negativo para todos los años, en el caso de que no se consideraran los ingresos por impuestos que podía llegar a obtener el régimen público. El valor mínimo del déficit se obtendría en el año 2004. Hay que tener en cuenta que esta proyección tiene como supuesto una contribución patronal del 11% sobre el salario, afectando de esta manera los ingresos del sistema.

En 1996 Schultess y Demarco proyectan los ingresos y egresos del sistema público, obteniendo los resultados estructurales para el período 1995-2020. Por el lado de los recursos, se consideraron las contribuciones y aportes personales de los individuos que aportaban al sistema de capitalización y reparto, mientras que para los egresos, se consideraron las erogaciones realizadas por las obligaciones contraídas en el antiguo régimen previsional y las prestaciones que debía realizar el sistema público de acuerdo a las nuevas reglamentaciones del SIJP. Los ingresos se reducirían al inicio por la menor cantidad de personas aportantes a reparto, dado que elegirían el sistema de capitalización, mientras que los gastos no experimentarían una gran reducción luego de la reforma, pero la tasa de decrecimiento aumentaría a medida que pasaba el tiempo. El resultado es negativo para la mayoría de los años comprendidos en la proyección, revirtiéndose el signo en el año **2018**. El trabajo consideró primero una contribución del 16% y luego se proyecta el resultado para una contribución del 12%, para la cual el resultado del sistema es negativo para todos los años.

Igual comportamiento para el déficit del régimen público obtiene Durán en la proyección del año 1996, considerando los años 1995-2025, y una contribución patronal del 12%. En todos los años el sistema es deficitario, no llegando a cubrir los pagos de prestaciones con los recursos derivados de los aportes de trabajadores y empleadores.

En el año 1997 la SAFJyP presenta una proyección para el sistema público. El trabajo considera el resultado estructural, definiéndolo como la diferencia entre ingresos por aportes y contribuciones y gastos por prestaciones. Un efecto que no tuvo en cuenta la publicación de la SAFJyP es el de la incorporación de los sistemas provinciales al SIJP. La proyección de ingresos define que la principal fuente de flujos tenderá a concentrarse en las contribuciones a cargo de los empleadores, mientras que por el lado de los egresos, la evolución dependía de cómo se comportaban los beneficios a lo largo del tiempo. Durante los primeros años de implementación de la reforma, los gastos estarían integrados en mayor medida por el pago de las prestaciones a los beneficiarios del viejo sistema previsional para decrecer en el tiempo y los beneficios del SIJP crecerían lentamente en ese período. Dentro de los componentes de las erogaciones, era la PBU la prestación que más recursos insumiría, llegando a convertirse en el gasto más importante para el régimen público en materia de obligaciones, representando un 66% de las prestaciones previsionales en el año 2050. Con estas consideraciones, el resultado estructural sería negativo en los primeros años debido a la pérdida de aportantes al momento de la reforma, pero se llegaría al equilibrio en el año **2018** a una tasa de aporte patronal del 12%, alcanzando el sistema un superávit máximo veinte años más tarde. Luego de este año el resultado positivo comenzaría a descender, manteniendo una baja participación en el producto bruto interno. En el caso de que la tasa de contribución patronal se redujera al 9,6% del salario, el resultado es similar pero el período de déficit se extiende, revirtiéndose sólo a partir del año **2026**. Se podría decir que a largo plazo el sistema público alcanzaría un equilibrio de financiamiento.

Para el tercer trabajo considerado de FIEL, del año 1997, los ingresos del sistema son castigados en las proyecciones no sólo por el elevado nivel de informalidad de la economía, sino también por la mayor preferencia que manifestaban los individuos por el régimen de capitalización. El resultado estructural es negativo hasta el año **2025**, a partir del cual se convierte en superávit para el período 2025-2040. En el año de reversión, el excedente sería de \$13 millones, suponiendo un aporte patronal del 9,6%. Luego se realiza una proyección adicional bajo el supuesto de que la contribución adoptaba el valor del 3,2% a partir del año 2000, que era el nivel vigente en las zonas con mayor reducción en las tasas a cargo de los empleadores al momento de la estimación. En este caso, el sistema de reparto permanecería en una situación permanente de déficit en el período 1997-2042.

Por último, se tendrá en cuenta el cambio en el nivel de acceso de los beneficiarios a la PBU, tal como lo calcula Piffano en su trabajo del año 1997, utilizando los datos de la publicación de la SAFJP. El supuesto que realiza el autor es que sólo el 90% de los beneficiarios podía acceder a esta prestación. Los ingresos siguen el mismo comportamiento que el obtenido por la SAFJP, pero los egresos son por supuesto menores. De esta manera, el resultado es negativo hasta el año 2017 y se convierte en superávit a partir de ese momento, hasta el último año de la proyección, 2050, con una contribución patronal del 12% sobre los salarios.

Cuadro Nº 2

Año	Resultado Puro							Realidad
	FIEL 95 (11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (12%)	Duran 96 (12%)	FIEL 97 (9,6%)	SAFJP 97 (12%)	Piffano (12%)	
1995	-3447	-5418	-7353	-7726		-7069	-7050	-3666
1996	-5651	-8407	-7363	-7942		-6666	-6629	-5062
1997	-5638	-8005	-7306	-8276	-5275	-7137	-7068	-5202
1998	-5670	-7624	-7153	-9155	-5124	-6762	-6684	-4844
1999	-5736	-7249	-6995	-8659	-5240	-6712	-6614	-5968
2000	-5806	-6867	-6882	-8213	-5120	-6620	-6501	-7000
2001	-5787	-6505	-6658	-7893	-5065	-6045	-5920	-6858
2002	-5764	-6126	-6466	-7574	-5009	-5833	-5688	-5406
2003	-5747	-5756	-6223	-7246	-4929	-5576	-5411	-4956
2004	-5734	-5399	-6004	-6911	-4819	-5276	-5091	-4466
2005	-5714	-5427	-5719	-6906	-4679	-4945	-4740	-3150

Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones y datos de ANSES, Secretaría de Seguridad Social y Ministerio de Economía.

4.2.2.2. Los componentes y el resultado estructural del régimen previsional

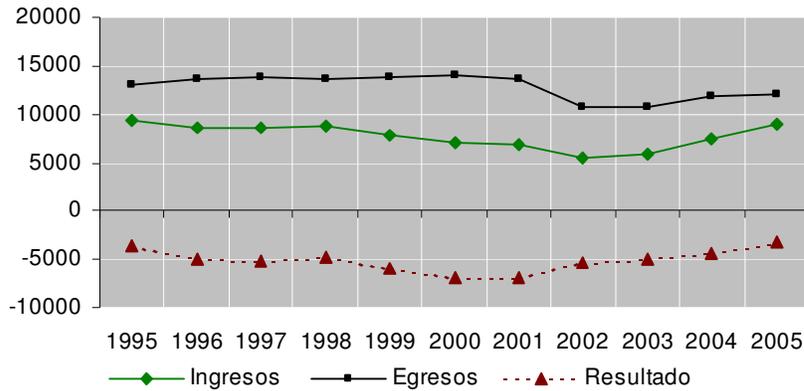
De igual manera que en las proyecciones revisadas anteriormente, el resultado estructural del sistema público surge de la diferencia entre ingresos por aportes y contribuciones, y los gastos por el pago de prestaciones previsionales.

Los datos indican un resultado negativo para el período 1995-2005, tal como lo supusieron todas las proyecciones. Por la tendencia que mostraron los ingresos y los egresos, el déficit aumenta hasta el año 2000 y comienza en ese momento a reducirse. Como se puede observar, la evolución del resultado experimentó varios quiebres debido a las crisis que enfrentó la economía argentina. En el año 1995 el déficit era de \$ 3.666 millones, mientras que luego de la crisis asiática llegó a ser de \$ 7.000 millones, en pesos del año 2001. La recuperación del resultado comienza a partir del año 2001, cuando los egresos cayeron más pronunciadamente que los ingresos del régimen, y aún cuando este crecimiento se frena con la devaluación del peso, continúa hasta el año 2005.

El aumento en el resultado negativo se corresponde con una reducción en los ingresos en el período 1995-2002, los recursos crecen a partir de este año hasta la actualidad. Dos hechos que incidieron negativamente sobre los recursos del sistema fueron la reducción instantánea de ingresos debido a la elección de nuevos integrantes por el régimen de capitalización, y por otro lado, la disminución de las contribuciones sobre el salario. El componente más importante de los ingresos es el derivado de

las contribuciones, representando las mismas una proporción elevada de los recursos, y que crece en el tiempo, adoptando un valor de 78% en el primer año analizado y un 92% para el año 2005.

Gráfico N° 2
Ingresos, egresos y resultado puro del régimen público
En millones de pesos de 2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Seguridad Social, Secretaría de Política Económica, ANSES.

Por el lado de los egresos, la tendencia es relativamente estable entre 1995 y 2001, y se reducen en términos reales a partir de este último año, aunque situándose siempre por encima de los ingresos del régimen. En los primeros años de implementación es importante el efecto negativo que tuvo la transferencia de las cajas provinciales de previsión al SIJP sobre las cuentas del sistema, mientras que la reducción en el 2001 de los egresos se da por una caída conjunta en la cantidad de beneficiarios y en el haber medio del régimen de reparto. En los últimos tres años del período, las erogaciones del sistema vuelven a retomar la senda del crecimiento, dado que los gastos expresados en términos nominales experimentaron un incremento a partir del 2002 hasta la actualidad; al ser deflactados por el IPC GBA para expresarlos en moneda del año 2001, el aumento de los gastos se da a partir del año 2004.

Cuadro N° 3

Año	Ingresos	Egresos	Resultado
	En pesos año 2001		
1995	9384	13050	-3666
1996	8597	13659	-5062
1997	8596	13798	-5202
1998	8860	13704	-4844
1999	7884	13852	-5968
2000	7056	14056	-7000
2001	6744	13603	-6858
2002	5393	10799	-5406
2003	5815	10781	-4966
2004	7323	11797	-4474
2005	8894	12043	-3150

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Seguridad Social, Secretaría de Política Económica, ANSES.

En definitiva, si bien los momentos de crisis de la economía no estaban considerados en las proyecciones, se puede observar que la estimación que parece aproximarse mejor a la realidad con respecto al resultado fue la de FIEL del año 1997, a una tasa de contribución patronal del 9,6%, aunque en los años intermedios el resultado que obtuvo el sistema público estuvo por debajo de la mayoría de las estimaciones. Otro punto a resaltar es que las proyecciones consideradas se efectuaron con diferentes contribuciones patronales que no fueron las que efectivamente prevalecieron. Por último, todas las publicaciones obtenían un resultado negativo para el período 1995-2005, hecho que ciertamente se observó.

4.2.3. Determinantes de los Ingresos

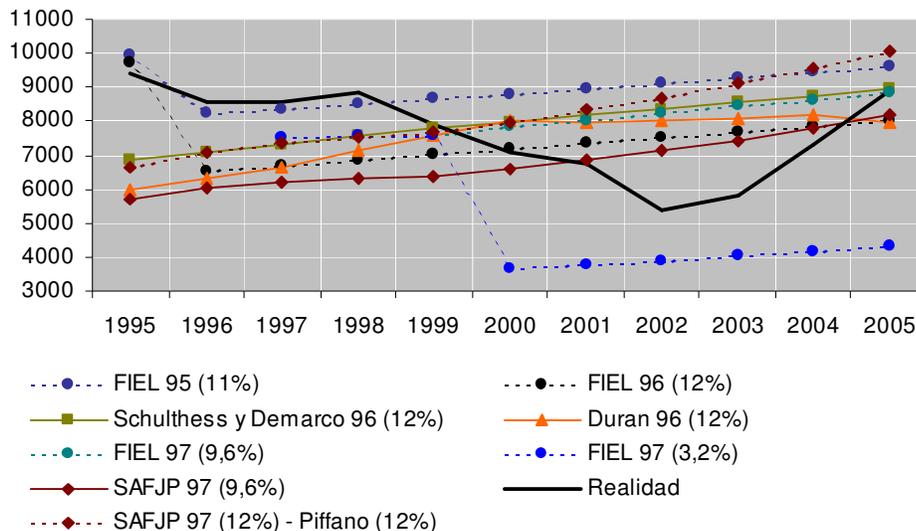
Habiendo analizado el resultado estructural del sistema previsional público, en esta parte se contrastarán las proyecciones con la realidad acerca de las variables relacionadas con los recursos del sistema.

Con relación al análisis de los ingresos del sistema público, se consideran cuatro variables: el salario medio de la economía, las tasas de aportes patronales y personales, la evolución del número de aportantes al sistema previsional, y la opción que realizan los individuos entre el régimen de capitalización y el de reparto. Para finalizar se analizará el indicador de "No Aportantes" del SIJP con respecto a la población económicamente activa.

4.2.3.1. Los ingresos y las proyecciones

En el Gráfico N° 3 se pueden observar las evoluciones proyectadas de los ingresos y los realmente alcanzados por el régimen público. La mayoría de las estimaciones esperaban un incremento de los recursos del sistema en el período 1995-2005.

Gráfico N° 3
Recursos del sistema público de previsión social
En millones de pesos



En el caso de la estimación de FIEL del año 1995, los ingresos aumentan en todos los años de la proyección, siendo por supuesto mayores en el caso que la tasa de contribución patronal fuera del 16% y no del 11%. Como ya se dijo anteriormente, los recursos eran obtenidos de los aportes personales, las contribuciones y se consideraban además otros ingresos previsionales. En el año 2005, para la proyección con contribución patronal del 11%, los ingresos serían un 16,75% superiores con respecto a 1996. Para el caso en que el aporte del empleador fuera del 16%, los recursos aumentarían un 20,46% en el período que media entre 1995 y 2005.

Cuadro Nº 4

Año	Ingresos del sistema público								
	FIEL 95 (11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (12%)	Duran 96 (12%)	FIEL 97 (9,6%)	FIEL 97 (3,2%)	SAFJP 97 (12%) Piffano (12%)	SAFJP 97 (9,6%)	Realidad
1995	9963	9750	6886	5993			6646	5702	9384
1996	8226	6532	7074	6298			7083	6023	8597
1997	8371	6709	7315	6665	7535	7535	7375	6219	8596
1998	8516	6870	7572	7117	7554	7554	7520	6293	8860
1999	8658	7029	7803	7569	7585	7585	7685	6386	7884
2000	8800	7197	7983	8035	7844	3678	7971	6583	7056
2001	8958	7348	8169	7960	8035	3790	8333	6849	6744
2002	9118	7521	8358	8015	8231	3907	8707	7124	5393
2003	9277	7685	8552	8099	8435	4031	9122	7435	5815
2004	9439	7841	8747	8197	8645	4161	9578	7781	7323
2005	9604	8009	8942	7983	8862	4299	10072	8160	8894

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía, SAFJP, ANSES, Secretaría de Seguridad Social y proyecciones.

Para el trabajo del año siguiente, FIEL supone que el aumento de los recursos es constante en el período 1996-2010, aún cuando los ingresos decrecen entre 1995 y 1996. En este caso, con una contribución del 12%, en el año 2005 aumentan en un 22,61% con respecto a 1996. Schulthess y Demarco, también en 1996, proyectan un nivel de ingresos creciente en el tiempo, para las dos contribuciones patronales adoptadas, del 16% y 12% con niveles más elevados para el primer caso, donde los ingresos aumentan más fuertemente en el inicio para luego frenar su crecimiento a partir del año 2011. Los recursos deberían ser menores al inicio de la reforma por el hecho de que una menor cantidad de individuos realizarían sus aportes al régimen público, dado que optarían por el sistema de capitalización individual. La última proyección del año 1996 es la de Durán, que considera un período de 20 años para su modelo. En el último año de la estimación, los ingresos derivados de aportes y contribuciones habrían aumentado un 57% con respecto a 1995, con una tendencia creciente en el período total, mientras que el incremento esperado para el período 1995-2005 era del 33,20%.

La nueva proyección considerada de FIEL es la del año 1997, donde los recursos del sistema público son castigados en la estimación por el alto nivel de informalidad laboral y por la mayor preferencia de los individuos por el pilar de capitalización. La evolución es creciente para todo el período considerado, a un nivel más reducido para la contribución del 3,2% con respecto a la obtenida cuando se suponía una contribución del 9,6%. Para el primer caso, el régimen público permanecía todos los años en déficit, mientras que en el segundo el incremento en los ingresos era del 17,61% en el período 1997-2005.

Por último se analiza la evolución de la variable recursos para la estimación que realiza la SAFJP. La tendencia es creciente para el período 1995-2005 para las dos proyecciones, con contribuciones patronales del 12% y del 9,6%, con un menor nivel para el último caso. Para la primera contribución, el aumento de los ingresos entre 1995 y 2006 era del 59,42%, mientras que si la tasa enfrentaba reducciones el incremento era del 50,18%. El componente más importante de los recursos serían las contribuciones patronales, llegando a representar en el año 2006 un 96% con respecto al total de los ingresos por aportes de empleados y empleadores, para la proyección del 12% de contribución. Los recursos en el trabajo de Piffano, con una contribución del 12%, son iguales a los que obtiene la SAFJP.

Como se mencionó anteriormente, los ingresos experimentaron una reducción del 42,53% en términos reales entre los años 1995 y 2002, momento a partir del cual comienzan a aumentar, hasta adoptar en el año 2005 un monto de \$8.894 millones en pesos del año 2001, un 5,23% inferiores con respecto a 1995. Los hechos que afectaron de manera más significativa los recursos fueron la reducción en las contribuciones y la desviación de los ingresos hacia las AFJP de las personas que optaban por el régimen de capitalización, y factores relacionados con el desarrollo del mercado laboral en Argentina durante el período analizado, de reducción en el empleo y precarización de

ciertas modalidades de trabajo. No se puede establecer con claridad cuál fue la proyección más acertada sobre la evolución de los ingresos; sin embargo, la estimación de FIEL de 1997, con una tasa de 3,2% de contribución patronal, es la que más castiga los recursos del sistema, que caen en el año 2000 por debajo de los ingresos que obtuvo el régimen público en la realidad.

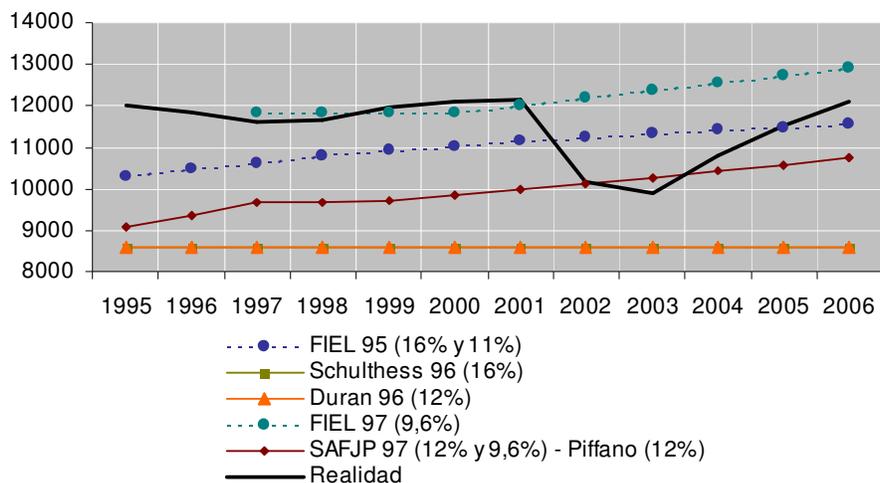
4.2.3.2. La evolución del salario medio de la economía

En esta punto se analiza la evolución del salario medio de la economía para las estimaciones de FIEL, Schultess y Demarco, SAFJP y Durán, y su comparación con la evolución real del salario para el período 1995-2006.

La proyección de FIEL de 1996 incluye los valores observados de salario hasta el año 1995, a partir del cual se supone que permanece constante hasta el último año de la estimación, 2010. También en el año 1996 se publican dos trabajos más, Schultess y Demarco, y Durán, cuyas estimaciones mantienen constante el nivel de salarios. En el primer caso, la proyección con una contribución de 16% supone un mayor nivel de remuneraciones que para el caso en que la tasa fuera del 12%. En el trabajo de Durán el salario también se supone constante para todo el período, tanto para el caso de los trabajadores autónomos como para los que están en relación de dependencia, a un nivel promedio de \$8754 por año.

En el año 1997 la publicación de la SAFJP incluye un modelo donde se supone que los salarios se mantendrían estables en el período 1994-1998, mostrarían un incremento del 1% entre 1998 y 1999, y un crecimiento constante del 2% anual a partir de ese año. Piffano utiliza este supuesto para la elaboración de su estimación de cómo afectaría una reducción en el nivel de beneficiarios con acceso a la PBU sobre el resultado del sistema público. Para ese mismo año FIEL realizó un trabajo similar. Con contribuciones del 9,6% y 3,2%, supone que la remuneración promedio permanecía constante en términos reales hasta el año 2001, a partir del cual aumentaba a una tasa real del 1,5% anual hasta el último año de la proyección. Para la proyección de FIEL del año 1995 no hay supuestos explícitos acerca del comportamiento de esta variable.

Gráfico Nº 4
Salario medio de la economía
En pesos por año



Cuadro Nº 5

Año	Salario medio de la economía						Realidad
	FIEL 95 (16% y 11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (16%)	Duran 96 (12%)	FIEL 97 (9,6%)	SAFJP 97 (12% y 9,6%) - Piffano (12%)	
1995	10303	6600	8580	8574		9069	12027
1996	10471	6764	8580	8574		9369	11816
1997	10634	8182	8580	8574	11830	9682	11601
1998	10784	8182	8580	8574	11830	9684	11632
1999	10924	8182	8580	8574	11830	9714	11958
2000	11044	8182	8580	8574	11830	9846	12107
2001	11162	8182	8580	8574	12007	9966	12132
2002	11264	8182	8580	8574	12188	10112	10162
2003	11349	8182	8580	8574	12370	10263	9872
2004	11422	8182	8580	8574	12556	10420	10806
2005	11467	8182	8580	8574	12744	10583	11529
2006	11568	8182	8580	8574	12935	10747	12119

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y proyecciones.

Los datos disponibles en el Ministerio de Economía permiten construir una serie del salario medio anual para el período 1995-2006. La misma se ha deflactado por el IPC GBA para expresarla en moneda del año 2001.

Como se puede observar, el salario mostró una tendencia relativamente constante hasta el año 2001, a partir del cual experimenta una reducción que se extiende hasta el año 2003, retomando luego la tendencia creciente. En el año 2006 se observa un salario 0,76% más alto que el observado en el año 1995, en términos reales. La mayor variación positiva ocurrió entre los años 2003 y 2004, siendo la misma del 9%, mientras que el mayor descenso se verificó entre los años 2001 y 2002, con una reducción de la variable del 16,24%. El salario promedio para el período fue de \$11.480, en moneda del año 2001. La proyección que más se acercó a la tendencia observada fue la de **FIEL** del año **1997** con una contribución del **9,6%**, especialmente hasta el año 2001, con un salario promedio por año de \$12.212 para el período 1997-2006, aunque luego de la recuperación la remuneración tiende a adoptar el comportamiento que se había obtenido para el salario bajo el supuesto de contribución patronal al nivel del 3,2%. En ambas estimaciones se supuso que el salario aumentaría en términos reales a una tasa del 1,0% promedio para el período 1998-2006, mientras que esta tasa fue del 0,7% real anual para la misma etapa.

4.2.3.3. Tasas de aportes al sistema previsional público

Se analizará en este punto el comportamiento de las contribuciones y los aportes personales al sistema previsional público.

En el caso de la carga sobre los empleados, las proyecciones suponían una tasa del 11% tanto para el sistema de capitalización como para el sistema de reparto, siendo la contribución patronal la que originaba resultados diferentes al variar de un trabajo a otro. El valor más comúnmente utilizado fue del 12%, variando entre el 16% previsto por la ley y el 3,2% utilizado por FIEL en su trabajo del año 1997.

Desde los primeros años de implementación del SIJP la contribución de los empleadores experimentó reducciones con el objetivo de mejorar las condiciones de empleo y la competitividad de la economía doméstica a través del estímulo en la demanda de trabajo, siendo el valor promedio de la contribución para el sector privado del 10,27% para el período 1993-2006. Las disminuciones fueron diferenciales por sectores de actividad y zona, dando lugar a un esquema donde existían conjuntamente diversas tasas según la actividad, el tamaño y la localización de una empresa en particular. La alícuota continúa en el nivel del 16% para el sector público nacional y para las provincias que transfirieron las cajas provinciales al SIJP.

También se establecieron reducciones para los aportes personales. En noviembre de 2001 se contrajo la tasa de aporte de los trabajadores en relación de dependencia al 5%, tanto para los afiliados al sistema de capitalización como al de reparto, medida que se revirtió al mes para el último régimen, por lo que la tasa para los afiliados al sistema público se mantuvo sin cambios al nivel inicial (11% del salario). La tasa de aporte para los individuos en el régimen de capitalización debía experimentar incrementos a medida que pasaba el tiempo, pero el proceso no se completó y la tasa quedó establecida en el 7% en el año 2003, manteniéndose en ese nivel hasta la actualidad.

Las rebajas de las contribuciones no tuvieron los efectos esperados y, conjuntamente con la reducción de las tasas personales, debilitaron la credibilidad del sistema. El impacto más importante fue sobre los recursos del régimen público, afectando consecuentemente su financiamiento, además de permitir una menor acumulación en las cuentas de capitalización de los individuos pertenecientes al sistema privado.

En el Cuadro Nº 6 se muestra la evolución de las alícuotas de los aportes patronales y personales vigentes para el sector privado de la economía.

Cuadro Nº 6
Tasas de contribución patronal y aportes personales

Año	Contribución Previsional	Aportes Previsionales	
		Reparto	Capitalización
1991	16,00%	11,00%	11,00%
1992	16,00%	11,00%	11,00%
1993	16,00%	11,00%	11,00%
1994	9,83%	11,00%	11,00%
1995	12,99%	11,00%	11,00%
1996	9,71%	11,00%	11,00%
1997	9,69%	11,00%	11,00%
1998	9,69%	11,00%	11,00%
1999	7,34%	11,00%	11,00%
2000	6,79%	11,00%	11,00%
2001	8,67%	11,00%	5,00%
2002	10,64%	11,00%	7,00%
2003	10,60%	11,00%	7,00%
2004	10,60%	11,00%	7,00%
2005	10,60%	11,00%	7,00%
2006	10,60%	11,00%	7,00%
Promedio 93-06	10,27%	11,00%	9,14%

Fuente: Datos suministrados por Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, Secretaría de Seguridad Social.

4.2.3.4. Evolución de los aportantes y la elección por reparto o capitalización

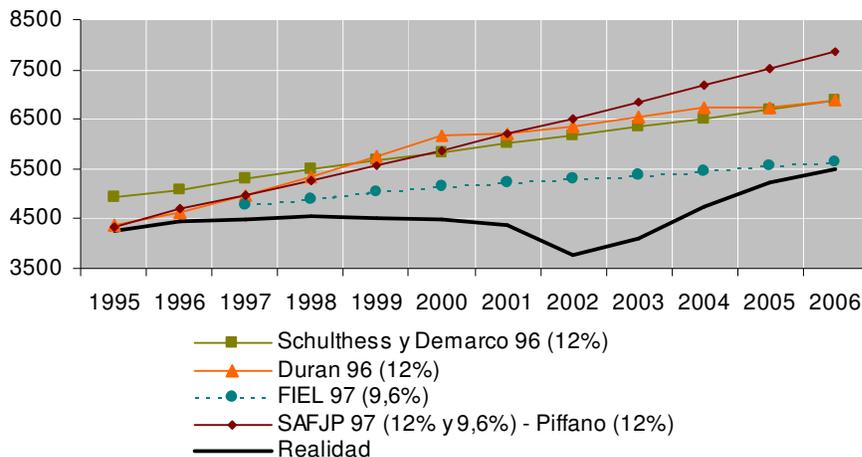
Por último, desde el punto de vista de los ingresos resta estudiar la evolución del número de aportantes al régimen público y la distribución de los aportantes entre el sistema de reparto y el de capitalización.

Cuadro Nº 7

Año	Aportantes al SIJP						Realidad
	FIEL 95 (11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (12%)	Duran 96 (12%)	FIEL 97 (9,6%)	SAFJP 97 (12% y 9,6%) - Piffano (12%)	
1995	6455	5540	4940	4367		4336	4237
1996	6560	4651	5095	4646		4716	4448
1997	6666	4736	5290	4961	4785	4974	4470
1998	6773	5012	5499	5348	4905	5280	4562
1999	6879	5303	5690	5748	5027	5572	4526
2000	6986	5585	5846	6171	5153	5872	4477
2001	7094	5867	6008	6217	5230	6205	4359
2002	7202	6153	6175	6355	5309	6523	3747
2003	7310	6430	6345	6528	5388	6850	4095
2004	7417	6719	6519	6720	5469	7185	4745
2005	7525	7003	6695	6716	5551	7528	5231
2006	7632	7280	6872	6873	5635	7876	5485

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES, SAFJP y Secretaría de Seguridad Social y proyecciones.

Gráfico Nº 5
Aportantes al SIJP
En miles de personas



El supuesto de que el número de aportantes al SIJP aumenta en el tiempo fue adoptado por todas las proyecciones analizadas.

Para el trabajo de FIEL del año 1995, se estimaron separadamente los aportantes al sistema de reparto y de capitalización. La proyección supone, tanto para un aporte patronal del 16% como del 11%, que los aportantes al sistema integrado aumentan a lo largo de todo el período 1995-2005.

Para el año 1996 se consideran tres proyecciones. En el caso de la publicación de FIEL, el número de aportantes crece para todo el período 1995-2010, dado el supuesto de que la cantidad de individuos con obligación de realizar aportes al SIJP crecía a una tasa del 1,5% anual, y los aportantes que efectivamente realizaban sus contribuciones aumentaban en ese lapso, partiendo de un porcentaje del 47% sobre la población obligada a realizar aportes hasta alcanzar el 70% en el año 2010. Schulthess y Demarco realizan un trabajo similar bajo el supuesto de que los aportantes al SIJP experimentaban un crecimiento en el período 1995-2020. Los individuos que aportaban al sistema de

capitalización crecerían a una mayor tasa que los aportantes al régimen público, que aumentarían lentamente en todo el período. La última estimación del año 1996 es la de Durán, que consideró que entre los años 1995 y 2025 aumentarían los aportantes tanto para el régimen de capitalización como para el de reparto, llegando a totalizar 8985 mil individuos en el último año proyectado.

El trabajo que muestra el mayor crecimiento en el número de aportantes es de la SAFJP (con una tasa patronal del 12%), donde la proyección alcanza un valor de 7876 mil aportantes en el año 2006, cuando el número real de aportantes se ubicó en 5039 mil personas, considerando los aportantes a los sistemas de reparto, capitalización y los indecisos. La SAFJP supuso que el nivel de cumplimiento de los individuos ocupados aumentaba del 39% desde 1996 a un 70% en el año 2050. Al igual que en el caso de las variables salario medio e ingresos del régimen, Piffano utiliza los resultados para los aportantes y la elección de los individuos entre capitalización y reparto que surgen de la publicación de la SAFJP.

Finalmente, es la publicación de FIEL del año 1997 la que muestra una tendencia que se ajusta de manera más apropiada con la realidad. Con una contribución del 9,6%, el supuesto sobre el que se elaboró la proyección es que el número de aportantes al SIJP se incrementaba a una tasa del 2,5% anual hasta el año 2000, y a partir de ese año hasta el 2040 a una tasa del 1,5%. FIEL adoptó un supuesto pesimista dado que el número de aportantes podía aumentar por muchas razones. En el momento en que se realizó la estimación, no se esperaba que la informalidad laboral experimentara cambios significativos. Para la variante de contribución del 3,2%, el número de aportantes es mayor dado que disminuye el premio por evasión.

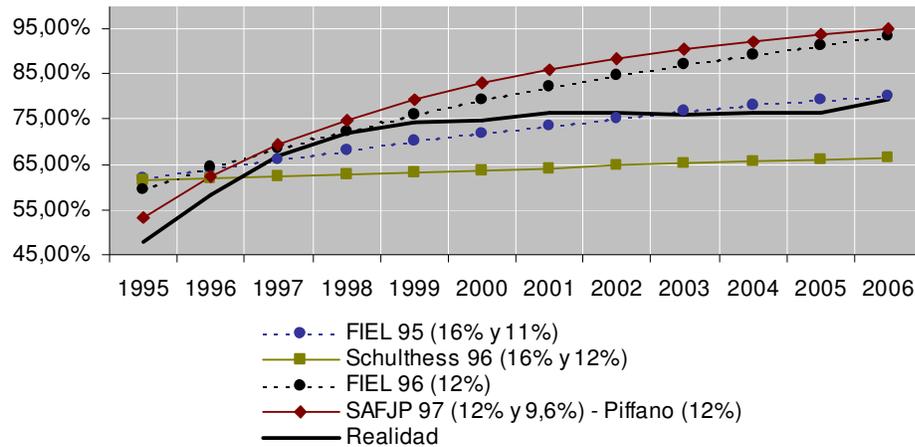
De acuerdo a los datos y a la serie construida para el número de aportantes, se observa que éstos crecen desde el año 1995 hasta 1998, comenzando en ese momento a disminuir. Esta reducción se mantiene hasta el año 2002 a partir del cual la tendencia es creciente hasta el 2005. Durante los primeros años de funcionamiento del SIJP, el aumento en el número de aportantes se debió principalmente a la incorporación de los trabajadores pertenecientes a las cajas provinciales transferidas. Los individuos que realizaban sus aportes al SIJP aumentaron en el período 1995-2006 en un 29,44%, manteniéndose la tendencia por debajo de la evolución de los aportantes obtenida con el supuesto más pesimista, especialmente entre 2001 y 2004.

El último determinante que resta observar es el de la opción de los individuos por el sistema de capitalización. De igual manera que se suponía un incremento en el número de aportantes, todas las proyecciones vieron como escenario posible el aumento en el porcentaje de afiliados al sistema privado, hecho vinculado especialmente con los mayores incentivos a aportar que se derivaban de la relación más estrecha entre aportes y beneficios.

Con respecto a la elección del régimen, la ley 24.241 disponía que los trabajadores podían optar por no quedar comprendidos dentro del régimen de capitalización. En caso de no expresar su voluntad, los indecisos eran transferidos aleatoriamente a una AFJP, de manera proporcional a las participaciones de mercado, y las administradoras no podían rechazar a ningún afiliado, sistema que tuvo vigencia hasta 1998. Desde febrero de ese año, los indecisos se repartieron en partes iguales entre las administradoras, lo que redujo la concentración en el mercado de las AFJP. A finales del año 2001, una resolución estableció que los indecisos se asignarían a una de las dos administradoras de menor comisión que tuvieran sucursales en la jurisdicción del trabajador.

Para la proyección que FIEL realizó en el año 1996, se supone que la relación aportantes al sistema de capitalización/ total de aportantes al SIJP aumenta año a año, y que todos los aportantes eligen el sistema de capitalización en el año 2010, último año incluido en la estimación. Las proyecciones de Schultess y Demarco del año 1996 también suponen una reducción en la proporción de aportantes al sistema público de previsión, cayendo del 39% en el año 1995 al 26% en el 2020. También para el año 1996 Durán incluye este supuesto de caída en los aportantes a reparto para los años 1995-2025, con un descenso más pronunciado, donde la proporción de aportantes al régimen público sobre el total de aportantes al SIJP se reduce del 42% al 7% entre el primer y el último año de la proyección.

Gráfico N° 6
Porcentaje de aportantes al régimen de capitalización



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAFJP, Secretaría de Seguridad Social, ANSES y proyecciones.

La publicación de la SAFJP del año 1997 suponía que la mayor proporción de los nuevos trabajadores que se incorporaban al mercado se decidían por el régimen de capitalización, y que en el año 2050 todos los trabajadores activos serían aportantes a este sistema. Se esperaba además que se diera un proceso de traspaso entre regímenes que reduciría los aportantes al sistema público.

Nuevamente en el año 1997 FIEL publica un nuevo trabajo. El supuesto acerca de la elección de los aportantes por un sistema u otro era que una pequeña proporción de los trabajadores que ingresaban al mercado laboral elegían el régimen de reparto y que además esta proporción se reduciría en el tiempo. De igual manera que la SAFJP, la expectativa de que los trabajadores se trasladaran de un sistema a otro incrementaría el número de aportantes en capitalización, especialmente en los años 1996 y 1997. De la proporción que se quedaba en reparto, se supuso que estaba conformada en su mayor parte por mujeres, hecho que tenía efectos negativos sobre el resultado, dado que éstas se retiran a una edad más temprana que los hombres y tienen una mayor esperanza de vida.

Efectivamente, el porcentaje de aportantes al sistema de capitalización aumentó en la mayoría de los años de vigencia del SIJP, hasta llegar al 79,14% de los aportantes totales en el 2006. La proyección que más se aproximó a este valor fue la de FIEL del año 1995, siendo el valor proyectado de aportantes en el régimen de capitalización del 80% para el año 2006. La estimación consideraba por separado los aportantes a los dos sistemas, suponiendo que aún cuando los incentivos por aportar al régimen de capitalización eran mayores, una pequeña proporción seguía optando por el sistema público en función de la mayor seguridad que ofrecía este régimen en las prestaciones al momento de retiro. Así como año a año aumenta la proporción de aportantes al sistema de capitalización, el porcentaje de aportantes al régimen de reparto se redujo constantemente, partiendo del 49,33% en 1995 y adoptando en el año 2006 un valor de 12,73%.

Cuadro Nº 8

Año	Porcentaje de aportantes a capitalización				Realidad
	FIEL 95 (16% y 11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess 96 (16% y 12%)	SAFJP 97 (12% y 9,6%) - Piffano (12%)	
1995	62,00%	59,33%	61,40%	53,46%	47,99%
1996	64,16%	64,29%	61,86%	62,21%	58,13%
1997	66,23%	68,53%	62,32%	69,38%	66,81%
1998	68,21%	72,43%	62,79%	74,85%	71,78%
1999	70,16%	75,97%	63,26%	79,47%	74,37%
2000	72,02%	79,13%	63,73%	83,23%	74,81%
2001	73,64%	82,12%	64,21%	86,01%	76,44%
2002	75,20%	84,71%	64,69%	88,52%	76,29%
2003	76,70%	87,16%	65,18%	90,58%	75,89%
2004	78,13%	89,42%	65,67%	92,28%	76,28%
2005	79,46%	91,52%	66,16%	93,70%	76,38%
2006	80,33%	93,45%	66,65%	94,88%	79,14%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAFJP, Secretaría de Seguridad Social, ANSES y proyecciones.

Recientemente se aprobó una reforma a la Ley Nº 24.241 con la sanción de la Ley Nº 26.222. Entre otros aspectos que se modificarán, de acuerdo con la nueva normativa, los empleados que no realicen su elección por un régimen u otro dentro de los 90 días luego de la afiliación serán asignados de manera automática al sistema público, a diferencia de lo establecido hasta la actualidad, donde los indecisos eran distribuidos mediante sorteos a una de las AFJP de menor comisión en la jurisdicción correspondiente. Por otra parte, los individuos que hubieran elegido el régimen de reparto no podían cambiarse al sistema público, opción que sí se contempla en la nueva ley, donde pueden optar por el cambio una vez cada cinco años.

4.2.3.5. La cobertura previsional del SIJP

Para finalizar la sección de determinantes de los recursos, se debe observar el nivel de cobertura del sistema previsional. Este nivel puede estar representado por diferentes indicadores como la relación "Aportantes SIJP/Afiliados SIJP", "Aportantes SIJP/Fuerza Laboral Ocupada". En ambos casos se observa que es aún bajo. Otros indicadores que se pueden analizar son los que estudian a los individuos en edades avanzadas⁵⁶, que señalan una reducción en el nivel de cobertura de las personas de más de 65 años que reciben una pensión o jubilación, para el período 1994-2003.

Para los individuos en edad activa, se puede analizar la evolución de los aportantes y no aportantes con respecto a la PEA, además de la relación aportantes/afiliados. La mayoría de las proyecciones estimaron que la PEA convergería al 50 % de la población en el 2028, cuando en el año 2006, la PEA representaba un 45,4% de la población, un punto porcentual por encima de lo previsto en las estimaciones analizadas.

A continuación se analizará el indicador "No Aportantes/PEA" construido para las proyecciones con los datos incluidos en las publicaciones y el elaborado con los datos del Ministerio de Economía y el número de aportantes al SIJP.

⁵⁶ Ver Cetrángolo O. y Grushka C (2004) para un análisis de la evolución de los indicadores de cobertura provisional para edades avanzadas.

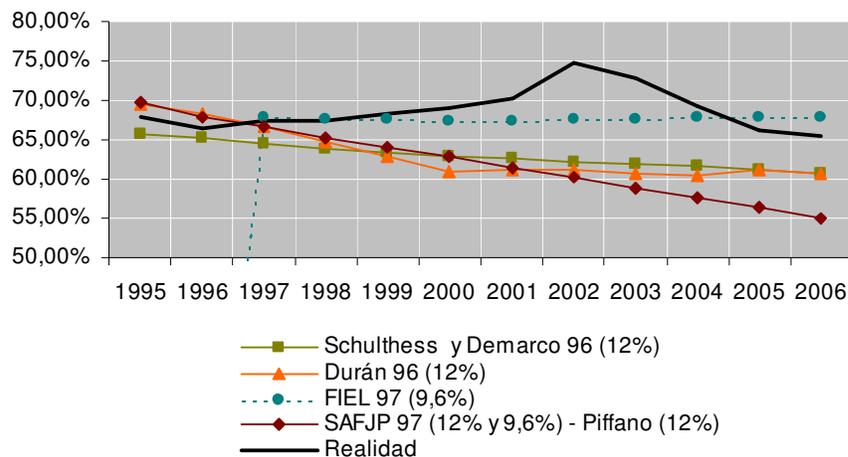
Cuadro Nº 9

Año	PROPORCIÓN DE LA PEA NO APORTANTE (incluye población exenta, desocupados, pobres y evasores)						Realidad
	FIEL 95 (11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (12%)	Durán 96 (12%)	FIEL 97 (9,6%)	SAFJP 97 (12% y 9,6%) - Piffano (12%)	
1995	55,11%	61,47%	65,65%	69,63%		69,84%	67,86%
1996	55,22%	68,25%	65,22%	68,29%		67,81%	66,39%
1997	55,32%	68,26%	64,54%	66,75%	67,93%	66,66%	67,43%
1998	55,43%	67,02%	63,82%	64,81%	67,73%	65,26%	67,28%
1999	55,56%	65,74%	63,24%	62,87%	67,52%	64,00%	68,26%
2000	55,70%	64,58%	62,92%	60,86%	67,32%	62,76%	69,09%
2001	55,83%	63,47%	62,59%	61,30%	67,44%	61,37%	70,28%
2002	55,98%	62,39%	62,26%	61,16%	67,55%	60,13%	74,78%
2003	56,14%	61,42%	61,93%	60,83%	67,67%	58,90%	72,98%
2004	56,31%	60,42%	61,60%	60,42%	67,78%	57,68%	69,26%
2005	56,48%	59,50%	61,28%	61,16%	67,89%	56,46%	66,29%
2006	56,48%	58,49%	60,81%	60,81%	67,87%	55,09%	65,42%

El Gráfico Nº 7 presenta el porcentaje de No Aportantes con respecto a la PEA, calculado de la siguiente manera:

$$\text{No Aportantes/PEA} = 1 - (\text{Aportantes} / \text{PEA})$$

Gráfico Nº 7
Porcentaje de No Aportantes
con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, ANSES, SAFJP y proyecciones.

Las proyecciones del año 1996, Schulthess y Demarco (12%), Durán (12%) y FIEL 1996 (12%), y la de la SAFJP de 1997 (12% y 9,6%) suponían implícitamente una reducción en el porcentaje de agentes pertenecientes a la PEA que no realizan aportes al sistema, y que esa disminución sería más pronunciada en los primeros años de implementación del nuevo régimen. Sólo la proyección de FIEL 95 (11%) supone un incremento en la proporción de la PEA no aportante para el período 1995-2004.

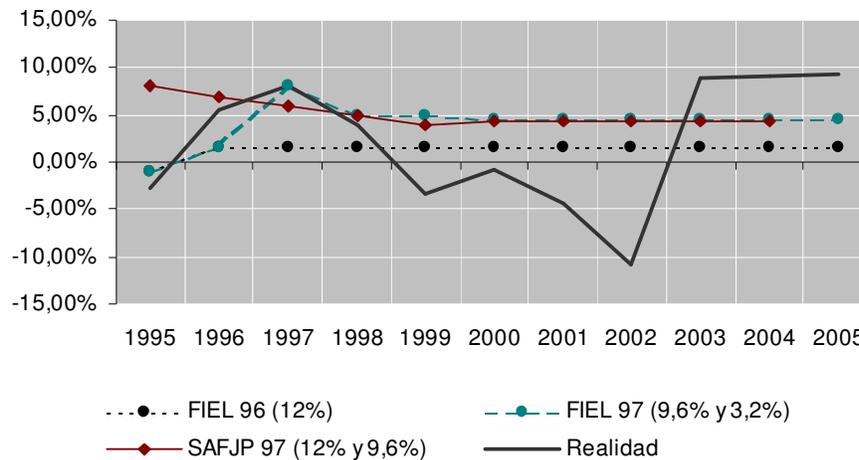
La tendencia observada para el porcentaje de No Aportantes a la PEA presenta dos etapas. La primera es creciente en el período 1995-2002, alcanzando en ese año un valor máximo de 74,78%.

Luego comienza la etapa de decrecimiento que persiste hasta la actualidad, cayendo hasta alcanzar valores similares a los correspondientes al inicio del período analizado, desde un 67,86% en 1995 a un 65,42% en 2006. Es la proyección de FIEL 1997 (9,6%) la que más se acerca a lo observado en la realidad, proyectando un valor constante del porcentaje No Aportante de la PEA del 68% para el período relevante de análisis.

Junto a la creciente desocupación en el país se verificó un proceso de precarización del empleo, caracterizado particularmente por el trabajo no registrado (SAFJP, 2006). Así, se establecieron “modalidades promovidas” para personas en relación de dependencia, con el fin de combatir el desempleo, que incluían contratos a prueba y pasantías que no fijaban la obligación de realizar aportes o contribuciones (Bertranou, Grushka y Rofman, 2001), hechos que afectaron el grado de cobertura de la población.

La medida No Aportantes/PEA no debe considerarse como un indicador del grado de evasión del sistema, ya que los individuos pueden no efectivizar sus aportes por diferentes razones o motivos, entre los que se incluyen la pobreza, la desocupación o la exención de cierta parte de la población. El indicador, además de estar afectado por el comportamiento que presentaron los aportantes y los individuos pertenecientes a la PEA, se ve influido por la tasa de crecimiento del producto y la elasticidad Aportante-PBI.

Gráfico Nº 8
Variación del Producto Bruto Interno



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y proyecciones.

Algunas proyecciones no realizan supuestos acerca del producto bruto. Éstas son las de FIEL del año 1995, Schultess y Demarco y Durán.

El PBI permanece constante en términos per cápita en el período 1995-2010 para la estimación que FIEL realiza en 1996, mientras que la publicación de la SAFJP suponía que la variación del producto estaba basada en la evolución de la fuerza laboral y los salarios. Partiendo de un incremento del 8% para el año 1997, la variación tiende a adoptar un valor que iguala la suma de la tasa de crecimiento de la población, la de los salarios y un 0,5% adicional. En el caso de la proyección de FIEL de 1997, el crecimiento del PBI disminuye en el tiempo. Las tasas de incremento son de 8% para el año 1997; 5% para 1998 y 1999; 4,5% en el período 2000-2005, 3,5% hasta el año 2020 y del 2,5% hasta el último año de la proyección, 2040.

Al observar el sendero de crecimiento del producto bruto interno (a precios constantes de 1993), la tasa promedio de crecimiento fue 2,0% para el período 1995-2005. La recesión en la

que cayó la economía argentina en el año 1998 y la devaluación del año 2002 tuvieron efectos negativos sobre la tasa de desocupación, hecho que incidió directamente en los resultados del sistema previsional.

En resumen, los salarios de la economía y el número de aportantes muestran una tendencia creciente en el plazo que dista entre el año inicial de implementación de la reforma previsional y el 2005, interrumpida por una contracción en los años 2001 y 2003 para las dos variables. El incremento de estas variables para el período 1995-2005 tiene efectos positivos sobre los recursos, mientras que es la reducción de las contribuciones y el menor número de aportantes que eligen el sistema de reparto lo que erosiona de manera significativa los ingresos del régimen público, llevando a que éstos se sitúen por debajo de los egresos y manteniendo al sistema en una posición de déficit para todos los años considerados. Por otra parte, se deterioraron los indicadores de cobertura previsional del SIJP, debido en gran parte con factores relacionados de manera más directa con el funcionamiento del mercado laboral en la Argentina.

4.2.4. Determinantes de los egresos

Para analizar el segundo componente del resultado estructural, se analizan en esta sección los dos elementos más importantes para determinar los egresos del régimen: la cantidad de beneficiarios de cada sistema y el haber medio al que pueden acceder los mismos, realizando antes una revisión de los egresos del sistema público y los proyectados por las diferentes estimaciones.

4.2.4.1. Los egresos y las proyecciones

El análisis comenzará con la publicación de FIEL del año 1995, donde se supone que los egresos del sistema público aumentarían a partir de ese año hasta alcanzar un máximo en 2005 de 15.318 millones de pesos, para luego disminuir durante 15 años. La senda creciente se retomaría en el año 2020 y continuaría hasta el último año de la proyección, tanto para contribuciones patronales del 16% y del 11%, el resultado para los gastos es el mismo. En los primeros años de funcionamiento del nuevo régimen las erogaciones serían crecientes dado que el sistema público debía continuar pagando las prestaciones del antiguo régimen previsional, gasto que se reduciría con el paso de los años.

Ya para el año 1996, la nueva estimación de FIEL supone que los egresos del sistema serían decrecientes hasta el año 2004, momento a partir del cual aumentarían constantemente hasta el 2010, con un nivel de gastos en el año 2006 de 13.638 millones de pesos, un 10% inferior al nivel supuesto para 1995. Las proyecciones de Durán para este mismo año suponen un incremento en el nivel de erogaciones del sistema público desde el año 1995 y hasta 1998, donde comenzarían a reducirse hasta alcanzar el valor mínimo en el último año, 2025. Para el período 1995-2006, la suba esperada en los egresos era del 4,67%. El último trabajo considerado de 1996 es el de Schultess y Demarco, que tenía en consideración los pagos del sistema público por obligaciones contraídas en el viejo régimen previsional y las que surgían en el marco del SIJP. La evolución para los egresos presenta un máximo en el año 2000, con un monto de 14.866 millones de pesos, y el valor mínimo se obtiene para el 2020, con una variación negativa para el período total de 6,05% y positiva de 2,70% para el período 1995-2006. Este comportamiento es el mismo independientemente del supuesto adoptado acerca de la tasa de contribución patronal.

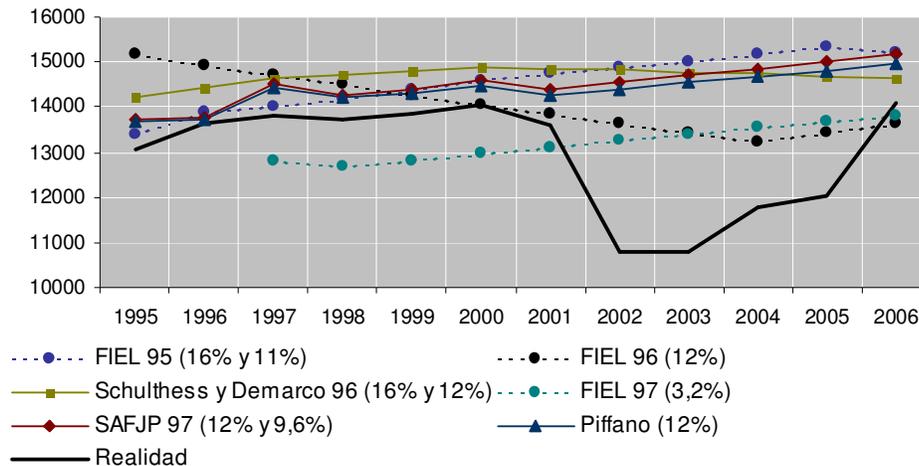
La contribución sí introduce diferencias en el resultado para los egresos del sistema en la estimación de FIEL de 1997, donde los gastos son mayores cuando la contribución es del 3,2%. Sin embargo, el comportamiento de las erogaciones, para los dos supuestos de aportes patronales, 3,2% y 9,6%, es el mismo, creciendo hasta el año 2029 aproximadamente, para decrecer entre ese año y el 2036, para luego volver a aumentar hasta el final de la proyección. Considerando el período 1997-2040, cuando la contribución era menor, el crecimiento experimentado por los egresos era del 32,50%, mientras que el incremento era menor, del 16,71% para la contribución del 9,6%. En el período 1997-2006, las variaciones eran del 7,71% y 6,18% respectivamente.

Por último, el trabajo de la SAFJP supone un incremento constante de los egresos del régimen público, para todo el período 1995-2050, y es en el último año en que los gastos alcanzan el nivel máximo. La variación entre esos años era del 159,57%, mientras que para el período 1995-2006

adoptaba un valor de 10,68%, sin importar la contribución patronal adoptada. En los primeros años los egresos estarían integrados en gran parte por el pago a los beneficiarios del viejo sistema, y a medida que pasara el tiempo se concentrarían en la prestación básica universal, que en el último año de la proyección significaría el 66% de los gastos.

La estimación de Piffano de 1997, basada en los datos publicados por la SAFJP, resulta en un menor nivel de egresos que el obtenido por la institución mencionada, dado que un 10% de los beneficiarios no tendrían acceso a la PBU, aunque el comportamiento de las erogaciones para los dos trabajos es el mismo.

Gráfico N° 9
Egresos del sistema público
En millones de pesos



Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES y proyecciones.

En los primeros años los gastos del sistema aumentan debido a las incorporaciones al SIJP de las cajas provinciales, que ya contaban inicialmente con un déficit importante, y a la moratoria del año 1995 que introdujo al régimen a muchos individuos que no habían realizado la totalidad de sus aportes, con efectos negativos sobre los egresos del sistema. Es entre los años 2001 y 2003 que se da un proceso de reducción de los haberes previsionales, lo que afectó los egresos del sistema. La variación de los gastos entre 1995 y 2006 fue del 8% en términos reales.

Cuando se observan la evolución de los egresos del sistema y los derivados de las proyecciones, la estimación de FIEL del año 1996 con una contribución del 12% es la que muestra un comportamiento análogo al real, y cuyos niveles de gastos son similares a los que obtuvo el régimen público, a excepción de los años 2002, 2003, 2004 y 2005, donde las erogaciones fueron menores que las supuestas por esa publicación. Queda por mencionar que la desviación de los egresos respecto a las proyecciones es mayor que el apartamiento observado en el caso de los ingresos del sistema, analizados previamente.

Cuadro Nº 10

Año	Egresos del sistema público						
	FIEL 95 (16% y 11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (16% y 12%)	FIEL 97 (3,2%)	SAFJP 97 (12% y 9,6%)	Piffano (12%)	Realidad
1995	13410	15168	14239		13715	13696	13050
1996	13877	14939	14437		13749	13712	13659
1997	14009	14714	14620	12810	14512	14443	13798
1998	14186	14494	14725	12678	14282	14204	13704
1999	14394	14279	14798	12825	14397	14299	13852
2000	14606	14063	14866	12964	14591	14472	14056
2001	14745	13853	14827	13104	14378	14253	13603
2002	14882	13647	14824	13262	14540	14395	10799
2003	15024	13441	14775	13409	14698	14533	10781
2004	15173	13240	14751	13551	14854	14669	11797
2005	15318	13436	14661	13684	15017	14812	12043
2006	15211	13638	14624	13799	15181	14955	14105

Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES y proyecciones.

4.2.4.2. Los beneficiarios del régimen público y su evolución

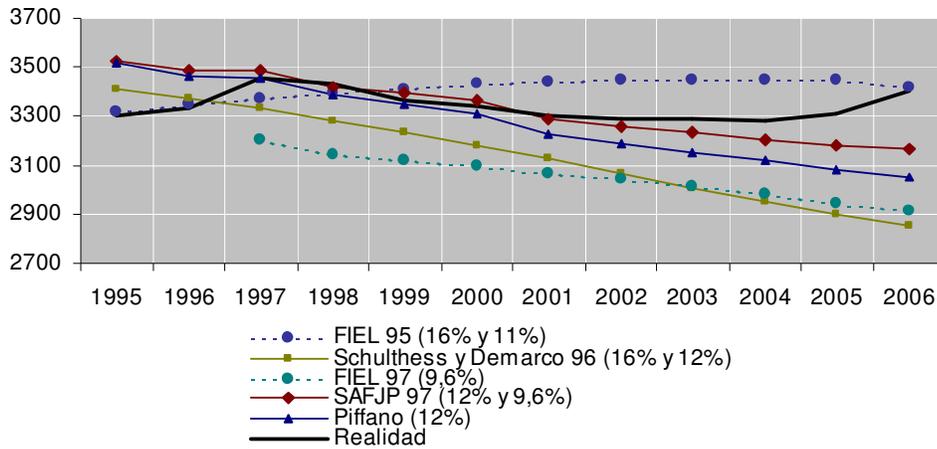
El Cuadro Nº 11 y Gráfico Nº 10 exponen las series de beneficiarios para las proyecciones consideradas y la serie estimada de individuos que recibían algún tipo de prestación del sistema público.

Cuadro Nº 11

Año	Beneficiarios del sistema público						
	FIEL 95 (16% y 11%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (16% y 12%)	FIEL 97 (9,6%)	SAFJP 97 (12% y 9,6%)	Piffano (12%)	Realidad
1995	3322	3200	3407		3522	3513	3307
1996	3349	3219	3369		3484	3466	3334
1997	3372	3241	3332	3205	3490	3459	3454
1998	3392	3192	3281	3146	3420	3384	3429
1999	3413	3144	3231	3122	3393	3347	3367
2000	3434	3097	3184	3097	3365	3309	3337
2001	3441	3051	3124	3070	3288	3227	3304
2002	3446	3005	3066	3043	3259	3189	3286
2003	3448	2960	3009	3014	3231	3151	3289
2004	3451	2916	2954	2982	3206	3117	3279
2005	3451	2872	2900	2947	3182	3083	3309
2006	3415	2829	2849	2911	3162	3053	3399

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Seguridad Social, ANSES, SAFJP y proyecciones.

Gráfico N° 10
Total de beneficiarios del SIJP
En miles de personas



Las proyecciones de FIEL 1995 (16% y 11%) consideran un incremento en el número de beneficiarios desde el año 1995 hasta el año 2005, experimentando luego un lapso de disminución de 17 años, para volver a aumentar desde el 2022 hasta el 2045. El número de jubilados y pensionados se estimó considerando a los individuos en tal situación, que se encontraban en transición entre el antiguo sistema previsional y el SIJP. Los jubilados y pensionados del viejo sistema totalizarían un número cada vez menor, mientras que aumentarían en el tiempo los beneficiarios del SIJP.

Para el resto de los trabajos considerados, la tendencia para el total de individuos que reciben una prestación del sistema público es decreciente en el período 1995-2006. El supuesto que adopta FIEL en su proyección del año 1996 es que el número de beneficiarios se reduce a una tasa del 1,5% anual en el período 1994-2004, para aumentar luego hasta el año 2010, último año considerado en la proyección. Esta reducción en los primeros años de implementación del SIJP se debe al aumento en la edad mínima requerida para obtener los beneficios.

La reducción en el número de beneficiarios se extiende por un período más prolongado para el caso de la estimación de Schultness y Demarco, abarcando todos los años considerados en las proyecciones, 1995-2020. En el trabajo de Durán, el comportamiento de los jubilados y pensionados es creciente para los años 1995-2000, y de decrecimiento para los años siguientes, hasta alcanzar el valor mínimo de beneficiarios en el último año de la proyección, 2020. Para el año 2006 el número de beneficiarios está por debajo del nivel que adoptaría la variable en 1995.

En el caso de la proyección de la SAFJP, que considera los beneficios otorgados por el sistema público, en el primer período de funcionamiento del SIJP, los mismos se reducirían dado que los requisitos de otorgamiento se volvieron más estrictos con la reforma, como se puede observar en el Gráfico 8. Luego del año 2011 los beneficiarios aumentarían hasta superar el número de aportantes al sistema.

Un comportamiento similar al que obtuvo la SAFJP para la variable beneficiarios es el que se deriva de la estimación que FIEL realiza en 1997, donde los beneficios otorgados por el régimen público son decrecientes hasta el año 2012, para luego aumentar cada año de la proyección hasta el 2040. La evolución de los pagos a los jubilados fue calculada de acuerdo al régimen jubilatorio, y las bajas se proyectaron considerando la probabilidad de muerte, mientras que las altas se calculaban teniendo en cuenta los trabajadores activos al momento del estudio. Para el caso de los pensionados, las altas se calcularon de acuerdo a la probabilidad de que un individuo activo o pasivo

en el sistema genere una pensión; y la probabilidad de fallecimiento y de que un individuo mayor de 18 años deje de recibir la pensión fueron incluidas para el cálculo de las bajas.

Para el caso de Piffano, en este caso se calculó el impacto sobre los resultados derivado de un menor número de beneficiarios con acceso a la PBU. Utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares, el 10% de los ocupados en el momento de realizar el trabajo tenían ingresos superiores a los 1300 pesos mensuales. De esta manera, y realizando el supuesto de que esa proporción se mantenía a medida que pasaban los años, se estimó con los datos de la SAFJP una reducción en los beneficiarios con acceso a la prestación mencionada. La evolución para los mismos es similar a la de la SAFJP, a niveles menores.

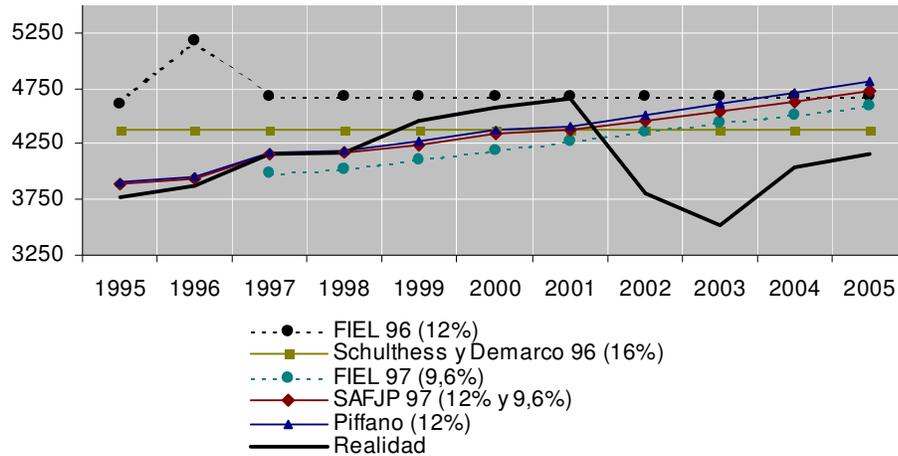
La cantidad de beneficiarios es una función del número de aportantes al sistema, que aumentan en el sistema de capitalización y muestran una tendencia decreciente para el sistema de reparto. La serie de beneficiarios se obtuvo teniendo en cuenta los beneficiarios del régimen de capitalización más los beneficios otorgados por el régimen público. La evolución es similar a la de los aportantes, si bien el período de declinación se extendió por un período mayor, desde el año 1995 hasta el 2004. Luego adopta una tendencia creciente hasta la actualidad, adelantándose al incremento esperado por las proyecciones donde los beneficiarios aumentaban en años posteriores al 2010. La variación para el período 1995-2006 es del 2,78%. La reducción en los primeros años se debió a los requisitos más estrictos para acceder a los beneficios, y la proyección que más se acercó a la tendencia es la de la SAFJP, en especial hasta el año 2001, mientras que es a partir de ese año que los beneficiarios comienzan a aumentar en número, por encima de la curva de los beneficiarios según la estimación de la SAFJP.

4.2.4.3. El haber medio del régimen público

Con respecto a la segunda variable determinante de los egresos, el haber medio del sistema, las proyecciones de FIEL 1995 (con tasas de aporte patronales del 16% y del 11%) y de Schulthess y Demarco (con tasas del 16% y del 12%) mantienen un valor constante para el haber medio del sistema público, tanto para las pensiones como para las jubilaciones. La estimación de FIEL del año 1996 utiliza los valores de haber medio observado para los años anteriores al trabajo y luego lo supone constante desde el año 1995 hasta el 2010.

Son dos las publicaciones cuyos modelos suponen incrementos en el haber medio que obtienen los individuos que eligen el sistema de reparto, entre 1995 y 2005. Las proyecciones de FIEL 1997, con tasas del 9,6% y del 3,2%, suponen que el haber medio permanece estable en términos reales hasta el año 1999, para luego incrementarse a una tasa real del 0,25% anual. El haber promedio mejora según la estimación hasta el año 2021, a partir del cual experimenta una reducción debida a la eliminación de la PC y dado que gran parte de las erogaciones se originaban por la PBU de los individuos del sistema de capitalización. La segunda proyección es de la SAFJP, que supone incrementos en el haber del sistema para el período 1995-2019, dado el supuesto de que el MOPRE aumenta en una proporción del 75% del incremento en los salarios medios, que crecen al 2% anual a partir de 1999. Entre los años 2020 y 2045, el haber medio por año se reduce para volver a aumentar en los últimos cinco años de la proyección.

Gráfico Nº 11
Haber medio del sistema público de previsión



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social y proyecciones.

Los datos de haber medio, deflactados por el IPC GBA para expresarlos en moneda del año 2001, señalan un incremento de los haberes medios de las jubilaciones y las pensiones del régimen público para el período 1995-2001. En los dos años siguientes, el haber medio experimentó una contracción, llegando a descender un 24,49% en el período 2001-2003 en términos reales. La senda de crecimiento se retoma en el año 2004 y la tendencia ascendente continúa manteniéndose hasta el 2006. Los haberes medios mensuales para el año 2005 eran de \$562,30 en el caso de las jubilaciones y de \$465,16 para las pensiones (en pesos corrientes). El incremento experimentado en términos reales en el período 1995-2005 fue del 7,19% y 19,32% respectivamente, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Seguridad Social. La variación promedio del haber para el sistema de reparto fue positiva, del 1,35% medida también en valores reales.

Cuadro Nº 12

Año	Haber medio del sistema de reparto						
	FIEL 95 (16%) FIEL 95 (11%) Schultess 96 (12%)	FIEL 96 (12%)	Schulthess y Demarco 96 (16%)	FIEL 97 (9,6%)	SAFJP 97 (12% y 9,6%)	Piffano (12%)	Realidad
1995	3263	4608	4381		3894	3899	3770
1996	3263	5180	4381		3946	3956	3869
1997	3263	4680	4381	3997	4158	4176	4154
1998	3263	4680	4381	4030	4176	4198	4171
1999	3263	4680	4381	4108	4243	4273	4464
2000	3263	4680	4381	4186	4336	4374	4569
2001	3263	4680	4381	4267	4373	4416	4667
2002	3263	4680	4381	4351	4461	4514	3812
2003	3263	4680	4381	4434	4549	4612	3523
2004	3263	4680	4381	4515	4633	4707	4043
2005	3263	4680	4381	4595	4719	4805	4154

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social y proyecciones.

Para concluir la última sección, se puede decir que los determinantes de los egresos tuvieron evoluciones similares, con una tendencia creciente en el período analizado. Los beneficiarios comienzan a incrementarse en un momento posterior a los haberes, y conjuntamente con este

hecho, la reducción en las prestaciones permitió al régimen reducir su déficit a partir del año 2002. La proyección de la SAFJyP es la que realizó el supuesto más cercano a la realidad en cuanto a los beneficiarios, mientras que no es posible establecer una conclusión similar para los haberes, cuyo comportamiento se apartó significativamente de las proyecciones entre los años 2001 y 2005.

4.2.5. Conclusiones

A doce años de la implementación del nuevo régimen previsional surge la pregunta de en qué grado fueron acertadas las proyecciones del sistema público. De acuerdo a los datos y a las series construidas, las tendencias para el número de aportantes, el salario medio de la economía, elección de los individuos por el régimen de reparto o capitalización, los beneficiarios y el haber medio del régimen público son en general bastante similares a las que se habían estimado por FIEL en los años 1995, 1996 y 1997, Schultess y Demarco, y Durán para el año 1996 y la SAFJP en 1997, y por último, la variante de la estimación de la SAFJP realizada por Piffano en 1998.

Para el resultado estructural del sistema, definido como la diferencia entre ingresos por aportes personales y contribuciones, y los pagos por prestaciones, el comportamiento esperado para todas las proyecciones era negativo en el período 1995-2006, supuestos que se confirman luego, con un déficit creciente del régimen hasta el año 2001 que comienza luego a reducirse. Es la proyección de FIEL de 1997 la que obtiene un resultado más cercano, si bien con desviaciones entre los años 1999 y 2002 por factores económicos no previsibles y por lo tanto no incluidos en las estimaciones. Hay que considerar además que la tasa de contribución que prevaleció en promedio en el período 1993-2006 fue diferente de las consideradas por las proyecciones.

En el caso de los determinantes de los recursos, el salario medio siguió una evolución más cercana a la que suponía el trabajo de FIEL del año 1997, con una contribución del 9,6%. Es también esta proyección la que realizó el supuesto más pesimista acerca del comportamiento del número de aportantes que luego se ajustó a la realidad, aún cuando los aportantes crecieron por debajo de esta tendencia entre los años 2000 y 2003. En el modelo proyectado, no se esperaba que la informalidad laboral experimentara cambios significativos. La relación aportantes a reparto con respecto a aportantes totales al SIJP mostró una disminución año a año a partir de la implementación del nuevo sistema previsional. Nuevamente es una estimación de FIEL la más acorde con lo acontecido, esta vez para su trabajo del año 1995 y con una contribución patronal del 11%.

Por último, el número de beneficiarios del sistema integrado se reduce entre 1997 y 2002, para luego aumentar hasta 2006, adelantándose al comportamiento que suponían la mayoría de las proyecciones. La estimación que mejor se aproxima a este comportamiento es la que realizó la SAFJyP en el año 1997, con tasas de contribución patronal del 12% y 9,6%.

ANEXO 1

Monotributo y Pesificación

Monotributo

La Ley N° 24.977 de 1998 que crea el régimen fue modificada en forma substancial por la Ley N° 25.239 que entró en vigor en abril del 2000. Básicamente la Ley N° 25.239 obedeció a razones fiscales e introdujo una serie de modificaciones que se reseñan a continuación.

- a) Incorporó al Régimen las Cooperativas de Trabajo;
- b) Introdujo una multa igual al 100% de la cuota no pagada ante la falta de pago de dos cuotas mensuales, consecutivas o no, correspondientes a un mismo ejercicio anual;
- c) Eliminó actividades excluidas, lo que se reflejó en una migración desde el régimen de autónomos al de monotributo, y autorizó a que un sujeto adherido al monotributo pueda efectuar tareas en relación de dependencia, sin limitación en cuanto al monto de sus salarios;
- d) Incrementó el monto de la cuota mensual de la categoría más baja - la más numerosa - de \$73 a \$ 88, lo que representó una suba del 20,5%. Las cuotas de las restantes categorías aumentan en \$7, de manera que la categoría 1 subió de \$87 a \$94, lo que equivale a un aumento del 8%;
- e) Eliminó el aporte que se destinaba como aporte personal a las AFJP o al Sistema de Reparto, por lo tanto, se redujo para este grupo de trabajadores autónomos los beneficios previsionales, ya que en el futuro el monotributista sólo tendrá derecho a recibir una prestación en función de la PBU. Como consecuencia de la modificación introducida al régimen, el monotributista no tiene el complemento de la Jubilación Ordinaria de la AFJP o del Sistema de Reparto (PAP). Si se desea recibir un haber superior al básico, el monotributista deberá pagar \$33 más por mes, como mínimo.
- f) Fijó una contribución para el autónomo monotributista de \$35 con destino al Régimen Previsional Público.

Con todos estos cambios, el monotributista de la categoría más baja, que es la más numerosa, con ingresos inferiores a los \$1000 mensuales, que pagaba \$ 73, pasó a pagar \$ 88 y la cuota mensual trepó a \$ 141 si el monotributista quería contar con una Obra Social o la jubilación completa.

Para las cuatro categorías superiores en la que figuran más de 35.000 monotributistas, se incorporó un nuevo requisito, en función del cuál el monotributista debía declarar un número mínimo de empleados, de 2 a 6, según las categorías. Quién no cumplía este requisito, no pudo seguir en el monotributo y pasó al régimen general de autónomos.

Para el empleado de un comercio o una industria monotributista, también se le encareció la cuota y se le recortaron los beneficios, porque si bien su aporte baja de \$33 (aporte al SIJP) + \$18 (aporte al SUSS), a \$30 pesos (aporte a Sistema Nacional de Salud), pierde el derecho al seguro de desempleo y cuando se jubile sólo tendrá derecho al haber básico (PBU o Retiro por invalidez o Pensión por fallecimiento con los respectivos 70% y 50% según se trate de aportante regular o irregular sin derecho) y las prestaciones del PAMI al adquirir la condición de jubilado o pensionado. Si quiere recibir la jubilación de la AFJP o del sistema de reparto debió pagar en forma voluntaria \$33 más y, aún así, no tendrá derecho al seguro de desempleo.

Los aportes del empleador por sus empleados también aumentan porque pasan de \$ 21,60 por trabajador a \$ 50 mensuales (\$45 con destino al Régimen previsional Público y \$ 5 al Sistema Nacional de Salud)

Antes de la reforma, todos los trabajadores afectados a este régimen gozaban de todas las prestaciones al igual que el resto de los empleados. Con esta modificación dejaron de percibir también las asignaciones familiares y el FNE y como se dijo, sólo tienen derecho a las prestaciones del Régimen de Capitalización o Prestación Adicional por Permanencia (PAP) cuando el trabajador decida realizar aportes voluntarios.

Mediante esa modificación se eliminó virtualmente la capitalización de aportes obligatorios para este tipo de trabajadores. Subsistiendo a la fecha un problema de compatibilizar las prestaciones para aquellos trabajadores que hubiesen capitalizado aportes efectuados previamente a la entrada en vigor de la modificación normativa mencionada.

Sus aportes capitalizados sólo contribuirán a mejorar las prestaciones de reparto una vez que el trabajador alcance los requisitos para las prestaciones por vejez.

En definitiva la innovación ha logrado bajar drásticamente las prestaciones por fallecimiento e invalidez para aquellos trabajadores independientes que se han adherido al régimen de monotributo colaborando implícitamente a mejorar el resultado fiscal del sub-sistema de autónomos.

La “Pesificación” de los FJP

La relación entre la “pesificación” de los FJP y el pago de los beneficios previsionales está fundada en el hecho de que todas las prestaciones mensuales pagadas por las AFJP se determinan en cuotas del fondo, a excepción de aquellas que se abonan bajo la modalidad de retiro fraccionario.

Así, mensualmente el beneficiario recibe como haber de la prestación una cantidad de cuotas fijas que se extraen del saldo de la cuenta de capitalización individual correspondiente. Esta cantidad de cuotas fijas es valuada con el valor de la cuota de la fecha de liquidación por parte de la AFJP responsable del pago de la prestación y abonada al beneficiario.

Este procedimiento se aplica a los retiros por invalidez y a todos a aquellos casos en que el beneficiario de pensión por fallecimiento o por vejez (jubilación ordinaria del régimen de capitalización) hubiera optado por retiro programado como modalidad de la prestación.

En el caso de las pensiones por fallecimiento y de las pensiones por vejez, la cantidad de cuotas se determina actuarialmente (en función de variables tales como el ingreso base o la base jubilatoria, la edad, el sexo, la composición del grupo familiar cubierto, la regularidad del causante, etc.), mientras que en el caso de los retiros por invalidez se determina como la cantidad de cuotas correspondientes al 70% o 50% (dependiendo de la condición de regularidad del beneficiario) del ingreso base (remuneración promedio percibida durante los 60 meses previos a la presentación de la solicitud por parte del beneficiario) establecido en cuotas.

La “Pesificación” y la Modificación de los Contratos de Renta Vitalicia Previsional

Para analizar la situación de aquellos beneficiarios que optaron por percibir su prestación previsional bajo la modalidad de renta vitalicia previsional, se debe considerar los tres grupos diferenciados de beneficiarios que se mencionan a continuación.

1. *Aquellos que hubieran contratado una renta vitalicia previsional nominada en pesos en fecha previa al 29 de enero de 2002*

Los montos nominales percibidos en concepto de prestación previsional no han sufrido modificaciones, a excepción de la distribución de rentabilidad excedente por sobre la tasa técnica (4% anual) de la CSR.

La cantidad de beneficiarios que contrataron rentas vitalicias en pesos se estima en un 5% del total de beneficiarios con dicha modalidad de prestación.

2. Aquellos que hubieran contratado una renta vitalicia previsional nominada en dólares en fecha previa al 29 de enero de 2002.

Por disposición de la Superintendencia de Seguros de la Nación, se dispuso la “pesificación” del valor nominal de la renta mensual contratada en dólares estadounidenses utilizando un tipo de cambio de u\$s 1 = \$ 1 con ajuste CER (coeficiente de precios) a partir del devengo de las prestaciones correspondientes a enero de 2002. Sin embargo, a esta pesificación se le ha impuesto un límite mínimo de ajuste a partir de dicha fecha del 40% (factor de valuación de 1,40 para rentas y reservas). La actualización por el coeficiente de precios no es aplicable hasta tanto dicho coeficiente no supere el factor de valuación de 1.40.

3. Aquellos que hubieren contratado una renta vitalicia previsional nominada en pesos a partir del 29 de abril de 2002

A partir del 29 de abril de 2002, la SAFJP y la SSN establecieron dos condiciones respecto de las nuevas rentas vitalicias previsionales que se contraten: a) en primer lugar, deberán estar nominadas en pesos, medida ésta que se prevé como provisoria hasta tanto se rehabilite el mercado de rentas vitalicias en dólares, y b) en segundo lugar, deberán ajustarse mensualmente por una tasa testigo que refleje aproximadamente la evolución de los precios internos.

Dicha tasa testigo se ha definido en la regulación como un porcentaje (75%) de la tasa de interés promedio de los depósitos a hasta 60 días de plazo de entre \$ 100.000 y \$ 500.000 que surge de una encuesta a las principales entidades que operan en el mercado por parte del Banco Central.

Anexo 2

Regímenes de las Leyes Nº 18.037 y Nº 18.038

A continuación se pasa revista al régimen anterior a la reforma, legislados por las Leyes Nº 18.037 para Trabajadores en relación de dependencia y Nº 18.038 para Trabajadores Autónomos.

Trabajadores en relación de dependencia

Jubilación ordinaria

Reunidos los requisitos de edad (60 años los hombres, 55 años las mujeres) y de años de servicios (30 años computables como mínimo, aunque se puede compensar cada dos años de exceso en la edad requerida por uno de servicio faltante), deberá acreditar como mínimo 20 años de servicio con aportes.

El haber de las jubilaciones ordinarias será equivalente al 70% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres años calendario más favorable, continuo o discontinuo, comprendido dentro de los 10 años inmediatamente anteriores al cese.

El porcentaje del 70% se puede incrementar en proporción a la mayor edad, de acuerdo a la siguiente escala:

60 años de edad:	70%
63 " " " :	78%
64 " " " :	80%
65 " en adelante:	82%

El régimen también contempla la situación de aquellas personas que computen años de servicio en relación de dependencia y como autónomo. En estos casos se practicará el cálculo aplicando las Leyes Nº 18.037 y Nº 18.038, según corresponda, reduciendo en proporción a los años efectivamente trabajados en uno u otro régimen, para luego sumar los dos haberes proporcionales, constituyendo así el haber de la jubilación ordinaria.

Jubilación por edad avanzada

Tendrán derecho a esta prestación todos los afiliados, cualquiera sea su sexo, que hubieran cumplido 65 años de edad y acrediten 10 años de servicio computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad. El haber mensual de la jubilación por edad avanzada será equivalente al 70% del promedio establecido de acuerdo a lo dispuesto para la jubilación ordinaria.

Jubilación por invalidez

Puede ser percibida por todo trabajador en relación de dependencia que sufra una incapacidad laboral total. Se requiere el 66% de incapacidad como mínimo, ocurrida durante una relación de trabajo. El haber mensual será equivalente a un porcentaje que alcanzará desde un 70% a un 82% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas, conforme el procedimiento establecido para la jubilación ordinaria. Pero si el afiliado no acreditara un mínimo de tres años de servicios, se promediarán las remuneraciones actualizadas percibidas durante todo el tiempo computado, con la corrección que corresponda.

Pensión

Surge como consecuencia de la muerte del jubilado o afiliado. Es una prestación derivada del derecho a jubilación del causante, pero que en ningún caso genera, a su vez, derecho a pensión. El haber de la pensión será equivalente al 75% del haber de jubilación que gozaba o le hubiera correspondido percibir al causante.

Trabajadores autónomos

Jubilación ordinaria

Se requiere un mínimo de 30 años de servicios computables y la edad de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. Asimismo se deberá acreditar como mínimo 20 años de servicios con aportes. Como ya fuera descrito en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, y al sólo efecto de acreditar el mínimo necesario de servicios, pueden compensarse dos años de exceso en la edad con uno de servicios faltante. El haber es equivalente al 70% del promedio actualizado de los montos de las categorías por las que aportó durante el período computable. No existe bonificación por exceso de edad.

Jubilación por edad avanzada

Se deberá acreditar 10 años de servicios; tener una antigüedad en la afiliación no menor a cinco años y haber cumplido 70 años de edad, cualquiera sea el sexo. Sólo se computan servicios posteriores al acto de afiliación. El haber es igual al 70% del promedio actualizado del monto de la categoría por la que se aportó.

Jubilación por invalidez

Se rige por normas similares a las de los trabajadores en relación de dependencia. Se contempla la posibilidad de sustituir la actividad habitual del afiliado por otra compatible con sus aptitudes profesionales. Por otra parte, si la invalidez total transitoria sólo produce una incapacidad verificada o probable menor a un año, no dará derecho a la jubilación por invalidez.

Pensión

Se aplican normas y criterios similares a los establecidos para los afiliados al régimen de trabajadores en relación de dependencia.

En ambos regímenes (relación de dependencia y autónomos), los haberes de las prestaciones son móviles, en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones. De producirse una variación mínima del 10% en el nivel general de remuneraciones o de establecido un incremento general de las remuneraciones, cualquiera sea su porcentaje, la Secretaría de Seguridad Social dispone el reajuste de los haberes de las prestaciones en un porcentaje equivalente a esa variación.

La mencionada Secretaría establece asimismo el índice de corrección a aplicar para la determinación del haber de las prestaciones, el que reflejará las variaciones tenidas en cuenta a los fines de la movilidad descrita en el párrafo anterior.

Asimismo, existe una disposición que faculta al Poder Ejecutivo a establecer mínimos superiores a los que surjan de la aplicación del cálculo desarrollado en los puntos 1 y 2 anteriores.

Además, los beneficiarios tienen derecho a un haber anual complementario (H.A.C.) equivalente a la duodécima parte de los haberes previsionales percibidos por año calendario. Dicho haber se paga en dos cuotas en los meses de junio y diciembre.

Anexo 3

La Reforma del Sistema Nacional de Previsión Social de Argentina de 1994 (Ley 24.241 y Ley Nº 24.463 de Solidaridad Previsional)

En septiembre de 1993 es creado en Argentina el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), con la sanción de la Ley Nº 24.241. El SIJP tiene por objeto cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Sus características son las siguientes:

Personas comprendidas

Con carácter obligatorio, todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad pública o privada, y/o ejerzan actividades en forma autónoma. Se prevén supuestos de personas exceptuadas y de incorporación voluntaria⁵⁷.

Existen dos mecanismos de financiamiento sobre la base de contribuciones sobre los salarios: el esquema de reparto y el de capitalización.

Por otra parte, si bien se reconocen motivos para la existencia de un régimen compulsivo de previsión social, no se establece la administración pública o la privada en forma excluyente. En este marco, uno de los aspectos salientes del SIJP, es la libertad que se le otorga a sus afiliados para optar entre los dos regímenes que lo conforman:

- Régimen Previsional Público o Régimen de Reparto, cuyo administrador es el Estado y es financiado por el mecanismo de reparto: aportes de los que adhieren a este régimen, contribuciones patronales y contribuciones de rentas generales o afectación específica de recursos tributarios, que solventan tres componentes prestacionales, como se explica luego: la Prestación Básica Universal, la Prestación Compensatoria (por lo aportado al régimen anterior) y la Prestación por Permanencia.

- Régimen Previsional de Capitalización Mixto, administrado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), reguladas por el Estado y controladas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), financiado parcialmente mediante el régimen de capitalización individual, junto al aporte del Estado que reconoce, una Prestación Básica Universal y otra Compensatoria por lo aportado al régimen anterior.

La ley fijó un período en el que se puede ejercer la opción entre ambos regímenes. Si no se hace, se queda incluido en el Régimen de Capitalización y se deberá elegir una AFJP. Existe, incluso, la posibilidad de revisar la opción. Esta revisión es acotada entre regímenes (sólo una vez) pero se puede cambiar de AFJP, sólo respetando algunas restricciones. Esto favorece la competencia entre las mismas y, por lo tanto, la tendencia a disminuir sus costos.

El Sistema se funda en los siguientes principios:

- Universalidad
- Solidaridad
- Equidad
- Libertad
- Eficacia
- Transparencia
- Credibilidad

Prestaciones

⁵⁷ Son excluidos: Personal Militar y de Fuerzas de Seguridad (con estado policial) y a los Profesionales, Investigadores y Técnicos contratados del exterior que reúnan ciertos requisitos de permanencia y habitualidad de la contratación en el país. Son de incorporación voluntaria: socios de sociedades no incluidas obligatoriamente, miembros de Consejos de Administración de Cooperativas, Titulares de Condominio y Sucesiones Indivisas que no ejerzan tareas de dirección, administración, etc., miembros del clero y órdenes religiosas, los afiliados a cajas profesionales provinciales y las amas de casa.

A) Prestaciones por Vejez

Prestaciones por vejez del Régimen Previsional Público:

Prestación Básica Universal (PBU)
 +
 Prestación Compensatoria (PC)
 +
 Prestación Adicional por Permanencia (PAP)

Prestaciones por vejez del Régimen de Capitalización Mixto:

Prestación Básica Universal (PBU)
 +
 Prestación Compensatoria (PC)
 +
 Jubilación Ordinaria (Ahorro neto de comisiones capitalizado)

Prestación Básica Universal (PBU)

La finalidad de la PBU es brindar una jubilación mínima a quienes hayan alcanzado la edad de retiro y efectuado aportes en toda - o en gran parte - de su vida activa, con independencia de las remuneraciones o rentas percibidas. Son requisitos:

- a) Edad: 65 años hombres y 60 las mujeres (en escala de aumento progresivo de la edad que culmina en el año 2001).
- b) Años de servicio: 30 con aportes en el anterior régimen o en cualquiera de los dos nuevos regímenes del SIJP.

Haber de la prestación: es una prestación uniforme equivalente a 2,5 veces el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). El importe se incrementa en un 1% por cada año de aportes que exceda los 30 hasta 45 años de aportes.

El responsable del pago es el Estado Nacional, el financiamiento es a través del mecanismo de reparto y la modalidad es pago directo efectuado por el Estado.

Prestación Compensatoria (PC)

La finalidad de esta prestación es compensar los aportes efectuados al anterior sistema previsional.

Tiene los mismos requisitos de edad y años de servicios con aportes que los exigidos para la PBU, debe haber efectuado aportes al anterior sistema jubilatorio y no tiene que estar percibiendo retiro por invalidez.

El haber de la prestación se calcula multiplicando la cantidad de años de servicios con aportes al anterior sistema jubilatorio, por el 1.5% del sueldo promedio percibido en los 10 últimos años trabajados. Existen 2 topes: 35 años aportados al anterior sistema y un AMPO por año.

El responsable del pago es el Estado Nacional, el financiamiento es a través del mecanismo de reparto y la modalidad es pago directo efectuado por el Estado.

Prestación Adicional por Permanencia (PAP)

La finalidad de esta prestación es otorgar una prestación adicional a quienes opten por el Régimen Previsional Público, y que no cuentan con parte de su aporte capitalizado, basada en el mecanismo de reparto.

Los requisitos de edad y años de servicios con aportes son los mismos que los exigidos para la PBU; se debe haber optado por el Régimen Previsional Público del SIJP y efectuado aportes al mismo.

El haber de la prestación se calcula multiplicando la cantidad de años de servicios con aportes al Régimen Previsional Público del SIJP, por el 0.85% del sueldo promedio percibido en los últimos 10 años trabajados.

El responsable del pago es el Estado Nacional, el financiamiento es a través del mecanismo de reparto y la modalidad es pago directo efectuado por el Estado.

Jubilación Ordinaria

Es la prestación que se origina como consecuencia de la acumulación de fondos en la cuenta de capitalización individual de cada aportante al Régimen de Capitalización.

Es requisito haber alcanzado 65 años para los hombres y 60 años las mujeres.

El importe de la jubilación ordinaria dependerá del saldo de la cuenta de capitalización individual al momento de jubilarse.

Es responsable del pago la AFJP o la Compañía de Retiro, según la modalidad elegida por el trabajador. En este sentido, se puede optar entre un Retiro Programado o Fraccionario - convenido con la AFJP -, o una Renta Vitalicia Previsional - que debe adquirirse con el fondo ahorrado a una Compañía de Seguros de Retiros -. Es decir, la prestación se financia con el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado.

De esta manera, existen distintas modalidades:

A) Según la asunción del riesgo de sobrevivencia:

Renta Vitalicia Previsional. El trabajador contrata con una Compañía de Seguros de Retiro una renta vitalicia previsional, obligándose la Compañía a pagar la prestación constante hasta el fallecimiento del trabajador, y a partir de allí, las eventuales pensiones a los derechohabientes. Como contraprestación, la Compañía recibirá el saldo de la cuenta de capitalización individual del trabajador, que le transferirá la AFJP.

Retiro Programado. El trabajador conviene con la AFJP la cantidad de fondos a ser retirada mensualmente de su cuenta de capitalización individual, que se fijará en un importe constante durante el año. Este importe resultará de relacionar el saldo efectivo de la cuenta de capitalización individual del afiliado a cada año, con el valor actuarial necesario para financiar la prestación. Este valor actuarial debe contemplar el pago de eventuales pensiones por fallecimiento.

Retiro Fraccionario. Cuando el trabajador, conforme el saldo de su cuenta de capitalización individual, sólo pueda percibir un retiro programado inferior al 50% de la máxima PBU, podrá efectuar retiros mensuales equivalentes a dicha suma hasta agotar el saldo de la cuenta de capitalización individual.

B) Según la edad para jubilarse:

Jubilación Anticipada. Cuando el saldo de la cuenta de capitalización individual permita a un trabajador percibir una prestación igual o mayor al 50% de su base jubilatoria (no inferior a 2 máximas PBU), podrá jubilarse anticipadamente antes de alcanzar la edad mínima requerida.

Jubilación Postergada. El trabajador puede convenir con su empleador continuar trabajando más allá de la edad mínima fijada para jubilarse.

En la jubilación anticipada comenzará a percibir la PBU y la PC cuando alcance la edad fijada (60 y 65 años) y en la jubilación postergada cuando se retire.

Retiro por Invalidez

En ambos regímenes se accede a esta prestación si se padece una incapacidad física o intelectual del 66% o más y no se ha alcanzado la edad para acceder a la prestación por vejez.

Mediante dictamen técnicamente fundado, emitido por una comisión médica, de acuerdo con pautas que establece el respectivo decreto reglamentario. Al trabajador que esté totalmente incapacitado se le otorgará el "Retiro Transitorio por Invalidez" por el término de 3 años (excepcionalmente por 5) y si al cabo de este lapso no se rehabilita o recapita, se le otorgará el "Retiro Definitivo por Invalidez".

El haber de la prestación consiste en el 70% del ingreso base, si el afiliado estuviera aportando regularmente, y el 50% del ingreso base, si el afiliado estuviera aportando irregularmente pero conservara sus derechos.

En el Régimen Previsional Público, el responsable del pago es el Estado Nacional, se financia mediante el mecanismo de reparto y los pagos los realiza directamente el Estado.

En el Régimen de Capitalización, el responsable del pago del Retiro Transitorio por Invalidez es la AFJP y en el Retiro Definitivo por Invalidez, la AFJP o la Compañía de Seguros de Retiro, según la modalidad elegida por el trabajador (Retiro Programado o Fraccionario y Renta Vitalicia, respectivamente).

En el Régimen de Capitalización, el financiamiento del Retiro Transitorio por Invalidez se realiza mediante un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento que la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones debe contratar con una compañía de Seguros de Vida. El financiamiento del Retiro Definitivo por Invalidez se realiza mediante el "saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual más el capital complementario", que se financiará con un seguro de invalidez y fallecimiento y el aporte del Estado (para varones nacidos antes de 1963 y para mujeres nacidas antes de 1968).

En el Régimen de Capitalización el Retiro Definitivo por Invalidez puede convenirse como Renta Vitalicia Previsional, Retiro Programado o Fraccionario.

Pensión por Fallecimiento

Los derechohabientes que pueden acceder a la pensión por fallecimiento del afiliado son: a) la viuda, b) el viudo, c) la conviviente, d) el conviviente y e) los hijos solteros y las hijas solteras o viudas hasta los 18 años, o mayores de esa edad incapacitados.

El haber de la pensión por fallecimiento consiste en el 70% del ingreso base si el afiliado estuviera aportando regularmente y el 50% del ingreso base si el afiliado estuviera aportando irregularmente pero conserva sus derechos.

La pensión por fallecimiento de afiliados al Régimen Previsional Público, el responsable del pago es el Estado Nacional, se financia mediante el mecanismo de reparto y lo paga directamente el Estado.

La pensión por fallecimiento de afiliados al Régimen de capitalización, el responsable del pago es la AFJP o la Compañía de Seguros de Retiro según la modalidad elegida por el trabajador (Retiro Programado y Renta Vitalicia Previsional, respectivamente).

La pensión por fallecimiento de trabajadores en actividad afiliados al Régimen de Capitalización, se financia mediante el capital acumulado en la cuenta de capitalización individual más el capital complementario aportado por la Compañía de Seguros de Vida o AFJP y el Estado (hombres nacidos antes de 1963 y mujeres nacidas antes de 1968). Las prestaciones pueden otorgarse mediante la modalidad de Renta Vitalicia o Retiro Programado.

La pensión por fallecimiento del trabajador jubilado o retirado por invalidez del Régimen Capitalización puede otorgarse mediante la modalidad de Renta Vitalicia si la prestación del jubilado o retirado por invalidez estaba instrumentada bajo esa modalidad o mediante Retiro Programado o Renta Vitalicia si la prestación del jubilado o retirado por invalidez estaba instrumentada bajo la modalidad de Retiro Programado.

Fuentes de financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

La Ley N° 24.241 determina las siguientes fuentes de financiamiento para el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones:

- *Aporte Personal Obligatorio del trabajador en relación de dependencia.* Consiste en el 11% de su remuneración y se destina al régimen que haya elegido el trabajador.
- *Contribución a cargo de los empleadores.* Consiste en el 16% de la remuneración de sus empleados y se destina al financiamiento del régimen previsional público.
- *Aporte Personal Obligatorio del trabajador autónomo.* Consiste en el 27% de su renta presuntiva. El 11% se destina al régimen que haya elegido el trabajador y el 16% al régimen previsional público.
- *Recaudación del Impuesto a los Bienes Personales No Incorporados Al Proceso Económico y otros tributos de afectación específica (IVA y Ganancias),* destinados al financiamiento del régimen previsional público.
- *Recursos provenientes de Rentas Generales de la Nación,* destinados al régimen previsional público.
- *Intereses multas y recargos, destinados al régimen previsional público.*
- *Otros recursos destinados al régimen previsional público.*
- *Aportes voluntarios y convenidos destinados al régimen de capitalización.*
- *Rentabilidad de los aportes del trabajador que haya optado por el régimen de capitalización.*

Los aportes y las contribuciones deben realizarse sobre una base imponible que tiene un límite máximo: 60 AMPO (aproximadamente \$ 3.700) y un límite mínimo: 3 AMPO. El AMPO o Aporte Medio Previsional Obligatorio, surge de la medición en marzo y septiembre, a semestre calendario vencido, del promedio mensual de los aportes realizados en el período respecto del número de aportantes. Es por lo tanto un indicador vinculado con el salario promedio.

El AMPO por otra parte, sirve para determinar el haber de las Prestación Básica Universal y fijar límites a ciertas prestaciones. Asimismo el régimen de movilidad de las prestaciones se basa en las variaciones del mismo. Este régimen de movilidad es luego modificado por la denominada Ley de Solidaridad Previsional (Ley N° 24.463).

Modificaciones introducidas por la Ley N° 24.463 de Solidaridad Previsional

La Ley de Solidaridad Previsional modifica disposiciones de la Ley N° 24.241. El objetivo general perseguido ha sido detener el componente inercial de crecimiento en los haberes previsionales, derivados de regímenes de privilegio y sentencias judiciales. Fundamentalmente, la Ley establece una cota específica y general para las movilidades (sujetas a la disponibilidad de crédito presupuestario y con la finalidad última de beneficiar relativamente más a las prestaciones menores a los \$ 450), fija topes a los niveles superiores de los haberes; y posterga la incidencia financiera de las liquidaciones de las sentencias judiciales.

Sus principales disposiciones consisten en:

- a) Declara a todos los sistemas públicos de previsión social de carácter nacional, como sistemas de reparto asistido, basados en el principio de solidaridad.
- b) Se someten todas las prestaciones a iguales límites mínimos y máximos (eliminación de los sistemas de privilegio).

- c) La movilidad de las prestaciones se definirá anualmente en la ley de presupuesto respectiva, en forma diferenciada a fin de privilegiar a las prestaciones mínimas.
- d) Se paralizan por el Ejercicio 1995, en el estado que se encuentren, todos los reclamos administrativos y judiciales.
- e) En adelante, las sentencias condenatorias contra el ANSeS serán cumplidas dentro de los 90 días hábiles hasta el agotamiento de los recursos previstos presupuestariamente a tal fin.
- f) Se elimina la competencia judicial especial (Cámara de la Seguridad Social), y se establece el procedimiento judicial general del orden federal también para las causas previsionales (tres instancias), pudiendo el ANSeS actuar como parte en los juicios.

Sección 5. La Contrarreforma y la vuelta al Sistema de Reparto

5.1. La Ley Nº 26.222 y demás cambios del período 2004-2007

- 5.1.1. Lineamientos principales de los cambios introducidos por la nueva ley
- 5.1.2. Las moratorias
- 5.1.3. La no movilidad de los haberes
- 5.1.4. El impacto fiscal de la contrarreforma
- 5.1.5. Conclusiones sobre la “contrarreforma” implementada en 2007

5.2. La Ley Nº 26.425: derogación del sistema de capitalización y la vuelta al sistema de reparto

- 5.3.4. Introducción
- 5.3.5. El traspaso de los fondos a la ANSeS y su implicancia para el mercado de capitales locales
- 5.3.6. La dinámica fiscal de corto plazo
- 5.3.7. La dinámica fiscal de mediano y largo plazo

5.4. A manera de conclusión de la revisión previa y la necesidad de una nueva proyección financiera del sistema previsional

5.5. Las proyecciones del SIPA para el período 2010-2019

- 5.5.1. Introducción
- 5.5.2. Supuestos utilizados y rasgos metodológicos
- 5.5.3. Resultados de las Proyecciones
 - 5.5.3.1. Aportantes
 - 5.5.3.2. Beneficiarios
 - 5.5.3.3. Balance “Puro” o “Resultado Estructural” del Sistema

Anexo 4: Ley Nº 26.222 y Decreto Reglamentario Nº 313/207

Anexo 5: Ley Nº 26.425 - Sistema Integrado Previsional Argentino - Régimen Previsional Público. Unificación y Decretos reglamentarios 2104/08 y 2103/08

Anexo 6: El Sistema Integrado Previsional Argentino: Breve Resumen del Marco Legal Reciente

Sección 5. La Contrarreforma y la vuelta al Sistema de Reparto

Decisiones políticas importantes que se remontan desde el año 2004 en adelante, han retrotraído al sistema previsional argentino a un escenario regulatorio bastante similar al vigente en la etapa previa a la reforma impuesta por la Ley N° 24.241 - que marcara a partir de 1994 el inicio del sistema mixto ya analizado - generando interrogantes mayúsculos en cuanto a la sustentabilidad financiera de largo plazo, según de detalla seguidamente.

El período gubernamental del ex presidente Néstor Kirchner, en particular su gestión a partir del año 2004 en adelante, y el actual de su esposa Cristina Fernández de Kirchner, marcan un cambio radical de muchas de las políticas públicas implementadas por los gobiernos que le precedieran. El sistema provisional fue uno de los sectores que registró un cambio significativo.

Dos modificaciones sin embargo resultaron ser las de mayor significación y ocurrieron en los años 2007 y 2008. La primera fue el dictado de la Ley N° 26.222 de 2007, concomitante con la decisión de reconocer una moratoria previsional de alta cobertura. La segunda, fue el dictado la Ley N° 26.425 de 2008, que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y elimina el régimen de capitalización⁵⁸.

En los puntos que siguen se pasa revista de la “contrarreforma” previsional decidida, se formula una revisión crítica de la misma y se destacan las probables implicancias en cuanto a su solvencia de largo plazo.

5.1. La Ley N° 26.222 y demás cambios operados en el período 2004-2007

5.1.1. Lineamientos principales de los cambios introducidos por la nueva ley

El 8 de Marzo de 2007 se publica en el Boletín Oficial la Ley N° 26.222 de Reforma Previsional, que introdujo modificaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establecido por la Ley N° 24.241, vigente desde el 14 de Julio de 1994.

La Ley N° 26.222 fue reglamentada por el Decreto N° 313/07, y estableció básicamente las siguientes disposiciones:

1. La posibilidad de cambiar de sistema (AFJP/Reparto) cada 5 años.

Los trabajadores afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones podían optar por cambiar de régimen al cual estaban afiliados una vez cada cinco (5) años. No podían sin embargo ejercer dicha opción los trabajadores que hubieran cumplido 55 años de edad los hombres y 50 años de edad las mujeres. Pero, excepcionalmente, en una primera oportunidad de opción no rigió dicha limitación.

La legislación vigente con la Ley N° 24.241 incentivaba el traspaso al régimen de capitalización; la contrarreforma revierte esta política. La razón subyacente en la filosofía de la Ley N° 24.241 era que los trabajadores fueran dueños de su propio ahorro, decidiendo ellos mismos como tutelares de ese ahorro a quien confiar su administración, y evitar que los fondos de los trabajadores pudieran ser expropiados, sea de manera directa o en forma indirecta, por parte de las administradoras y/o de los

⁵⁸ Esta ley fue reglamentada por el Decreto N° 2099/08. Asimismo, otras disposiciones importantes publicadas en el Boletín Oficial son el Decreto N° 2103/08, que modifica el Decreto N° 897/07 en relación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino y el Decreto N° 2104/08, que dispone que todas las personas quedan incluidas en el nuevo SIPA (ver Anexos 4 y 5).

gobernantes de turno, circunstancia que usualmente queda lamentable e inevitablemente abierta en un régimen de reparto.

Si bien la medida fue justificada en ampliar el margen de elección de los trabajadores (pudiendo volver al régimen de reparto), en rigor la reforma no incentiva la competencia entre los dos regímenes, sino que simplemente deja abierta la posibilidad de un accionar especulativo, como se explica luego (ver punto 6).

2. Indecisos: los trabajadores nuevos que no ejercieran la opción quedaban en el Sistema de Reparto.

Las personas físicas que ingresaran por primera vez al mercado laboral, podían optar por el Régimen Previsional Público o por el de Capitalización, dentro del plazo de noventa (90) días contados a partir de la fecha de inicio a la relación de dependencia o de la inscripción como trabajador autónomo. De no ejercer dicha opción, se entendía que la misma es formalizada por el Régimen Previsional Público. Es importante recordar que a fines de 2006, aproximadamente el 80% de los trabajadores no ejercían el derecho a opción. La aclaración final formulada en el punto previo aplica también a este punto.

3. Otorgamiento de una nueva opción de paso al Régimen de Reparto para los afiliados en el Régimen de Capitalización de las AFJP.

A los afiliados al Régimen de Capitalización se les permitió optar por el Régimen Previsional Público, para lo cual se fijó un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir del 12 de Abril hasta el 31 de Diciembre de 2007 de conformidad al decreto reglamentario. Aplica nuevamente aquí lo aclarado en los dos puntos anteriores sobre la intención inicial de resguardar la integridad patrimonial del ahorro de los trabajadores no susceptibles de expropiaciones o cambios discrecionales de los gobernantes de turno.

4. Traspaso forzado al Régimen de Reparto para los entonces afiliados al Sistema de Capitalización cuyo ahorro acumulado en su cuenta individual (CCI) arroja un saldo inferior a 250 MOPRE, al momento de veinte mil pesos (\$20.000); se establece que en los sucesivos, estos afiliados serían considerados afiliados al Régimen Previsional Público.

Se incorporó un nuevo artículo (Art.30 bis) el cual estableció que en los casos de afiliados al Régimen de Capitalización que contaran al menos con cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres, y cincuenta (50) años de edad las mujeres y cuya Cuenta de Capitalización Individual (CCI) arroja un saldo inferior a 250 MOPRE, entonces veinte mil pesos (\$20.000), las AFJP debían transferir al Régimen de Reparto el mencionado saldo. Ello se aplicaba siempre que el afiliado no manifieste su voluntad expresa por permanecer en el Régimen de Capitalización, suscribiendo el Formulario "Comunicación Fehaciente de Ratificación Art. 30 bis de la Ley 24.241" el cual se encontraba disponible en las páginas web de todas las AFJP. El plazo para manifestar la opción de permanecer en el Régimen de Capitalización para aquellas personas que al 1º de Abril cuenten con dichas condiciones, fue fijado del 12 de Abril de 2007 al 10 de Julio de 2007 inclusive. Igual procedimiento debían efectuar quienes, con posterioridad al 1 de Abril de 2007 excedieran a esa edad y el saldo de su Cuenta de Capitalización Individual fuese menor o igual a 250 MOPRES, teniendo un plazo de noventa (90) días a partir de la fecha en que alcanzaren dicha edad.

Aún cuando los trabajadores pueden optar por el no traspaso al régimen de reparto, la intención de la contrarreforma era obligar a un trámite explícito del trabajador para contrarrestar esa medida discrecional del gobierno, que implica el traspaso de esos dineros a las arcas públicas. Pero el traspaso discrecional de fondos al régimen de reparto ha sido ampliado a otros grupos de aportantes, según se explica seguidamente.

5. Confiscación compulsiva de los montos acumulados en las cuentas de capitalización de sectores comprendidos en regímenes especiales.

A partir de la Resolución Conjunta SAFJP 4/2007 - ANSeS 272/2007 y la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 135/2007, amparados bajo las disposiciones legales que se citan luego, los

fondos de quienes se hubieran desempeñado en algunas actividades, como por ejemplo la docencia, pasaron compulsivamente al régimen estatal de reparto. Precisamente en el caso de educación, ni siquiera se tiene en cuenta si los fondos provienen de empresas que nada tienen que ver con la educación. Bastara con que una persona haya dado unas clases en un Instituto terciario para estar alcanzado por esta resolución.

En efecto, la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 135/2007 dispuso que los afiliados que se encontraran comprendidos en el ámbito de aplicación de los Regímenes Especiales regulados por las Leyes N° 22.731 (Régimen jubilatorio específico para el personal del Servicio Exterior de la Nación) y N° 24.018 (Presidente y Vicepresidente, Jueces de la Corte Suprema, Funcionarios del Poder Judicial, Fiscalía Nacional de Investigaciones, Vocales del Tribunal de Cuentas, Legisladores Nacionales, Ministros y Secretarios, Intendente, Concejales y Procurador del Tesoro y de los Decretos N° 137/05 (Régimen Previsional Especial para el Personal Docente de Nivel Inicial, Primario, Medio Técnico y Superior no Universitario) y N° 160/05 (Régimen Previsional Especial para Investigadores Científicos y Tecnológicos), quedaban excluidos de la Ley N° 24.241, y no podían realizar la opción prevista en su artículo 30, ni destinar sus aportes al sistema de capitalización.

Se trató de una apropiación compulsiva de fondos sin que se diera posibilidad alguna de opción para los trabajadores comprendidos en los regímenes especiales citados. La exclusión de los mismos a los alcances de la Ley N° 24.241, dio pie a esta arbitraria confiscación en circunstancias de hecho que venían aceptándose hasta entonces, dado que muchos de los trabajadores de tales regímenes especiales estaban aportando al sistema de capitalización. Prueba de ello fue que el propio entonces Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, lo venía haciendo e hizo pública en esa oportunidad "su decisión" de pasarse al régimen de reparto, como acto político para alentar la adhesión a este régimen. En realidad aún cuando el ex Presidente no hubiese decidido hacerlo, por las disposiciones comentadas habría sido compulsivamente obligado a hacerlo.

6. Aumento de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

El haber de esta prestación se aumentó de ochenta y cinco centésimas por ciento (0,85%) a uno y medio por ciento (1,5%) por cada año de servicios con aportes realizados al Régimen Previsional Público, con un límite de 35 años. Este modo de determinación era aplicable para los beneficios solicitados a partir del 1 de Julio de 2007. Asimismo se estableció el recálculo, conforme la nueva determinación, para los beneficiarios del SIJP a partir del 1 de Julio de 2007.

Como se anticipara en el punto 1, la contrarreforma iniciada con la Ley N° 26.222 en los hechos no perfeccionaba la "competencia" entre regímenes - reparto vs. capitalización - incentivada la primera por la mejora en la PAP. Esto se debe a que la PAP es un beneficio que se determina como porcentaje fijo de los salarios, independientemente del momento en que ese aporte se realiza. Se trata de una forma muy rudimentaria e inapropiada de cálculo del haber, dado que ignora el principio financiero elemental de que el capital genera interés, o que el dinero tiene un costo de oportunidad en el tiempo reflejado en la tasa de interés. Es decir, no tiene en cuenta el valor de los aportes efectuados en diferentes momentos del tiempo, que tienen consecuentemente diferente valor económico. Bajo estas condiciones, resulta claro que en edades tempranas, siempre convendrá aportar a capitalización, dado que hay mayor número de años para capitalizar los ahorros, y a partir de algún momento intermedio de la vida activa, será ventajoso pasar al régimen de reparto, ya que la PAP, al ser un porcentaje del salario, resultará mayor que lo que rendirían financieramente los aportes realizados. La diferencia es un subsidio que deberá cubrir el Estado. En el Anexo

En efecto, algunos ejemplos sencillos pueden ilustrar la razón por la que la contrarreforma introducida por la Ley N° 26.222 no estimula la competencia entre reparto y capitalización, dependiendo la elección u opción que habrán de adoptar los trabajadores, no de las características de los rendimientos de cada régimen y/o de las preferencias de cada trabajador, sino que la misma inducirá en forma generalizada a una selección combinada según el período laboral de las personas.

En el Ejemplo 1 se supone el caso de un trabajador que iniciando sus actividad a los 18 años se jubila a los 53 años luego de 35 años de servicio. La base del cálculo para la opción de capitalización supone una tasa de rendimiento anual del 5% de los fondos aportados a una AFJP y la de reparto el porcentaje del 1,5% por año de servicio que segura el Art. 2º de la citada ley. En el Cuadro N° 1 se

simula el Ejemplo 1. En este caso, al año 29 de vida activa se producirá el cambio de régimen (de capitalización a reparto).

CUADRO Nº 1 EJEMPLO 1			
AÑO	APORTE	CAPITALIZACIÓN	P.A.P.
1	100	451,60	1,50
2	100	425,33	3,00
3	100	400,32	4,50
4	100	376,49	6,00
5	100	353,80	7,50
6	100	332,19	9,00
7	100	311,61	10,50
8	100	292,01	12,00
9	100	273,35	13,50
10	100	255,57	15,00
11	100	238,64	16,50
12	100	222,51	18,00
13	100	207,15	19,50
14	100	192,53	21,00
15	100	178,60	22,50
16	100	165,33	24,00
17	100	152,70	25,50
18	100	140,66	27,00
19	100	129,20	28,50
20	100	118,29	30,00
21	100	107,89	31,50
22	100	97,99	33,00
23	100	88,56	34,50
24	100	79,59	36,00
25	100	71,03	37,50
26	100	62,89	39,00
27	100	55,13	40,50
28	100	47,75	42,00
29	100	40,71	43,50
30	100	34,01	45,00
31	100	27,63	46,50
32	100	21,55	48,00
33	100	15,76	49,50
34	100	10,25	51,00
35	100	5,00	52,50

El Ejemplo 2 modifica el supuesto de los años de servicio, suponiendo que el trabajador trabaja hasta alcanzado los 70 años de edad, luego de 52 años de servicio desde su inicio a los 18 años. El rendimiento de los fondos en la AFJP y lo que aporta la PAP por año de servicio se mantienen iguales al Ejemplo 1. En el Cuadro Nº 2 se simula el Ejemplo 2.

Como se advierte en los dos casos, existe un corte de los rendimientos que induce a los trabajadores uniformemente a adoptar Capitalización hasta cierto año, a partir del cual se lo induce al traspaso a Reparto. Mientras que en el caso del Ejemplo 1 eso ocurre a los 29 años de servicio, en el Ejemplo 2 opera a los 43 años de servicio. En los Gráficos 1 y 2, se pueden visualizar los dos casos.

CUADRO Nº 2 EJEMPLO 2			
AÑO	APORTE	CAPITALIZACIÓN	P.A.P.
1	100	1.164,28	1,50
2	100	1.104,08	3,00
3	100	1.046,74	4,50
4	100	992,13	6,00
5	100	940,13	7,50
6	100	890,60	9,00
7	100	843,43	10,50
8	100	798,50	12,00
9	100	755,72	13,50
10	100	714,97	15,00
11	100	676,16	16,50
12	100	639,20	18,00
13	100	604,00	19,50
14	100	570,48	21,00
15	100	538,55	22,50
16	100	508,14	24,00
17	100	479,18	25,50
18	100	451,60	27,00
19	100	425,33	28,50
20	100	400,32	30,00
21	100	376,49	31,50
22	100	353,80	33,00
23	100	332,19	34,50
24	100	311,61	36,00
25	100	292,01	37,50
26	100	273,35	39,00
27	100	255,57	40,50
28	100	238,64	42,00
29	100	222,51	43,50
30	100	207,15	45,00
31	100	192,53	46,50
32	100	178,60	48,00
33	100	165,33	49,50
34	100	152,70	51,00
35	100	140,66	52,50
36	100	129,20	54,00
37	100	118,29	55,50
38	100	107,89	57,00
39	100	97,99	58,50
40	100	88,56	60,00
41	100	79,59	61,50
42	100	71,03	63,00
43	100	62,89	64,50
44	100	55,13	66,00
45	100	47,75	67,50
46	100	40,71	69,00
47	100	34,01	70,50
48	100	27,63	72,00
49	100	21,55	73,50
50	100	15,76	75,00

51	100	10,25	76,50
52	100	5,00	78,00

Gráfico N 1

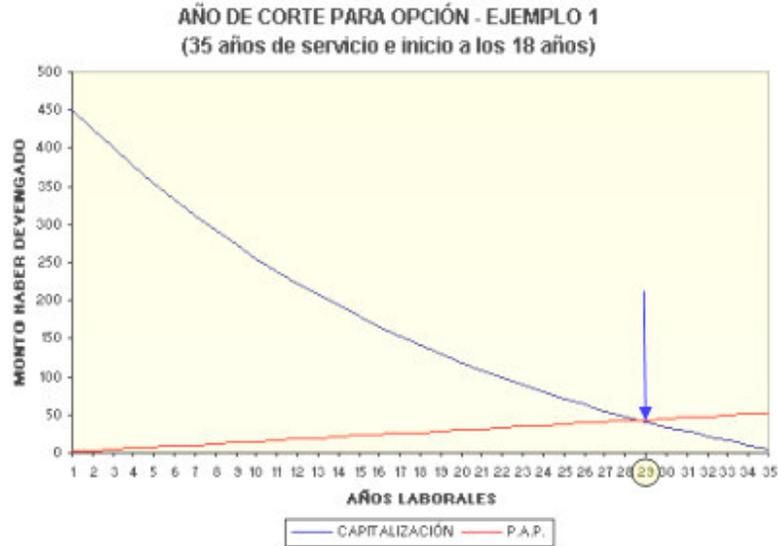
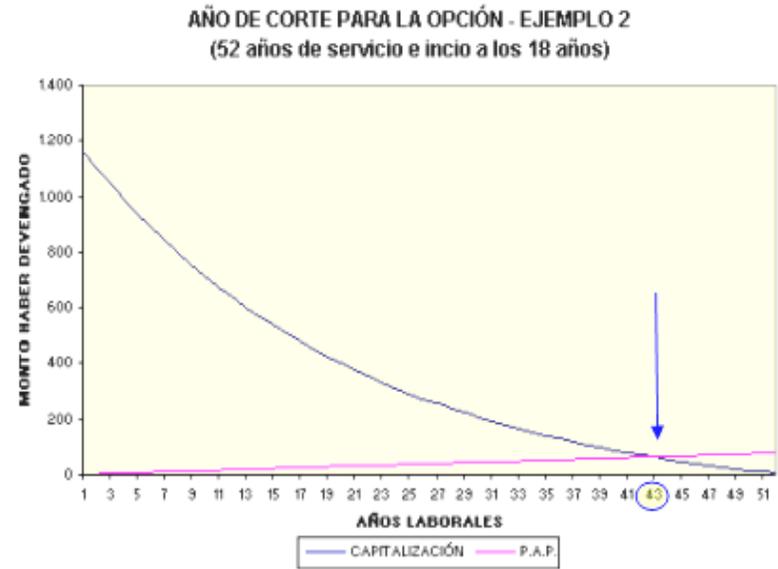


Gráfico N° 2



La diferencia entre ambos ejemplos, radica que en el caso del Ejemplo 2 el trabajador dispone de mayor cantidad de años para capitalizar ahorros en su CIC, pues su edad de retiro se supone recién a los 70 años; de allí que la opción de pasarse a Reparto opere más tardíamente - en el año 43 de su vida laboral - en tanto en el Ejemplo 1, ello ocurre a los 29 años de actividad. En el Ejemplo 2 se van a registrar los 10 últimos años en el régimen de Reparto, en tanto en el Ejemplo 1 ese lapso se reduce a los últimos 7 años de labor.

Por cierto que el año de corte para formular el cambio de la opción, dependerá también el rendimiento obtenido con los fondos ahorrados en la AFJP. Por ejemplo, si la tasa de rendimiento fuera menor a la supuesta en los ejemplos previos, la opción de corte para pasarse

al régimen de Reparto se producirá naturalmente antes. En los cuadros N° 3 y 4 se simulan los dos casos alternativos con la nueva tasa del 3% anual de los fondos capitalizados.

CUADRO N° 3 EJEMPLO 3			
AÑO	APORTE	CAPITALIZACIÓN	P.A.P.
1	100	181,39	1,50
2	100	173,19	3,00
3	100	165,23	4,50
4	100	157,51	6,00
5	100	150,01	7,50
6	100	142,73	9,00
7	100	135,66	10,50
8	100	128,79	12,00
9	100	122,13	13,50
10	100	115,66	15,00
11	100	109,38	16,50
12	100	103,28	18,00
13	100	97,36	19,50
14	100	91,61	21,00
15	100	86,03	22,50
16	100	80,61	24,00
17	100	75,35	25,50
18	100	70,24	27,00
19	100	65,28	28,50
20	100	60,47	30,00
21	100	55,80	31,50
22	100	51,26	33,00
23	100	46,85	34,50
24	100	42,58	36,00
25	100	38,42	37,50
26	100	34,39	39,00
27	100	30,48	40,50
28	100	26,68	42,00
29	100	22,99	43,50
30	100	19,41	45,00
31	100	15,93	46,50
32	100	12,55	48,00
33	100	9,27	49,50
34	100	6,09	51,00
35	100	3,00	52,50

CUADRO N° 4 EJEMPLO 4			
AÑO	APORTE	CAPITALIZACIÓN	P.A.P.
1	100	365,09	1,50
2	100	351,54	3,00
3	100	338,39	4,50
4	100	325,62	6,00
5	100	313,23	7,50
6	100	301,19	9,00

7	100	289,50	10,50
8	100	278,16	12,00
9	100	267,15	13,50
10	100	256,45	15,00
11	100	246,07	16,50
12	100	235,99	18,00
13	100	226,20	19,50
14	100	216,70	21,00
15	100	207,48	22,50
16	100	198,52	24,00
17	100	189,83	25,50
18	100	181,39	27,00
19	100	173,19	28,50
20	100	165,23	30,00
21	100	157,51	31,50
22	100	150,01	33,00
23	100	142,73	34,50
24	100	135,66	36,00
25	100	128,79	37,50
26	100	122,13	39,00
27	100	115,66	40,50
28	100	109,38	42,00
29	100	103,28	43,50
30	100	97,36	45,00
31	100	91,61	46,50
32	100	86,03	48,00
33	100	80,61	49,50
34	100	75,35	51,00
35	100	70,24	52,50
36	100	65,28	54,00
37	100	60,47	55,50
38	100	55,80	57,00
39	100	51,26	58,50
40	100	46,85	60,00
41	100	42,58	61,50
42	100	38,42	63,00
43	100	34,39	64,50
44	100	30,48	66,00
45	100	26,68	67,50
46	100	22,99	69,00
47	100	19,41	70,50
48	100	15,93	72,00
49	100	12,55	73,50
50	100	9,27	75,00
51	100	6,09	76,50
52	100	3,00	78,00

Con menor rendimiento, en el caso del Ejemplo 1, ahora Ejemplo 3, el año de corte se produce a los 26 años de actividad, es decir, 3 años antes. En el caso del Ejemplo 4, se produce en el año 38, es decir, 5 años antes que en el Ejemplo N° 2.

Esta claro que pasados más de veinte años de capitalización, el trabajador ya tiene en claro el rendimiento obtenido por sus fondos en la CIC y, por extrapolación, cual sería el rendimiento futuro por los años que faltan hasta su retiro, de manera que la determinación del año de corte para la opción del traspaso a Reparto, constituye un ejercicio sencillo y fácil de entender para el común de la gente.

Respecto a la actualización, la ANSeS toma los salarios a valor histórico, basada en la derogación de la indexación por Ley de Convertibilidad (Resolución N° 63/94) desde 1/4/91. No obstante, según la Jurisprudencia (Corte Suprema de Justicia y Cámara de la Seguridad Social), la actualización está expresamente dispuesta por la ley (Art. 24, Ley N° 24.241) y no supone la indexación prohibida sino la adecuación a la realidad salarial.

La modificación no obstante, va dirigida a incentivar o inducir a los trabajadores a optar por el régimen de reparto. No había estimaciones de la sustentabilidad financiera de largo plazo de esta medida al momento de ser adoptada por cierto, lo cual abría un interrogante serio sobre la futura deuda inducida que habrá de devengar la medida, como se explica más adelante.

7. *Modificación de las comisiones que cobraban las AFJP y en el cobro del Seguro de Vida e Invalidez.*

Algunos expertos entendieron a ésta modificación como una de las más importantes de la contrarreforma. Las comisiones por la acreditación de los aportes obligatorios no podían ser superiores al uno por ciento (1%) de la base imponible o remuneración que dio origen a dicho aporte y, a fin de garantizar el financiamiento de estas obligaciones se reemplaza el Seguro Colectivo de Vida e Invalidez, debiendo las AFJP constituir a partir del 1° de enero de 2008 un Fondo de Aportes Mutuales que sería parte integrante del Fondo de Jubilaciones y Pensiones.

Al momento de la sanción de la ley la comisión promedio era del 2,53%, porcentaje que incluía la contratación del Seguro Colectivo con Compañías de Vida Previsional del 1,41% promedio - que resultaba ser por lo tanto el componente más significativo (55,73%) de la comisión de las AFJP - y la Comisión Neta promedio que era del 1,12%). La parte correspondiente al seguro se modificaba según lo indicado a continuación.

Al derogarse los Art. 174 y 175 de la Ley N° 24.241, se suprimen las Compañías de Vida Previsional y el Seguro Colectivo (Art. 18). Al modificar los Art. 95 y 96 de la Ley N° 24.241, las AFJP resultaban responsables de esas obligaciones con los Aportes Mutuales (Art. 8 y 9). Se formaba así un "Fondo de Aportes Mutuales", que sería parte integrante del Fondo Administrado por la AFJP. Las AFJP debían deducir del Fondo, "previo al cálculo del valor cuota", los importes necesarios para el pago de los retiros transitorios por invalidez y la integración de capitales complementarios. El Fondo mutual se expresaba en cuotas de cada AFJP y las deducciones (aportes mutuales) debían ser suficientes y uniformes para todas las AFJP, autorizándose la "extracción" de las cuentas del Fondo de los Aportes Mutuales (Art. 6). Reformaba asimismo el Art. 84 de la Ley N° 24.241 permitiendo "deducir del patrimonio del Fondo a los Aportes Mutuales". La Reglamentación (P. E.) fijó el mecanismo de cálculo de los aportes y eventuales compensaciones entre las AFJP para uniformidad de costo, y control de la gestión en cada fondo mutual.

De esta manera, se "universalizó" entre los aportantes, el financiamiento y cobertura de las contingencias de invalidez y muerte, "imputándose el costo a la Rentabilidad" del conjunto de los Fondos administrados por las AFJP, creando un mecanismo de cálculo de los Aportes Mutuales y de compensación de resultados entre las AFJP.

En cuanto a la administración del Fondo de Aportes Mutuales, no debía constituir un "Segundo Fondo" - que estaba prohibido por el Art. 59 Ley N° 24.241 - pero no estaba definido cual sería el menú de inversiones del Fondo, ya que por su destino podría ser diferente del Fondo de Jubilación y Pensión, aunque se le impone estar expresado en cuota de la AFJP.

La reglamentación no aclaraba como funcionaba la uniformidad de costos y compensaciones entre las AFJP a fin de no encarecer el sistema, ya que para entonces no había un "costo promedio" del seguro colectivo (1,41%, como se indicara) pero varias AFJP tenían costos menores y otras bastantes mayores. La mutualidad probablemente habría de aumentar el costo siniestral al "nivelar"

sin tener en cuenta las carteras históricamente mejor administradas. Asimismo, la mutualidad podía ser una nueva justificación para los fallos judiciales que otorgaban beneficios por invalidez y pensiones con porcentajes de incapacidad menores a los que requiere la Ley.

Aún cuando las disposiciones normativas no determinaban en principio subsidios cruzados entre los distintos afiliados, era altamente probable que la metodología de participación y control de los distintos actores a partir de la reforma, no ayudasen a reducir el nivel de siniestralidad que afectaba al SIJP, mas bien la falta de control por oposición permitiría probablemente relajar las condiciones de otorgamiento de los beneficios por invalidez.

En otro orden, para entonces las AFJP no cobraban comisiones sobre: imposiciones voluntarias, depósitos convenidos, y pago de retiros programados. En tanto, sigía “suspendida” la comisión sobre rentabilidad (Decreto N° 216/02), es decir, sobre la rentabilidad superior al 5% y hasta el 20% sobre el excedente, con un tope del 1,5% del fondo.

Sobre esta limitación, cabe precisar no obstante una contradicción, pues la nueva ley no derogaba el Art. 67 de la Ley N° 24.241, que establece que el importe de las comisiones sería establecido libremente por cada AFJP, pero delegaba al Poder Ejecutivo la facultad de “disminuir” el porcentaje de la comisión, sin fijar pauta alguna. Esto naturalmente violaba al Art. 76 de la Constitución Nacional que prohíbe al Congreso toda delegación Legislativa.

8. Se equiparaban los aportes previsionales para ambos sistemas.

Al momento de sancionarse la ley el aporte personal que todo trabajador en relación de dependencia realizaba al régimen previsional era distinto según el sistema elegido; es decir, quien aportaba a Reparto ingresaba el 11% del salario, y quien se encontraba afiliado a una AFJP aportaba el 7%. De acuerdo con el espíritu de la reforma, se previó que dicho aporte sería nuevamente el mismo en ambos sistemas. Para el caso de los trabajadores afiliados al Régimen de Capitalización continuaban siendo del 7% hasta fines de 2007, aumentando al 11% recién a partir del 1° de enero de 2008.

9. Incremento del tope salarial por el cual se realizaban los aportes personales.

El tope máximo de la base imponible era elevado de \$4.800 a \$6.000 (de 60 a 75 veces el valor del MOPRE - \$80 -) a los fines del cálculo de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia y autónomos comprendidos en este sistema; y se facultaba al Poder Ejecutivo a incrementarla en proporción al aumento del haber máximo en el régimen de reparto. Es decir, se elevaban las contribuciones personales para un pequeño grupo de aportantes, luego de eliminarse en el 2005 el límite para las contribuciones patronales.

10. Garantía del haber mínimo jubilatorio.

Se garantizaba a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones del Régimen Previsional Público y a los del Régimen de Capitalización que perciban componente público, el haber mínimo, que había sido derogado por la Ley N° 24.463 de Solidaridad Previsional. En realidad, el haber mínimo y la PBU de alguna manera implican una redundancia. Lo lógico era asegurar la prestación mínima, y eliminar en tal caso la PBU. El subsidio sería focalizado al segmento de los jubilados pobres, dejando fuera del subsidio a los jubilados ricos que también reciben la PBU.

Mediante esta modificación volvía a incluirse en el texto de la Ley N° 24.241, el derogado Art. 125 que originariamente establecía una garantía de haber mínimo a cargo del Estado Nacional para todos los afiliados al SIJP que cumpliendo con los recaudos de edad y servicios para obtener las prestaciones de Reparto, solamente obtuvieran una prestación total inferior 3,2/3 veces el valor del MOPRE (\$ 293), en cuyo caso el Régimen de Reparto incrementaba el haber de sus prestaciones de manera que percibiera en total (es decir en el caso de los afiliados al Régimen de Capitalización, la sumatoria de los haberes de la Jubilación Ordinaria más las prestaciones de Reparto) un monto no inferior al cuarenta por ciento (40%) del salario medio de la economía que sería establecido por la ANSeS.

No obstante, el nuevo texto del artículo, lejos estaba de garantizar un haber mínimo “real” tal como fuera concebido en el original, sino que simplemente se limitaba a garantizar el haber mínimo establecido en el “*artículo 17 de la presente ley*”, el cual por cierto se refiere a “lo que determinara la Ley de Presupuesto”, o según los fondos del presupuesto y la evolución de las finanzas públicas, como reza el Art. 5 de Ley N° 24.463.

11. Las AFJP debían financiar proyectos productivos y de infraestructura.

La AFJP debían invertir de la cartera de inversiones administrada, como mínimo un cinco por ciento (5%) y hasta un máximo de veinte por ciento (20%) en instrumentos cuya finalidad fuera financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina.

El Art. 74 de la Ley N° 24.241 preveía un listado de instrumentos en los que las AFJP “pueden” invertir el activo del Fondo como “máximo” de su cartera. A partir del Art. 5° de la Ley N° 26.222 se incorpora en el inciso Q) la “obligación” a las AFJP de invertir un “mínimo” del 5% y un “máximo” del 20% en “Títulos de Deuda, Certificados de participación en Fideicomisos, Activos u otros Títulos Valores representativos de deuda que financien proyectos productivos o de Infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina”. Fijar inversiones “mínimas” (5%) contraría el espíritu de la ley original que solo establecía topes “máximos” por emisor y por instrumento, para evitar la concentración en cierto tipo de activos. La inversión obligatoria con un mínimo tal alto, habría de hacer difícil cumplimentar los demás límites.

Finalmente, la exigencia introdujo otro posible conflicto: entre la obligación de cumplir con el mínimo del 5% y la colocación en los productos más “seguros y rentables” que también exigía la ley. Cabe acotar que el Senado adicionó a la lista de destinos posibles de este requisito a las Empresas del Estado, como ENARSA Y AySA, incluyendo la constitución de *joint ventures* públicos y público/privados que implican inversiones de alto riesgo. Los “proyectos de la infraestructura o productivos” serían mayoritariamente del sector público, o privado bajo licitación pública, y en general con “tasas” políticas. Al sancionarse la ley, con un fondo de aproximadamente \$90.000 Millones, un 5% representaba una inversión de \$4.500 Millones. En cinco años, ese flujo representaba \$7.250 Millones. Resultaba muy difícil que se esa manera se generasen proyectos de infraestructura o proyectos productivos por semejante monto de inversión que dieran garantía de seguridad y rentabilidad para los ahorros previsionales de los afiliados. La ley no aclaraba quién determinaba cuáles eran los proyectos que cumplieran los recaudos establecidos.

La conclusión sobre esta regulación era que se trataba de una medida grave en contra de la letra y el espíritu del sistema de inversiones de la Ley N° 24.241, creando un peligroso precedente luego de la lamentable experiencia con la inversión compulsiva en Letras de Tesorería que se planteara en Diciembre 2001 y reiteraba la vieja pretensión del Estado Nacional de “disponer” políticamente de los fondos de la seguridad social.

Preguntas importantes surgían de la contrarreforma ensayada con la Ley N° 26.222:

a) *¿Qué pasaba con los fondos acumulados en una AFJP de quienes optaran por pasarse a Reparto?*

Se suponía que los fondos seguirían siendo administrados por la AFJP y continuaban obteniendo la rentabilidad que alcanzare la Administradora.

b) *¿Cambiana la situación para los monotributistas y el personal doméstico?*

Estos trabajadores continuaban en sus regímenes especiales y los cambios propuestos no los afectan; es decir, seguían aportando al Estado y, por lo tanto, obtenían los beneficios previsionales del mismo.

c) *¿Se modificaban los Regímenes diferenciales?*

Se trata de un antiguo tema pendiente mediante el cual debía efectuarse la revisión y regularización de los distintos regímenes diferenciales prorrogados, para lo cual el Art. 157 de la Ley N° 24.241 otorgaba al PEN la facultad de proceder a la misma y proponer un nuevo listado de actividades

insalubres que sustituyera la abundante legislación sobre el tema, para lo cual le acordaba un “plazo de un año” a partir de la vigencia de la ley 24.241, largamente expirado, sin que se hubiera cumplido con dicha tarea.

Nada aportaba la modificación introducida por la Ley N° 26.222 al texto original del artículo que permitiera resolver esta cuestión, limitándose a modificar al último párrafo del Art. 57 a los efectos de establecer que el PEN, para hacer uso de las facultades que dicho artículo le acordaba debería contar previamente con un informe de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre los datos necesarios para ello.

De mayor relevancia era el contenido del Art. 16 de la Ley N° 26.222, ya que encomendaba a la Secretaría de Seguridad Social la tarea pendiente de revisión, que debía realizar en el término de “un año”, asumiéndose así el incumplimiento del PEN en la materia y otorgando un nuevo plazo similar al anterior.

5.1.2. Las moratorias

Los problemas del viejo sistema previsional parecían no desaparecer a pesar de la Reforma de 1994 y medidas posteriores a la misma han reproducido muchos de los desmanes financieros del pasado afectando al régimen de reparto. Tal el caso de las moratorias previsionales que durante los últimos dos años incrementaron en forma sensible las obligaciones previsionales, sin contar ellas con coberturas de ahorro previas que permitan financiarlas.

En efecto, el dictado del Decreto N° 1454/05 modificatorio de la Ley N° 24.476, propició en el marco de las Leyes N° 25.865 de Moratoria Previsional y N° 25.994 de Jubilación Anticipada, una solución para aquellas personas que cumplieran o cumplirían la edad jubilatoria requerida por la Ley N° 24.241 en forma posterior al 31 de diciembre de 2004, posibilitando que también estos trabajadores pudieran acogerse a la moratoria previsional y gozar de las prestaciones que les correspondieran en forma simultánea al pago de las cuotas de la deuda reconocida. Es decir, el nuevo mecanismo lanzado en 2007 incluye a las dos moratorias vigentes al momento de su lanzamiento; por un lado, la prevista por el Artículo N° 6 de la Ley N° 25.994, que permitió acogerse al beneficio hasta enero del 2004, y fijó una duración de dos años, la que puede ser prorrogada por el Poder Ejecutivo por dos años más. Por otra parte, también alcanza a la Ley N° 24.476 y Decreto 1454/05 citados, que permite completar períodos hasta 1993 y que es de carácter permanente y no tiene vencimiento.

Una ampliación a las condiciones de acogimiento a la moratoria, es la inclusión de los beneficios pensionarios, permitiendo que los causahabientes de los trabajadores autónomos fallecidos sin regularidad en sus aportes, pudieran acogerse al plan de facilidades de pago y abonar en cuotas los períodos necesarios para obtener el derecho a pensión directa del causante en forma simultánea a la percepción del haber.

Dando un argumento que bien podría calificarse de “infantil”, el entonces Administrador de la ANSeS Sergio Massa explicaba al lanzamiento de la nueva moratoria que *“quienes comiencen a cobrar la jubilación, sólo deberán pagar la primera cuota y a partir de las siguientes registrará el descuento del haber mensual, que en el caso de esta operatoria podrá exceder el 20 por ciento de los haberes jubilatorios”*; agregando que *“con esto lo que se busca es que el jubilado no tenga que ir a pagar cada cuota y además se evita que, por cualquier incumplimiento, se caiga la moratoria y el jubilado pierda el beneficio”*.

Si bien el Gobierno llamó a esta política “moratoria” previsional, en los hechos el término no es correcto. Una moratoria es un plan de facilidades de pago y condonación de deudas o quita en el valor actual de lo adeudado por el contribuyente, a fin de ponerse al día con el fisco al pagar su deuda tributaria por aportes previsionales que dejaron de pagarse parcialmente, en tanto que para los que nunca aportaron constituye un subsidio. En este caso, el esfuerzo monetario para el pago queda en manos del propio Estado, y la “moratoria” por lo tanto no es tal sino que en rigor funciona como transferencia o “subsidio” al sector privado.

Respecto al impacto de las moratorias, cabe señalar que a enero de 2007 la ANSeS pagó 4 millones de prestaciones por el régimen nacional, cuando a mediados de 2006 atendía 3 millones de

beneficios y la nueva moratoria aún estaba en marcha al momento de redactarse este informe. La ley de presupuesto sancionada para 2007 había presupuestado \$3,7 millones. Se estima que finalizado el año 2007, el número de afiliados en reparto habría aumentado cerca del 50%, sumando 1 millón de beneficios adicionales. En lo que respecta a la moratoria última, luego de estar casi un año en vigencia, a fin de Abril 2007 cuando ésta cerrara se había inscripto un total de 1,2 millones de personas. Bajo el supuesto que todos cobran el haber mínimo, actualmente en \$530 + \$30 de PAMI, la medida tendría un costo anual bruto de \$8.736 millones, equivalente a 1,1% del PBI, aunque su impacto pleno se verá recién cuando finalice el pago de la moratoria de 5 años de extensión⁵⁹. Otros expertos estiman que el impacto final de este aumento de los beneficios, pasado el período inicial de cinco meses donde se reduce el haber en concepto de aporte (¿?!) a partir del cual se pagará el haber normal, habría de alcanzar aproximadamente 2% del PBI actual.

Las consecuencias distributivas de estas moratorias – que suelen identificarse como dirigidas a los más pobres – tienen los efectos reales de todo sistema universalista, son regresivos, en tanto las personas sin cobertura previsional se distribuyen bastante homogéneamente en todos los quintiles de la distribución personal del ingreso. Sin embargo, siendo el acceso a la moratoria complejo y costoso, lo más probable será que el relativo reducido grupo de personas mayores sin cobertura previsional pertenecientes a las familias pobres sea el que menos aproveche este mecanismo. En efecto, según datos de IDESA y en base a INDEC, los pobres sin cobertura representan 0,5 millones de personas, en tanto los no pobres sin cobertura ascienden a 1,5 millones de personas.⁶⁰ Más aún, en el caso de nuevos jubilados que nunca han aportado al sistema, tratar un genuino subsidio como jubilación, es posible que en el futuro implique consecuencias negativas para los que efectivamente aportaron al sistema de reparto, dado que es posible que sean ellos y no el Estado los que hagan gran parte del esfuerzo para solventar la medida. De hecho, así como en el pasado reciente los que estaban arriba de la jubilación mínima financiaron con sus ingresos congelados los aumentos del haber mínimo, mirando a futuro es muy posible que todos los jubilados vean menores incrementos futuros en su prestación dado que parte será para financiar a los nuevos jubilados. La base de la pirámide se amplía y la altura se achica, pero el gasto total en seguridad social es el mismo en porcentaje del PBI (en torno al 6%) entre 2001 y 2007, aún con la inclusión de 1,2 millones de nuevos jubilados. Por supuesto que esta transferencia de recursos entre los mismos jubilados tendrá un impacto importante en la distribución del ingreso a escala nacional.

5.1.3. La no movilidad de los haberes

En los considerandos de la nueva legislación rezaba el objetivo del Gobierno en cuanto a que el Estado debe proteger “a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, a los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores”. El instrumento para alcanzar estos objetivos era “profundizar el rol del Estado”. Pero un proyecto no es bueno o malo por lo que dice sino por lo que propone y finalmente hace. Así, el Gobierno que “cuida” como nadie el bolsillo de los jubilados pobres, aumentó entre el 2002 y el 2006 a las jubilaciones más bajas en un 13%, mientras el costo de vida aumentó, en el mismo tiempo, el 90%.

En el caso de los jubilados que cobran entre el básico y \$1.000 el deterioro real había sido del 27% y los que percibían más de \$1.000, el deterioro fue del 34%. Muchos jubilados iniciaron entonces juicio por el incumplimiento de la Ley Nº 24.241 (Art. 24) y el Poder Judicial finalmente les dio la razón obligando al Estado a proceder a la actualización de los haberes. La Jurisprudencia citada en el punto anterior así lo preveía por otro lado. El costo fiscal anual estimado sería del 0,27% del PBI, a la que deberá sumarse la deuda que mensualmente se va acumulando hasta su efectivo pago. Es decir, nuevamente se repetía la misma historia previa al colapso que derivada al Pacto Fiscal I de 1992, que afectara en forma significativa los recursos tributarios coparticipados para honrar la deuda inducida con los jubilados del viejo sistema.

⁵⁹ En rigor, el costo de la medida resultaría de \$5.400 millones para el año 2007 (0,7% del PBI), \$5.600 millones los próximos cuatro años y a partir del 2012, cuando culmina el pago de las 60 cuotas de moratoria, el costo total ascendería a \$8.700 millones, o sea alrededor del 1,1% del PBI (Castiñeira, 2007). Sobre estas estimaciones volvemos a ocuparnos más adelante en el punto 5.5.2.

⁶⁰ Ver Giordano, O. (2007).

La Ley de Solidaridad Previsional no derogó la movilidad de los haberes; en rigor, en base a ella, el Congreso de la Nación debió anualmente disponer el aumento que corresponde por el coeficiente de movilidad del año pertinente. Desde 2002 en adelante no hubo cumplimiento de esta disposición legal, dando lugar a la acumulación de pasivos que los jubilados habrían luego de exigir honrar a través de la Justicia.

5.1.4. El impacto fiscal de la contrarreforma

Para una estimación del impacto neto que la contrarreforma de la Ley N° 26.222 dispusiera sobre las finanzas del Estado Nacional, resulta necesario contemplar el comportamiento esperado diferencial de los recursos, que se veían incrementados en el corto plazo para el Gobierno, y las mayores erogaciones que comenzaba a devengar el régimen de reparto en el corto y mediano o largo plazo.

Entre las medidas aportantes de recursos para el Gobierno, se tiene:

- a) *Asignación de indecisos al régimen de reparto y mejora de haberes en este segmento.* Esta medida genera un efecto positivo para las cuentas públicas en el corto plazo (\$1.100 millones para el promedio de los años 2007 a 2010).
- b) *Traslado al sistema de reparto, con sus ahorros acumulados, a hombres de más de 55 años y mujeres de más de 50 años que tiene saldos en sus cuentas inferiores a 20.000 pesos.* Esta disposición genera ingresos de una sola vez para el fisco por los saldos acumulados y luego un flujo de recaudación por aportes hasta el momento del retiro, y más tarde una corriente de pago de las respectivas jubilaciones. El efecto de corto plazo era de \$4.800 millones en el año 2007.
- c) *Traslado al sistema de reparto a los trabajadores en regímenes jubilatorios especiales (docentes no universitarios, jueces, diplomáticos e investigadores).* Este cambio tuvo un impacto según FIEL de \$1.300 millones para 2007.⁶¹ Sin embargo, de acuerdo con las cuentas fiscales sobre las que informara oportunamente la entonces Ministra de Economía con relación al resultado fiscal correspondiente al mes de mayo 2007⁶², el superávit primario mensual había ascendido a \$5.319,2 millones, que representaba un incremento del 36,2% del resultado obtenido en el mismo mes de 2006. En ese monto se incluyeron \$1.541,8 millones provenientes del traspaso al Tesoro Nacional de las cuentas particulares del régimen de capitalización de alrededor de 170.000 docentes, científicos, miembros del Poder Judicial y diplomáticos, que la contrarreforma decidiera de forma discrecional traspasarlos al régimen de reparto como se indicara.
- d) *Traspaso voluntario al reparto.* Este movimiento se estimaba que podía generar ingresos fiscales que, en promedio se ubicarían en torno de los \$1.800 millones anuales para el período 2007-2010.
- e) *Incremento del tope salarial para la determinación de los aportes.* Se trata de una pequeña proporción de los actuales aportantes al régimen de reparto, sobre los que no se tenía información para estimar el aumento de los aportes.

⁶¹ Artana (2007). El estudio sugiere que estas mejoras en las finanzas del Estado Nacional, tendrán no obstante un efecto negativo o un costo de oportunidad para la economía, debido a la menor tasa de ahorro esperada, ya que los ingresos del sistema de reparto se gastan y no es de esperar que la gente ahorre para cubrir los déficit futuros de este régimen. Asimismo, es de esperar una presión sobre los precios de los bienes y servicios no transables, por los stocks de las cuentas de capitalización que pasan al Estado, y que éste utiliza para financiar gasto corriente.

⁶² Editorial de La Nación, 29 de junio 2007, Pág. 18.

Computando exclusivamente los ingresos y egresos incrementales derivados de la contrarreforma que dispuso la contrarreforma decidida en 2007, el régimen de reparto tendría el resultado de corto plazo y más largo plazo indicado en el Cuadro N° 30.

CUADRO N° 30
IMPACTO MARGINAL DE LA CONTRARREFORMA
(EVOLUCIÓN INCREMENTAL DE LAS FINANZAS DEL REGIMEN DE REPARTO)
- 2007 – 2012 EN ADELANTE -

Concepto	Período 2007 - 2011 (Anual)	Después de 2012 (Anual)
Recursos incrementales	\$ 9.242 millones	\$ 2.900 millones
a) Asignación indecisos	\$ 1.100 millones	\$ 1.100 millones
b) Traspaso Compulsivo 1	\$ 4.800 millones ^{1/}	-
c) Traspaso Compulsivo 2	\$ 1.542 millones ^{1/}	s/e
d) Traspaso voluntario	\$ 1.800 millones	\$ 1.800 millones
e) Incremento tope salarial	s/e	s/e
Erogaciones incrementales	\$ 6.600 millones	\$ 20.795 millones
Moratoria	\$ 6.600 millones ^{2/}	\$ 8.800 millones
Nuevos jubilados	s/e	\$ 10.080 millones ^{2/}
Movilidad de haberes	s/e	\$ 1.915 millones ^{3/}
Incremento de la PAP	s/e	\$ 19.170 millones ^{4/}
Haber mínimo	s/e	s/e
Resultado	(+) \$ 2.642 millones	(-) \$ 39.965 millones

Notas: s/e: sin estimar; ^{1/} Solo válido para 2007. ^{2/} Estimación de mínima computando haber básico más PAMI (costo del haber mensual de \$ 580 = \$520 haber + \$30 PAMI). ^{3/} Sin computar deuda acumulada desde 2002. El flujo anual equivalente 0,27% del PBI, según FIEL, 2007. ^{4/} Estimado en un 2,7% del PBI por FIEL (2007).

Fuente: Elaboración propia.

FIEL ha estimado que computando una tasa de descuento del 4% anual real por falta de movilidad de los haberes, los déficit estructurales que habrán de sustituir al escenario de superávit que comenzaba a general el sistema de reparto a partir de 2006 luego de pasada la transición de la reforma de 1994, demandaría una participación del financiamiento asistido para el gasto previsional equivalente al 7% del PBI⁶³.

Sin computar el costo financiero real ligado al flujo correspondiente al déficit futuro, y de acuerdo con los guarismos del Cuadro N° 20, el déficit estructural alcanzaría a alrededor de 5,6 % del PBI. Esto retornaría al sistema a la situación financiera enfrentada al momento de la reforma de 1994, cuando el gasto previsional requería fondos equivalentes el 6% del PBI⁶⁴.

En el cálculo mostrado en el Cuadro N° 30, sin embargo, falta computar el rendimiento probable del superávit que acumulara la ANSeS durante los primeros años de la contrarreforma. Al respecto, el gran interrogante es cuál habrá de ser la cartera de inversiones de dicho ahorro.

Sobre los ahorros ahora acumulados en la ANSeS el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 897, publicado en el Boletín Oficial el día 13 de Julio de 2007, de "*creación y fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto*".

Naturalmente, al ser un Decreto del PEN, poco se esfuerza la norma para acotar los posibles destinos de esos dineros, a la manera que sí lo hacía la Ley N° 24.241 con respecto a los fondos de

⁶³ FIEL (2007). El estudio de FIEL sugiere que adicionalmente la eliminación de la pérdida real por la falta de movilidad de los haberes, podría demandar otros 4,2% del PBI y el aumento de la PAP 2,7% del PBI. A estos valores habría que deducir el incremento de los ingresos genuinos del sistema por los aportes de los traspasos presentes y futuros al régimen de reparto, no contemplados en esa estimación del 7%.

⁶⁴ Ver Piffano, H. (1997).

las AFJP. El decreto dejaba el encuadre del manejo financiero en manos de la propia organización que se crea por el decreto, dependiendo en gran medida del PEN para definir estas normas. Y al respecto pareciera que no bastaba con establecer que se trataba de un fondo para garantizar la sustentabilidad del régimen previsional de reparto; se requerían recaudos algo más severos para que los funcionarios de turno no mal invirtieran esos fondos. La historia de la aplicación de fondos previsionales a fines que el propio Gobierno de turno estimara necesario financiar, y que poco han tenido en mira la mejora o al menos el mantenimiento del valor real de los dineros supuestamente ahorrados por los trabajadores, está suficientemente probado en la historia previsional de Argentina. El repaso histórico desarrollado previamente en este mismo trabajo y de otros estudios aplicados al caso argentino, sobre los que da cuenta nuestras Referencias, constituye una prueba abrumadora en ese sentido.

La contrarreforma que dispusiera la Ley N° 26.222 incluso obligaba a las AFJP, como ya se indicara, a invertir en proyectos de infraestructura, muchos de los cuales normalmente arrojan rentabilidades privadas negativas, pues el Estado invierte en obras que supuestamente poseen un alto contenido de externalidades, beneficios por tanto no apropiables por quienes aportan los fondos. De manera que si la aplicación de los fondos del régimen de reparto habrá de ser dispuesta por los funcionarios de turno que dependerán en gran medida del PEN, difícilmente habrá de asegurarse sustentabilidad financiera del sistema.

Finalmente, y muy lamentablemente, aún cuando la norma hubiera contemplado recaudos más específicos con relación a la “garantía real” de los fondos, los incumplimientos de pasivos de parte del Estado también tiñe de negro la historia fiscal y financiera de la Argentina. La mejor garantía para ello ha sido y debiera ser, aislar el manejo de los fondos ahorrados por los trabajadores de las arcas del Estado, sin que los gobiernos de turno tengan posibilidad alguna de decidir o coaccionar de cualquier manera para la aplicación de los mismos. Ese era el espíritu de la Reforma que introdujera la Ley N° 24.241 de 1994, registrándose un franco retroceso hacia el pasado.

5.1.5. Conclusiones sobre la “contrarreforma” implementada en 2007

La reforma de la Ley N° 26.222, moratorias y demás instrumentos legales analizados previamente constituye una vuelta hacia atrás de la Reforma de 1994 introducida por la Ley N° 24.241. Para los que sostienen ideológicamente un sistema previsional de contenido fuertemente estatal, los cambios introducidos no terminan de conformar y debería ir más lejos (¿hacia atrás?); en tanto para los que apoyaron y siguen apoyando la reforma de 1994, se trata de un lamentable intento de vuelta al fracasado sistema previsional del pasado.

Los sostenedores del enfoque estatal, basan sus argumentos legales en lo dispuesto por disposiciones del Art. 14 bis de la Constitución Nacional que establece que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable” y en el fundamento ideológico que propende a un sistema de seguridad social “público, solidario y universal”.

Sin embargo, el encuadre constitucional no debiera interpretarse como lesionando el derecho de todo ciudadano en ser partícipe del sistema público o del privado según su elección. Lo importante de lo dispuesto por el Art. 14 bis, es en todo caso evitar la posible situación de ciudadanos marginados o excluidos de la cobertura previsional. En tal caso, sí se estaría lesionando principios sostenidos por nuestra Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, hoy incorporados también en la Constitución reformada de 1994.

En rigor, la Reforma de 1994 no fue el fruto de un imaginado diseño teórico-técnico de superación alentado por supuestas ideología liberales, sino al cálculo económico real que demandaba la inevitable salida de un sistema quebrado y asistido en forma extraordinariamente amplia por aportes tributarios, muy superiores a los aportes genuinos del sistema. Sobre esto, remitimos al lector a lo analizado en los puntos anteriores de esta Sección y Secciones previas, en particular lo analizado en la Sección 2, punto 2.2. Si no fuera esto así, la pregunta que habría que responder es ¿En 1994, antes de la sanción de la ley que creó las AFJP, todos los jubilados de la Argentina estaban conformes y felices? La respuesta es que el cien por ciento de los mismos protestaban (pública y judicialmente) por la estafa a la que habían sido sometidos por el Estado, por lo menos, en los últimos cuarenta años.

La nueva confiscación de los ahorros de los trabajadores que generó la contrarreforma de 2007, tuvo sus primeros indicios concretos a pocos días de su vigencia. Los fondos traspasados en realidad constituyeron los activos acumulados en títulos y otras inversiones administrados por las AFJP con el objetivo de acrecentar el valor de los ahorros propiedad de esos trabajadores. Ahora han dejado de serlo para engrosar la caja del Estado. Sin embargo, el traspaso de esos activos tiene la contracara de la incorporación de nuevos futuros pasivos que el Estado se compromete a sostener con el pago futuro del haber provisional, pasivo al que previamente no estaba obligado. De manera que el ingreso de los fondos al presente no constituye un ingreso corriente de libre disponibilidad para el Gobierno, o simplemente sumable a los ingresos tributarios corrientes. Esos fondos deben garantizar su aplicación a destinos que impliquen el mantenimiento de su valor actual y su incremento por la capitalización de su aplicación a inversiones rentables para garantizar el futuro pago de haberes.

Las expresiones de la Ministra de Economía de entonces rescatadas por la prensa, es asimismo una muestra de la distorsión conceptual que quizás deliberadamente subyace en la política implementada con la contrarreforma. La Ministra expresó que la reforma provisional dispuesta “trae aparejada la recuperación por parte del Estado Nacional de estos recursos que fueron quitados cuando se hizo la reforma de 1994 y que *son legítimos fondos del Estado*” (*sic*). Pero en rigor esos fondos nunca fueron quitados “al Estado”, pues pertenecían a los trabajadores, es decir, nunca pertenecieron al Estado. Por otra parte, sobre la promesa de devolver esta confiscación con el haber provisional del futuro, no parece constituir una promesa creíble en base a la experiencia vivida en el pasado y la que – por lo visto en el punto anterior - se vivía insólitamente al momento mismo en que la promesa era enunciada.

En síntesis, coincidiendo en parte con Martini (2007) y Giordano (2007) y por lo analizado previamente, se concluye que le contrarreforma implementada en 2007 implicó:

1. Un intento brutal de corto plazo por reunir fondos en manos del gobierno de turno, mediante la discrecional decisión y la adicional incentivación al traspaso de fondos del Régimen de Capitalización al Régimen de Reparto. Se trataba una vez más de aumentar en el corto plazo los recursos del Gobierno, asumiendo una deuda inducida de altísimo costo (por el interés implícito) al momento de tener que honrarla. Esta insolvencia intertemporal irá aumentando a medida que mayor número de personas ingresen al sistema de reparto.
2. Tal política y la complementaria moratoria previsional que terminara incorporando alrededor de 1,5 millones de nuevos jubilados no aportantes al sistema de reparto, implica un incremento de la nueva deuda inducida que las generaciones próximas habrán de tener que enfrentar. Adicionalmente, la falta de movilidad de los haberes, los nuevos juicios que se fueron acumulando y lo resuelto finalmente por la Corte Suprema de Justicia a favor de la movilidad⁶⁵, exacerbaban nuevamente el efecto de incremento del costo financiero de tal deuda inducida. Si bien la magnitud de la nueva deuda no resulta sencillo en cuantificar, debido a variables que son de muy difícil pronóstico o cuantificación, estimaciones preliminares han permitido cuantificar este pasivo contingente. El aumento de la PAP genera a su vez un incremento generalizado para el cómputo de los haberes, que suma una importante deuda inducida de magnitud muy superior con relación al sistema preexistente.
3. El argumento de que los depósitos de los jubilados “son intangibles”, contenidos en el proyecto de ley original en su artículo 15, o la disposición que el “Estado garantizará el sostenimiento de los haberes previsionales con el régimen de reparto”, es de una perversidad aterradora. En solo 130 días – entre agosto de 2001 y enero de 2002 – el Estado argentino aseguró y destruyó a través de dos leyes el sistema de intangibilidad de los depósitos y durante más de cuarenta años confiscó e incumplió con la devolución en haberes previsionales de los fondos previamente ahorrados por los trabajadores, que diera lugar a la crisis que desemboca con el reconocimiento e inicio de pago de la deuda y la correspondiente recomposición de haberes dispuesta en los años 90. La gestión gubernamental del período 2002 a 2007 tampoco cumplió con la obligación legal de movilidad de los haberes; por lo tanto, teniendo en cuenta el comportamiento registrado en el viejo sistema de reparto, la experiencia vivida con el sector financiero y la más obvia o evidente propia evolución del haber previsional hasta el momento de justificarse la

⁶⁵ Sobre el tema de la movilidad de los haberes nos ocupamos nuevamente más adelante.

- contrarreforma, ¿por qué se habría de creer semejante declamatoria para los fondos previsionales futuros?
4. En los considerandos de la nueva legislación rezaba el objetivo del Gobierno en cuanto a que el Estado debe proteger “a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, a los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores”. El instrumento para alcanzar estos objetivos es “profundizar el rol del Estado”. Pero un proyecto no es bueno o malo por lo que dice sino por lo que propone y finalmente hace. Así, el Gobierno que “cuida” como nadie el bolsillo de los jubilados pobres, aumentó entre el 2002 y el 2006 a las jubilaciones más bajas en un 13%, mientras el costo de vida aumentó, en el mismo tiempo, el 90%. El Presupuesto Nacional 2007 original muestra un aumento del gasto primario del 40% (finalmente registrando un 47,7% de incremento), pero lamentablemente para los jubilados que tienen ese solo ingreso, previó un aumento de las jubilaciones del 13%.
 5. La falacia del discurso tendiente a plantear una opción entre defender al Régimen de Reparto o al de Capitalización, implica un juego político que en rigor plantea una pelea entre decidir que los fondos sean manejados por el Gobierno o por las AFJP. Al respecto, Martini (2007) se pregunta con atino ¿Es este el verdadero conflicto? ¿A quién debe defender una ley que organice un régimen de jubilaciones? ¿Al Estado o a las AFJP? La pregunta es evidentemente falsa. El único bien jurídico tutelado o al único interés que una ley de este tipo debe defender es al de los jubilados. La contra-reforma en rigor protege al Estado, tan malo como sería igualmente si protegiera a las AFJP.
 6. La contrarreforma dispuesta en 2007 estableció una inexplicable diferencia entre los mecanismos de control de la administración de los fondos para el sistema de reparto (el Estado) y de capitalización (AFJP). No existía ninguna referencia a la mejora de la administración del régimen de reparto a través de la ANSeS y al uso y/o destino que dispondría el Estado del dinero que aportan los trabajadores. El Decreto N° 897/07 no alcanza para generar un escenario de real garantía para los ahorros de los trabajadores, los que habrían de sumar al fondo que se acumularía en el muy corto plazo.
 7. El nuevo ordenamiento limitaba la comisión máxima que podían cobrar las AFJP, lo que implicaba que el Estado decidiera a cuánto alguien puede cobrar sus servicios con independencia de calidad o costo, probablemente en detrimento de las AFJP pequeñas, por la menor difusión de costos fijos ¿O el objetivo era entonces liquidar a algunas AFJP para que solo sobrevivan las más grandes? Monopolizar u oligopolizar el régimen de capitalización, no parece ir en línea con los intereses de los trabajadores o futuros jubilados. Más bien facilitaba el accionar de coacción de los gobiernos de turno contra pocos administradores privados.
 8. Se obliga a las AFJP a mantener en cartera obligaciones negociables de fondos fiduciarios, empresas públicas y *joint ventures* público-privados, en lugar de establecer límites exclusivamente, como opera para el resto de los posibles destinos. Es clara la intención del gobierno de direccionar los fondos a sus necesidades financieras propias. Caso contrario, la pregunta relevante es ¿por qué no se deja que el sector financiero opere como debe operar en cualquier economía organizada, canalizando la aplicación de fondos a las alternativas más rentables para el país? El propio sector público a través de la banca oficial puede participar en tal direccionamiento del crédito. Las AFJP no son una entidad financiera, se trata de simples administradoras de fondos. La cartera de las AFJP está compuesta por productos que el sector financiero ofrece a los ahorristas y la misión de las AFJP es maximizar el rendimiento del ahorro de los trabajadores seleccionando las mejores alternativas ofrecidas por el mercado financiero. La Ley N° 24.241 incluye restricciones cuantitativas para asegurar un riesgo acotado de esas decisiones de seleccionar activos rentables. Pero este ahorro “privado” de los trabajadores no debiera ser cautivo de los gobiernos de turno para ser destinados obligadamente a obras de beneficencia o de infraestructura que el gobierno decida alentar. Para ello están los instrumentos con que cuenta un gobierno: la política fiscal, financiera o de deuda y la de la propia banca oficial.
 9. Nuevamente se pregona y difunde un escenario de “ilusión fiscal” separando el esfuerzo de ahorro con el derecho a un determinado haber previsional, en base a una hipócrita alusión al principio de “solidaridad intergeneracional”, lo que conducirá inevitablemente a una nueva

frustración de las futuras generaciones; la historia pasada es prueba irrefutable de la validez de este pronóstico. Tal frustración es pronosticable por la falta de adecuación de la ecuación actuarial, que implica la falta de correspondencia entre los beneficios inducidos y los recursos generados por el propio sistema. Nuevamente la contrarreforma de la Ley N° 26.222 induce a un comportamiento especulativo u oportunista para actuar en forma de manada, optando por capitalización al inicio de la vida laboral y pasando a reparto en el período intermedio de la vida activa. No existía competencia entre los dos sistemas y la elección estaba evidentemente inducida.

5.2. La Ley N° 26.425: derogación del sistema de capitalización y la vuelta al sistema de reparto

5.2.1. Introducción

El objetivo de la estrategia de administrar centralmente los ahorros del sistema previsional no pareció suficientemente alcanzado con la contrarreforma de la Ley N° 26.222 y demás decisiones adoptadas en 2007. Por ello en 2008 el Gobierno decide compulsivamente el traspaso de todos los ahorros al nuevo sistema de reparto, denominado **Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**, eliminando por tanto al sistema de capitalización y a las AFJP que lo administraban.

Un resumen de las disposiciones que emanan de la nueva ley es el siguiente:

- 1) Se dispone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones a un único régimen previsional público, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto.
- 2) Se compromete a que el Estado garantice a los beneficiarios del Régimen de Capitalización vigente hasta la fecha de sanción de la nueva ley, idéntica cobertura y tratamiento que se brindaba en el régimen público.
- 3) Se garantiza a los afiliados la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios de los que gozan hasta la fecha.
- 4) Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo son considerados como si hubiesen sido prestados al régimen público.
- 5) Los trabajadores pueden solicitar que se consideren las remuneraciones percibidas mientras se encontraban afiliados al Régimen de Capitalización para la determinación de la Prestación Adicional por Permanencia correspondiente a dicho período, aún cuando no estuvieran comprendidas en diez años anteriores al cese.
- 6) Los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que sean liquidados por las AFJP serán pagados por el régimen público.
- 7) Los beneficios del Régimen de Capitalización que a la fecha se liquiden bajo la modalidad de Renta Vitalicia Previsional, continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.
- 8) Se transfieren a la ANSeS los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados a las AFJP.
- 9) Esos fondos pasan a ser parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.
- 10) La ANSeS gozará de autonomía financiera y económica, con los alcances de la reglamentación de la ley, estando sujeta al control de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social.

- 11) En ningún caso las compensaciones que pudieran corresponder a las AFJP podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las Administradoras liquidadas de acuerdo a esta ley.
- 12) El Estado entrega a los accionistas de las AFJP títulos públicos emitidos o a emitirse de la República Argentina, teniendo en cuenta un programa mínimo de enajenación, a fin de permitir que la ANSeS tenga derecho prioritario a la recompra de esos títulos.

Siguiendo el razonamiento del informe elaborado por Ecolatina⁶⁶, puede argumentarse que desde el punto de vista económico hay dos análisis posibles – no excluyentes – que pueden plantearse sobre esta decisión: por un lado la discusión sobre las virtudes y falencias de cada régimen (reparto vs. capitalización) en un contexto de crisis financiera global y, por otro, la sustentabilidad de las finanzas públicas para afrontar los elevados vencimientos de deuda y el creciente gasto, a pesar del stock financiero traspasado al Gobierno.⁶⁷ Dado que el primer aspecto no modificaría sustancialmente los pros y los contras ya analizados extensamente en el presente estudio, dado que la crisis financiera mundial afectaría de igual manera tanto a los posibles gestores privados como a los públicos⁶⁸, nos ocuparemos del segundo aspecto. En los puntos que siguen habremos de basarnos en particular en el estudio de Ecolatina antes citado, en el trabajo de Diana Mondito (CEMA)⁶⁹ y en desarrollos propios.

5.2.2. El traspaso de los fondos a la ANSeS y su implicancia para el mercado de capitales locales

El traspaso de una parte importante de los fondos de las AFJP a la ANSeS provocado por la contrarreforma del año 2007 resultó finalmente en \$ 7.814 millones (1% del PBI). Este monto sin dudas contribuyó y permitió al Gobierno lograr un superávit primario en ese año por encima del 3% del PBI, a pesar de un aumento del gasto primario interanual del 47,7%. Actualizado estos guarismos a la situación registrada a mediados de 2008, surge que el monto de los traspasos habría alcanzado a \$8.889 millones a mediados de año, elevando la incidencia en términos del PBI al 1,14%.

En efecto, la reducción de la participación del régimen de capitalización individual dentro del SIJP según la información disponible de la SAFPyJ indica que un total de 2,6 millones de personas fueron al ANSES, de acuerdo a lo mostrado en el Cuadro N° 31.

Cuadro N° 31

Traspasos a RPR (acumulados al 30/06/2008)	Afiliados		Fondo de jubilaciones y pensiones	
	Cantidad	% de afiliados a capitalización	Millones de pesos	% del FJP
1) Por regímenes especiales	173.947	1.6%	2,827	2.9%
2) Por edades y saldos	1.246.051	11.5%	6,062	6.6%
3) Por opción abierta	1.187.733	11.0%	0	0%
TOTAL	2.607.731	24.1%	8,889	9.6%

Fuente: SAFPyJ.

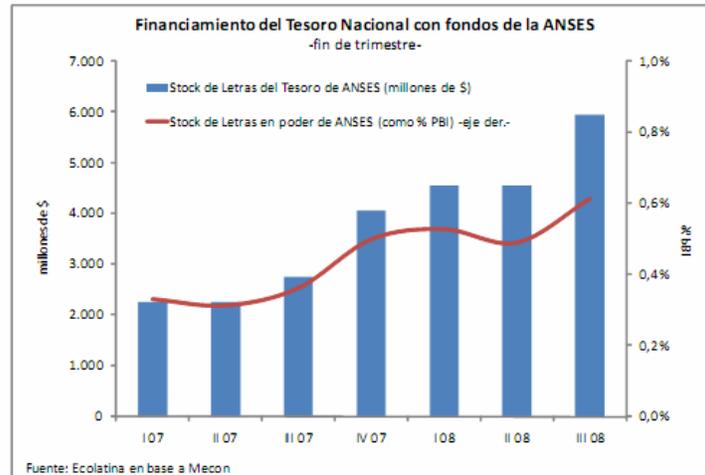
⁶⁶ Ecolatina (2008).

⁶⁷ No se aborda en este estudio la cuestión jurídica de los derechos de propiedad y los derechos individuales de las personas que habrían sido seriamente vulnerados, o al menos seriamente descuidados, con la contrarreforma.

⁶⁸ Por lo ya analizado previamente, la balanza parecería volcarse no obstante al control privado y no a la administración pública de los ahorros acumulados en la CIC de los trabajadores.

⁶⁹ Mondino (2008).

La transferencia de 2,6 millones de afiliados al sistema de reparto elevó considerablemente el flujo de ingresos de la ANSeS y, lógicamente - en particular hacia el futuro -, también los egresos. El Tesoro Nacional captó una parte importante de estos excedentes colocando en la ANSeS letras a tasas inferiores a la del mercado. Por caso, el *stock* neto de letras del Tesoro en poder de la ANSeS más que se duplicó entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre del 2008.



Pero esta no ha sido la única medida introducida para recomponer las cuentas del sector público nacional. Una lista probablemente no exhaustiva debe computar:

a) La subestimación de la inflación – mediante la manipulación de los índices de parte del INDEC – que implicó menor incremento del stock de deuda (bonos que ajustan por el CER).

b) La elevación de las retenciones al sector agropecuario, minería e hidrocarburos a fines de 2007. El rechazo del intento posterior en 2008 de aumentar las retenciones mediante el sistema móvil ideado con la Resolución 125, ante expectativas de futuras subas en el precio de la soja y demás *commodities* del agro, puso un límite a la presión tributaria y por ende a la capacidad de incrementar por ese medio los ingresos del Gobierno.

c) La colocación de títulos públicos en Venezuela a tasas elevadas (cerca al 15%) fue un punto de inflexión a partir del cual se observó una nueva estrategia del gobierno (la de avanzar sobre los *stocks* domésticos).

d) Los anuncios del pago al Club de París, de la oferta a los *holdouts* y del canje de deuda, apuntaron asimismo a captar recursos externos. Mientras que dos artículos del presupuesto permitían recurrir a fondos públicos locales (Banco Nación y Reservas) para amortizaciones de deuda y gastos de capital.

e) Sin embargo, el colapso de los mercados financieros internacionales, la fuerte caída de los precios de las *commodities* y de los recursos fiscales derivados de ellos (que se traducen en ingresos no coparticipables) y los bonos soberanos, recortaron las opciones a los *stocks* internos.

Teniendo en cuenta que la decisión del Gobierno se enmarcó en el escenario descrito, es lógico suponer que hubo razones de urgencia fiscal detrás de la decisión de impulsar la sanción de la Ley N° 26.425.

Ahora bien, ya sea por virtud o por necesidad, el avance hacia un nuevo régimen previsional debiera tener como objetivo consolidar un sistema haciéndolo sostenible en el largo plazo de manera de evitar el *default* sobre los haberes de los futuros jubilados, garantizando una

cobertura social universal y algún criterio de proporcionalidad de los aportes.⁷⁰ No obstante, es de destacar que habrá importantes cambios en la economía argentina a raíz de la medida. Las principales consecuencias en el corto plazo son:

a. La posibilidad de instrumentar una política fiscal expansiva en 2009

Considerando el probable impacto en la recaudación derivado del menor ritmo de expansión de la actividad y los menores precios de los *commodities*, este traspaso le da margen al gobierno para no ajustar el gasto y, por el contrario, aplicar una política fiscal expansiva. Si bien estos fondos en rigor van a la ANSeS, el Tesoro puede continuar captando esa liquidez vía letras del tesoro o eventualmente mediante el uso de los superpoderes.

b. La contracción del volumen del mercado financiero local

El impacto sobre el mercado local de capitales será fuerte ya que las AFJP (el principal inversor institucional) tienen características muy deseables para desarrollar el mercado de capitales: operan volúmenes elevados, buscan asumir riesgos bajos y con un horizonte temporal de mediano y largo plazo, son las encargadas de dotar de liquidez y reducir la volatilidad del mercado.

Además, el anuncio resultó inoportuno pues se produce en un contexto de muy elevada sensibilidad de los mercados de capitales globales. La incertidumbre se potencia en el mercado local al desconocerse cómo operará la ANSeS con los nuevos aportes y cuál habría de ser el destino del *stock* de inversiones de las AFJP que es confiscado.

c. Una mayor incertidumbre que profundiza la desconfianza y aumenta la tasa de riesgo soberano

Este canal de impacto se genera por la mayor volatilidad jurídica e institucional que introduce una medida repentina y compulsiva como la analizada. La falta de confianza en el sistema de reparto - sea o no por experiencias traumáticas del pasado ya vistas - aún continúa (el índice del riesgo soberano de Argentina superaba los 1.700 puntos básicos al momento de redacción de este informe). En la reforma del sistema previsional de libre opción jubilatoria implementada en marzo de 2007, el 82,5% de los aportantes activos optó por permanecer en las AFJP aún cuando en estos casos el sistema de reparto no captaba los saldos acumulados en las cuentas de capitalización.

Ante la mayor incertidumbre, lógicamente se generaron presiones sobre el mercado cambiario. Principalmente, debido al mecanismo de refugio que implica el dólar para los privados. Además, se reduciría al mínimo la posibilidad de conseguir dólares frescos mediante el canje de deuda con los *holdouts*.

d. Un efecto 'crowding out' y más participación del Estado en el manejo del crédito

La eliminación de un inversor institucional casi único en el mercado de capitales local, como lo eran las AFJP al momento de adoptarse la decisión de su eliminación, claramente contrae los flujos disponibles; más aún, si el gobierno liquidara todos los activos transferidos en el mercado interno contrayendo aún más la liquidez (escenario poco probable). Lo más probable es entonces que la ANSeS sustituya al mercado relativamente competitivo preexistente con un manejo monopólico de la liquidez total del mercado doméstico. De esa manera, el traslado del *stock* de los fondos y los flujos previsionales a la ANSeS, implica que el Gobierno podrá decidir en que invertir estos fondos y, por ende, qué proyectos o qué actividades financiar.

5.2.3. La dinámica fiscal de corto plazo

La dinámica fiscal, tanto de corto como de mediano y largo plazo, se verá bruscamente afectada con la decisión adoptada. En primer lugar, al eliminarse el sistema de capitalización y

⁷⁰ En el apartado siguiente volveremos a analizar este aspecto central de todo sistema previsional.

afiliar a 9,5 millones de personas al régimen de reparto (Art. 1º) el sector público se garantiza percibir los \$ 1.000 millones mensuales que se derivan a las AFJP; y se hace cargo de las prestaciones que estas brindaban a 445.000 beneficiarios (\$ 100 millones al mes). Por los efectos anualizados de la dinámica salarial se estima que en 2009 el Gobierno captaría un flujo neto adicional en torno de los \$ 13.500 millones.

En segundo lugar, el Art. 7º de la ley dispone que los activos manejados por el régimen de capitalización deben ser transferidos a la ANSeS. Por ende, este organismo pasará a tener control de una cartera cuyo valor se ubica en torno de \$ 86.000 millones. Si esta operación, sigue el criterio aplicado en 2007⁷¹, implica que el superávit del sector público podría aumentar en \$ 90.000 millones en pocos meses.

Es decir, el sector público se apropió de un *stock* financiero que le otorga ciertos activos líquidos y le permite reducir los abultados servicios de deuda de los próximos años. El traspaso del fondo de las AFJP incluye títulos públicos y préstamos garantizados por un valor de \$45.000 millones. Los títulos públicos (excepto los *cuasipar*), no obstante, están valuados a precios de mercado (hoy en niveles de *default*).

Cuadro Nº 32

Fondos previsionales de AFJP al 15 de octubre 2008	
	<i>millones de \$</i>
Cartera a traspasar	86.216
Títulos Públicos Gob. Nac.+PG	45.364
Lebacs/Nobacs	2.332
Resto	38.520

Fuente: Ecolatina en base a SAFJP

Según estimaciones de Ecolatina, la operación de traspaso de fondos implica una reducción de deuda por un valor nominal de U\$S 20.000 millones. Más de la mitad de los mismos son títulos de la reestructuración de 2005 (*Par*, *Discount*, *Cuasipar*) por lo que el principal alivio en amortizaciones comenzaría recién en 2024. En 2009 el pago de capital caería en sólo U\$S 747 millones, mientras que el pago de intereses se reduciría en U\$S 460 millones. Este *stock* aporta además un ingreso “*cash*” de \$ 1.400 millones, plazos fijos por \$7.000 millones y la tenencia de acciones, bonos provinciales y otros activos por más de \$ 37.000 millones.

Estos últimos activos, no obstante, tendrán poco o nulo impacto en la “caja” fiscal debido a su escasa liquidez; el mercado está golpeado por la incertidumbre. Por otra parte, salir a liquidar esos \$37.000 millones desplomaría sus precios – teniendo en cuenta el tamaño pequeño del mercado de capitales argentino - y el monto final se reduciría notoriamente. Por lo tanto es muy poco probable que el gobierno salga a liquidar esos activos de inmediato. Más aún, se ha sugerido que probablemente el Gobierno decida utilizar ese *stock* para poder acceder o tener ingerencia en la gestión de empresas dominantes del mercado doméstico, con el consiguiente poder económico-político que ello le confiere.

Como síntesis, Ecolatina expone el siguiente cuadro resumen del *stock* financiero disponible por el ANSeS para 2009:

⁷¹ El Decreto Nº 313/2007 indica que las transferencias de saldos de cuentas de capitalización de las AFJP a la ANSeS deben contabilizarse como ingresos tributarios (aportes de la seguridad social).

Cuadro Nº 33

2009: Impacto de la Reforma Previsional	
	<i>millones de \$</i>
A) Flujos	13.500
Recaudación por Aportes SS	15.000
Prestaciones AFJP	-1.500
B) Impacto de los stocks en la caja	12.241
Reducción Servicios de Deuda 2009	3.831
Capital	2.351
Intereses	1.480
Ingreso "Cash"+Plazos Fijos	8.410
Recursos adicionales en 2009 (A+B)	25.741

Fuente: Ecolatina en base a SAFJP, ANSES y MECON

Como contrapartida del excedente financiero de corto plazo en 2009, el punto más importante a destacar es el efecto de largo plazo de la medida. La decisión adoptada triplica el número de afiliados al régimen de reparto, lo que implica la adquisición de una pesada deuda previsional para el futuro. Los clásicos problemas inherentes al sistema de reparto de las experiencias pasadas (envejecimiento de la población, impacto de los ciclos económicos en la recaudación previsional, etc.) ya analizado en este estudio, serán ahora factores mucho más preponderantes a la hora de evaluar la sustentabilidad fiscal. En definitiva, cuando se creó el sistema de capitalización el Estado asumió un déficit presente para apuntalar su sustentabilidad en el futuro. Los efectos de su eliminación – con el aumento de flujos y *stocks* presentes e incremento de deuda futura - tendrá el efecto inverso. Sobre estos aspectos nos ocupamos seguidamente.

5.2.4. La dinámica fiscal de mediano y largo plazo

En base a datos extraídos de publicaciones del ANSeS para 2007 y de la SAFIP para septiembre de 2008, Diana Mondino presenta una estimación de las implicancias financieras de la eliminación del sistema de capitalización y el retorno al sistema de reparto dispuesto por la Ley Nº 26.425. Su estudio no contempla pautas inflacionarias y solamente toma en cuenta las jubilaciones mínimas y no los montos por efectivos aportes superiores al mínimo.⁷²

a) La situación financiera antes del traspaso de los fondos de las AFJP

El siguiente gráfico ilustra sobre las fuentes de recursos que recibe la ANSeS, un menú amplio que contiene tanto los recursos genuinos de todo sistema previsional (aportes y contribuciones) como una importante cantidad de fuentes tributarias con las que el Estado desde 1994 ha debido asistir al sistema para cubrir los déficit estructurales.

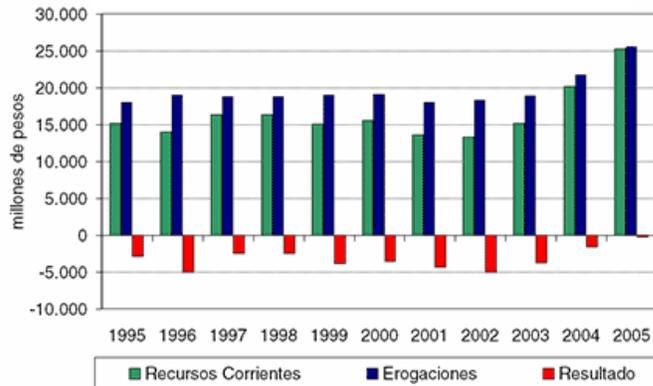
⁷² El 76% de las jubilaciones que paga la ANSeS corresponden a valores mínimos (haber medio \$722 a diciembre de 2007), aunque en las ex-Cajas Provinciales los montos pagados son aproximadamente el doble (\$1431) pero representando solo el 4% del total de los beneficios.



Fuente Consultores Privados en base a Secretaría de Hacienda.

A pesar de este importante esfuerzo fiscal, la ANSeS ha registrado permanentes déficit financieros, situación que recién se revierte a partir del año 2006.

ANSeS: Recursos, Erogaciones y Resultado



La afectación de recursos tributarios llegó a representar en 2007 el 35% del financiamiento recibido. En el Cuadro N° 34 se muestra el resultado financiero registrado para los años 2004 a 2007, debiendo aclararse que en 2007 se han incluido los \$ 7.800 millones ingresados en activos por la transferencia de afiliados del sistema de capitalización. Ese traspaso evitó que la ANSeS volviera a registrar un importante déficit.

Cabe acotar asimismo, que los costos fiscales de las jubilaciones otorgadas en 2006 y 2007 (“sin aportes”) comenzarán recién a impactar en 2011, cuando se agote el período de los 60 meses durante los que se “deducen” los aportes no realizados oportunamente, y la ANSeS deba entonces honrar el 100% del haber otorgado. En rigor, el superávit acumulado registrado solamente se produce al considerar las contribuciones “figurativas” que provienen de algunos entes estatales y que necesariamente se agotan con el tiempo. El Cuadro N° 35 detalla la incidencia de tales aportes.

Cuadro N° 34
ANSES – Esquema A-I-F

Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (2004 - 2007). En millones de pesos.				
	2004	2005	2006	2007 (*)
I RECURSOS CTES. Y DE CAPITAL	20,159.4	25,304.7	33,560.8	54,042.2
APORTES Y CONTRIBUCIONES	9,635.7	12,480.9	18,082.0	34,538.0
TRIBUTARIOS	10,482.8	12,752.2	15,177.4	18,775.4
II EROGACIONES CTES. Y DE CAPITAL	21,762.7	25,552.4	32,624.5	51,451.7
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	18,182.8	20,618.0	26,888.4	44,701.2
TRANSFERENCIAS CTES. Y DE CAPITAL	3,269.7	4,475.8	5,121.8	5,870.2
GASTOS DE OPERACIÓN Y DE CAPITAL	310.2	458.6	614.3	880.3
INTERESES	0.0	0.0	0.0	0.0
III SUPERAVIT ANTES CONTRIBUCIONES	-1,603.3	-247.7	936.3	2,590.5

(*) Dato provisorio.

Fuente: ANSeS.

Cuadro N° 35

Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (2004 - 2007). En millones de pesos.				
	2004	2005	2006	2007 (*)
I RECURSOS CTES. Y DE CAPITAL	20,159.4	25,304.7	33,560.8	54,042.2
APORTES Y CONTRIBUCIONES	9,635.7	12,480.9	18,082.0	34,538.0
TRIBUTARIOS	10,482.8	12,752.2	15,177.4	18,775.4
II EROGACIONES CTES. Y DE CAPITAL	21,762.7	25,552.4	32,624.5	51,451.7
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	18,182.8	20,618.0	26,888.4	44,701.2
TRANSFERENCIAS CTES. Y DE CAPITAL	3,269.7	4,475.8	5,121.8	5,870.2
GASTOS DE OPERACIÓN Y DE CAPITAL	310.2	458.6	614.3	880.3
INTERESES	0.0	0.0	0.0	0.0
III SUPERAVIT ANTES CONTRIBUCIONES	-1,603.3	-247.7	936.3	2,590.5
IV CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	6,463.8	8,133.3	10,116.6	13,371.1
V GASTOS FIGURATIVOS	3,029.5	3,478.4	4,484.2	6,229.2
VI TOTAL DE RECURSOS	26,623.2	33,438.0	43,677.4	67,413.3
VII TOTAL DE GASTOS	24,792.2	29,030.8	37,108.7	57,680.9
VII RESULTADO FINANCIERO TOTAL	1,830.9	4,407.2	6,568.7	9,732.4

(*) Datos provisorios.

Fuente: ANSeS.

El detalle por organismo de origen de los gastos figurativos por \$ 6.229,2 Millones indicados en el Cuadro N° 35, puede observarse en el Cuadro N° 36.

Cuadro N° 36

Gastos figurativos devengados por institución.								
En millones de pesos.								
Periodo 2007	IAF	Caja de Policía	Prefectura Naval	Gendarmería Nacional	Servicio Penitenciario	Ministerio de Desarrollo Social (*)	Otros	Total
TOTAL 2	1,151.3	908.6	119.1	172.4	176.3	3,312.4	389.1	6,229.2

(*) Incluye los montos transferidos al Ministerio de Salud de la Nación.
 Nota: Los valores correspondientes al año 2007 deben considerarse provisorios, debido a ajustes pendientes al cierre.
 Fuente: ANSeS.

Los afiliados totales estaban mayoritariamente en relación de dependencia (Cuadro N° 37) y la mayoría afiliados a una AFJP (Cuadro N° 38), a pesar de lo cual la cantidad de cotizantes (aportantes regulares) es baja. La caída en cotizantes en la crisis 2002 tardó cuatro años en recuperar el nivel anterior.

Cuadro N° 37

Afiliados por categoría ocupacional*.				Cuadro B.1.
Periodo	Autónomos	Dependientes	Total	Var. % mes anterior
Dec-05	3,527,965	9,937,313	13,465,278	0.16%
Dec-06	3,809,077	10,627,757	14,436,834	0.69%
Dec-07	4,380,837	10,902,457	15,283,294	0.42%

* Categoría al momento del otorgamiento del CUIT - CUIL.
 Fuente: AFIP

Cuadro N° 38

Afiliados ANSES y por AFJP.				Cuadro B.2.
Periodo	ANSES	AFJPs	Indecisos	TOTAL
Dec-05	2.311.654	10.746.747	406.877	13.465.278
Dec-06	2.379.906	11.544.257	512.671	14.436.834
Dec-07	3.707.950	10.974.546	600.798	15.283.294

Fuente: AFIP

El cambio operado en 2007 respecto a 2006 debido a los traspasos compulsivos al sistema de reparto, no alcanzó sin embargo a compensar el crecimiento enorme en la cantidad de jubilados (Cuadro N° 39).

Cuadro N° 39

Régimen de Reparto. Sistema Nacional.			
Beneficios puestos al pago. Casos.			Cuadro B.9.
Período	Jubilaciones	Pensiones	Total
Dec-05	1,665,924	1,259,329	2,925,253
Dec-06	2,290,065	1,252,405	3,542,470
Dec-07	3,245,621	1,254,535	4,500,156

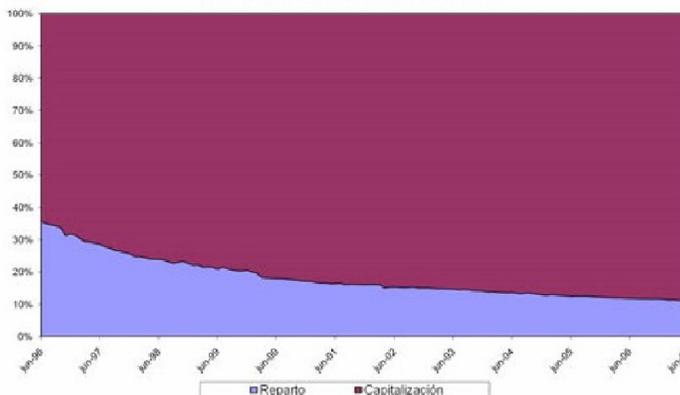
Fuente: ANSES

Asimismo, la proporción de cotizantes (personas que realizan sus aportes regularmente) se deteriora rápidamente en el sistema de Reparto (Cuadro N° 40 y gráfico), a pesar que en 2007 hubo un 55% de aumento en la cantidad de afiliados según se observara en el Cuadro N° 38, transferidos – junto con sus aportes - desde Capitalización. Traspaso que no alcanza a compensar el notable aumento de 95% en la cantidad de jubilados que se ha producido en los dos últimos años (Cuadro N° 39).

Cuadro N° 40
Cotizantes en cada Sistema

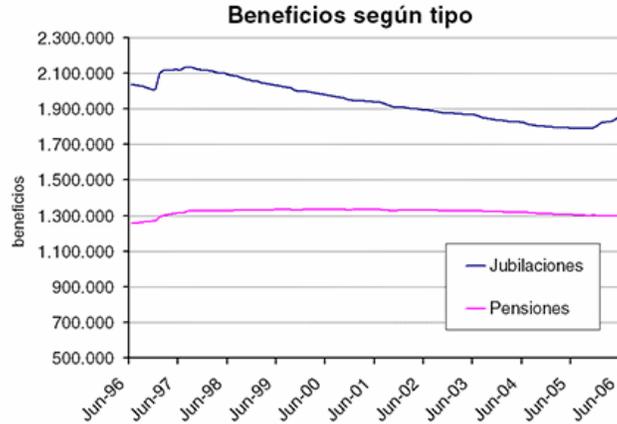
Régimen previsional	Diciembre 2004	Diciembre 2005	Diciembre 2006	Diciembre 2007
Total	5.378.578	6.093.989	6.459.943	6.968.341
Reparto	587.576	649.250	635.582	1.056.801
Capitalización	3.920.260	4.506.443	4.685.792	4.643.831
Indecisos	243.018	226.932	235.662	255.350

Fuente: AFIP.

Grado de Adhesion de cotizantes

En decir, en virtud de las jubilaciones otorgadas en 2006 y a pesar de haber recibido más de 1 millón de nuevos afiliados en 2007, el sistema de Reparto tenía más del doble de beneficiarios que de cotizantes a fines de 2007.

La tendencia es aún más preocupante, ya que la cantidad de pensionados habrá de aumentar con el tiempo y en la misma proporción que la cantidad de nuevos jubilados. Sin embargo, hasta 2006 el sistema de Reparto mostraba una caída en la cantidad de jubilados, convergiendo hacia el equilibrio financiero, como indica el cuadro extraído de la página de ANSeS.⁷³



La bonanza financiera lograda por la ANSeS en los últimos tres años – debido a los traspasos de fondos y asimismo en particular debido a que los recursos tributarios afectados al sistema en promedio registraran un gran aumento⁷⁴ – permitió generar un importante monto de dinero en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, creado por Decreto 897/2007. En el Cuadro N° 41 se detalla la composición de los recursos al mes de octubre de 2008.

Cuadro N° 41

COMOSICION DEL F.G.S. AL 31/10/2008		
DETALLE DE TIPO DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS	MONTO	PARTIC. %
DEPOSITO A PLAZO FIJO	4,328.00	19.5%
PRESTAMOS P/ INFRAESTRUCTURA	1,256.50	5.7%
OPERACIONES CON EL B.C.R.A	2,144.22	9.7%
TITULOS PUBLICOS (Nac - Prov - Munic - Letras del Tesoro)	11,623.44	52.4%
ACCIONES DE EMPRESAS	1,331.42	6.0%
FIDEICOMISOS FINANCIEROS, ON Y OTROS	566.15	2.6%
FONDOS COMUNES DE INVERSION	928.08	4.2%
TOTAL	22,177.82	100%

Nota: cifras en millones de pesos.

Fuente: ANSeS.

Si se observa el monto total acumulado en el Fondo a octubre de 2008 y se lo compara con el flujo de ingresos mostrados en el Cuadro N° 34, se advertirá que el monto acumulado equivale a algo más que el total de los recursos tributarios registrados en 2007.

⁷³ En el punto d) más adelante se presenta una estimación de la probable evolución del sistema de la Ley N° 24.241 si no hubieran operado los cambios a la misma.

⁷⁴ Para el año 2008 se registró un crecimiento interanual superior al 42%.

En cuanto a las erogaciones prestacionales - que en 2007 alcanzada aproximadamente los \$45.000 millones – tuvo como destino principal naturalmente al sistema público de reparto. En el Cuadro N° 42 se detalla la composición de casos y haberes medios abonados.

Un aspecto no menor a aclarar es que la ANSES pagaba hasta fines de 2008 a los jubilados del sistema de Capitalización un monto compensatorio por los años de aportes que esas personas realizaron al Sistema de Reparto (Prestación Compensatoria) y por Contribuciones Patronales que continuaba recibiendo. Aún así, el monto de estos pagos equivalía a sólo el 6,75% de los beneficios del Sistema de Reparto, no obstante el bajo monto de las jubilaciones y pensiones pagadas. Este aspecto es importante destacar debido a la publicidad desplegada por las autoridades gubernamentales al momento de decidirse el traspaso de los fondos al sistema de reparto con respecto a que la mayor parte del haber que cobran los actuales jubilados del sistema de capitalización es financiado por el Estado. En realidad ello es cierto en la medida que los actuales jubilados del sistema de Capitalización son aquellos en los que su vida activa como aportante supera los 20 años o más de servicios prestados bajo el régimen viejo de reparto.

Cuadro N° 42

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).		
Beneficios puestos al pago (Diciembre 2007).		Cuadro B.6.
	Casos	Haber medio (\$)
Régimen de Reparto	4,675,603.0	739.1
Jubilaciones	3,383,225.0	750.6
Sistema Nacional	3,245,621	721.7
Ex Cajas Provinciales	137,604	1,431.3
Pensiones	1,292,378	709.1
Sistema Nacional	1,254,535	701.2
Ex Cajas Provinciales	37,843	973.2
Componente Pública de Capitalización	314,105	630.4
Jubilación Ordinaria y por edad avanzada	215,180	770.7
Retiro Transitorio por Invalidez (RTI)	24,781	486.7
Pensión Directa (ex Integración de Capital)	63,911	234.9
Pensión Derivada	10,233	497.5
Pensiones Ex Combatientes de Malvinas ^{1/}	20,527	1,784.7
Pensiones no contributivas	592,192	485.1

Fuente: ANSeS.

Para comparar lo pagado por el sistema de reparto y por el sistema de capitalización, viene al caso observar en el Cuadro N° 42 que el haber promedio abonado a los jubilados por ambos sistemas resultan equivalentes (\$751 en Reparto y \$ 770 en Capitalización). Estas jubilaciones mínimas han registrado a fines de 2007 una suba del 32% en 2 años según se observara en el Cuadro N° 43. La evolución del ajuste reconocido en el sistema de reparto fue similar en capitalización. No obstante, dado la menor incidencia del monto capitalizado respecto a la PC en el haber recibido por los jubilados del sistema de capitalización, en el promedio de su haber incide en mayor magnitud la decisión del ajuste de haberes dispuesta para el sistema de reparto, más que al resultado de la rentabilidad registrada en el sistema de capitalización.

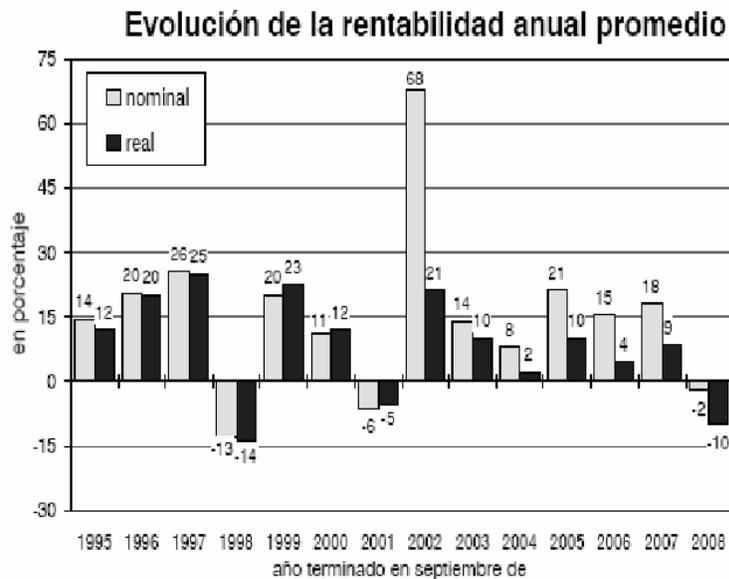
Cuadro Nº 43

Régimen de Reparto (Sistema Nacional y Ex-Cajas Provinciales).
Haberes medios de beneficios puestos al pago. Cuadro B.8.

Período	Jubilaciones	Pensiones	Total
Dec-05	566.8	452.0	518.8
Dec-06	619.4	553.2	596.4
Dec-07	750.6	709.1	739.1

Fuente: ANSES

En el gráfico a continuación se muestra la evolución de la rentabilidad promedio obtenida por las AFJP de los aportes al sistema.



El registro de la caída de 2008 refleja el efecto de la crisis global en el valor de los activos acumulados por la AFJP, pero asimismo el deterioro experimentado antes y después de dicha crisis, debido a la tenencia de los títulos públicos del gobierno nacional cuyo caída se iniciara con la crisis con el campo en marzo de 2008 y la brusca salida de capitales fuera del país.⁷⁵

Con relación a las prestaciones, una estimación del impacto presupuestario que constituye el traspasote los jubilados del sistema de capitalización para los primeros 5 años, se presenta en el Cuadro Nº 44, contemplando que las futuras altas de este stock tendrán una gestión de 36 meses para la resolución.

⁷⁵ Entre el segundo semestre de 2007 y el primero de 2008 habrían salido del país U\$S 19.902 millones, según la consultora Estudio Broda y Asociados (La Gaceta, 7/06/2008), superando los U\$S 18.702 millones que fueron llevados fuera de la Argentina entre el segundo semestre de 2001 y el primer semestre de 2002, cuando se aplicó el corralito financiero, se devaluó la moneda argentina y se pesificaron las deudas en dólares en el marco de una profunda crisis política y social.

Cuadro N° 44
Proyección de Pagos a Afiliados Capitalización

Año	Mensual	Altas (mensual y retroactivo)	Total
2009	315	226	542
2010	452	113	566
2011	516	38	554
2012	532		532
2013	524		524

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SAFJyP.

El presupuesto de ANSES debería contemplar, por lo tanto, como gastos corrientes para los próximos ejercicios, un total estimado de \$550 millones como pago del stock de beneficios otorgados por el régimen de capitalización que sumados a los aportes por la PC, alcanzaría a \$1500 millones (volver a Cuadro N° 33).

Por otro lado, en el Cuadro N° 45 se indica la situación que tenía el sistema de capitalización a julio del 2008 en materia de los “beneficios a otorgar” (beneficios en trámite) en el corto plazo. Las AFJP tenían para entonces un stock total de 50.310 beneficios en trámite, siendo la jubilación por vejez la más significativa (52%).

Cuadro N° 45

AFJP	Jubilación Ordinaria	Pensión Fallecimiento	Retiro Transitorio Invalidez	Retiro Definitivo Invalidez	Total
Total	26.328	12.113	10.265	1.604	50.310
En %	52%	24%	20%	3%	100%

Fuente: SAFPyJ.

En cuanto a los beneficios liquidados a la misma fecha el Cuadro N° 46 indica el detalle tanto de las AFJP como de las Compañías de Seguro de Retiro, que continuarán atendiendo la liquidación de los seguros contraídos.

Cuadro N° 46

AFJP	JO	PF	RDI	RTI	Total
Total AFJP	204.114	20.149	3.078	11.682	239.023
Total CSR	33.993	55.728	14.835	-	104.556
Total	238.107	75.877	17.913	11.682	343.579
% AFJP	69%	22%	5%	3%	100%

Fuente: SAFPyJ.

En cuanto a los haberes medios liquidados, el Cuadro N° 47 detalla la situación a julio de 2008, nuevamente de las AFJP y de las CSR.

Cuadro N° 47

AFJP	JO	PF	RDI	RTI	Total
Total AFJP	797	546	1,092	954	789
Total CSR	1.611	840	1.289		1.154
Total	913	764	1,254	954	899

Computando finalmente el total de beneficios en trámite al momento del traspaso y los haberes medios resulta el monto completo que la ANSeS habrá de atender (Cuadro N° 48).

Cuadro N° 48

AFJP	JO	PF	RDI	RTI	Total
Total AFJP en pesos	162.678.858	11.001.354	3.361	11.144.628	188.589.147

El esfuerzo financiero que enfrentará de ahora en más la ANSeS no radica por lo tanto solamente en los beneficios actualmente pagados por los ya jubilados por el sistema de capitalización, sino en los futuros jubilados que se vayan sumando, aspecto que nos lleva al punto siguiente.

b) La situación financiera hacia el futuro

Por lo analizado, se advierte que el Sistema de Reparto no está en equilibrio financiero y plantea problemas de solvencia hacia el futuro cercano. Sin considerar los impactos demográficos, adicionalmente desde 2009 se observarán mayores necesidades de Fondos ya que:

- i. Desde octubre 2008, la Ley de Movilidad Previsional establece que los beneficios (Jubilaciones y Pensiones) serán ajustados de acuerdo a una combinación de inflación y nivel de salarios.
- ii. En 2009 se deberán obtener recursos adicionales para pagar 40.000 juicios por un monto de \$2.300 millones - efecto por única vez –.
- iii. En 2011 se comenzará a notar el impacto económico del millón y medio de jubilaciones llamadas “sin aportes” otorgadas en 2006, que comenzarán a pagarse por el valor total (sin deducir los importes de la moratoria).

El sistema de reparto requerirá, por lo tanto, recursos crecientes, dado que hay y hacia el futuro habrá más beneficiarios que aportantes.

Para mantener el equilibrio financiero del Sistema de Reparto se requeriría el aumento de los recursos para la ANSES; aumento que habrá de implicar mayores transferencias del Gobierno Nacional, que a tal fin deberá imaginar una probable combinación de políticas tendientes a:

1. Un aumento de la actividad económica, difícil de alcanzar en un escenario de crisis global.
2. Un aumento del empleo formal, difícil de lograr al estar el empleo sujeto al mismo fenómeno mundial.

3. Un aumento en las tasas de impuestos sobre el trabajo en un contexto de alta presión tributaria sobre los salarios (que ya fueran aumentadas en 2008).⁷⁶
4. Un aumento de tasas de impuestos sobre la actividad económica en general, en un contexto también de alta presión tributaria; alrededor de un 50% más alta a la registrada en toda la historia fiscal de la Argentina.

En este contexto es improbable pensar en la posibilidad de devolver parcialmente ingresos a las provincias a través del sistema de coparticipación federal de impuestos, al tiempo que también probablemente tornará altamente conflictiva la situación política del Gobierno con el campo, luego de la caída estrepitosa de los precios de los *commodities* y las retenciones aplicadas al sector agropecuario.⁷⁷

La Ley N° 26.425 abrió aparentemente una posibilidad de contar con los recursos necesarios para al menos afrontar las obligaciones prestacionales de los próximos años, es decir, el problema de financiamiento estaría resuelto en el mediano plazo.

Sin embargo, con el SIPA la ANSeS tendrá mayores ingresos, pero también mayores pasivos.

Es decir:

- Recibe un Stock de Fondos de alrededor de \$90.000 millones que en realidad son los ahorros acumulados para futuras jubilaciones.
- Recibirá un Flujo Anual de Fondos equivalente a \$12.000 a \$15.000 millones actuales (2008).
- A cambio de ello deberá realizar pagos compensatorios a medida que se jubilen los 3,6 millones de afiliados que aportaban regularmente al sistema de Capitalización.
- Deberá determinar claramente qué hacer con los 6 millones de afiliados que no aportan regularmente, pero que sí han acumulado fondos en sus cuentas de capitalización. Bajo el sistema de capitalización, estos jubilados no siempre tienen derecho a los complementos que otorga ANSES, pero sí a los fondos que ya han acumulado.

Respecto a esto último, la ley no es clara con respecto a qué ocurrirá luego de ser transferidos al Sistema de Reparto:

- a) Si se les paga a pesar de no cumplir años de aporte, se genera un gran Pasivo Contingente.
 - b) Cada millón de jubilados, cobrando sólo la Jubilación mínima, representará una necesidad de fondos de más de \$10.000 Millones por año para ANSeS.
 - c) Si no se les paga por no cumplir años de aporte, se generará de hecho una expropiación de lo que tuvieran en su cuenta de capitalización.
- A medida que haya más jubilados, a menos que se incorporen tantos trabajadores como los que se jubilan, habrá menos aportes mensuales a ANSeS. Esto no era un problema para un sistema de capitalización (donde cada jubilado cobraba por lo que hubiere aportado), pero sí para un sistema de reparto.

⁷⁶ Las tasas y los límites para Aportes y Contribuciones de los impuestos al trabajo aumentaron en 2008.

⁷⁷ Sobre este tema ver Piffano y D'Amore (2007).

- Debe definir las contraprestaciones a quienes hacen aportes muy superiores a los requeridos para cobrar la jubilación mínima.
- Los fondos continuarán creciendo en función de su rentabilidad pero se deberá cumplir con la normativa de la movilidad de los haberes ya señalada.

Respecto a esto último, dos cuestiones importantes relacionadas: el manejo de los fondos transferidos y la movilidad de los haberes. Sobre esto nos ocupamos en el punto siguiente.

c) La rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto y la Movilidad de los Haberes

1) La rentabilidad de los fondos

Respecto de fondos que habrá de administrar de ahora en adelante la ANSeS, en primer lugar, se debe tener en cuenta que la institución aparte de tener que administrar un flujo nuevo de aproximadamente \$25.000 millones anuales (volver a Cuadro N° 33), habrá de contar con una porción adicional pero acotada de recursos del stock de algo menos a \$90.000 millones traspasados desde la AFJP (Ver cuadro N° 32). En efecto, en realidad la ANSeS sólo podrá disponer de una porción menor de los fondos del Stock transferidos en el corto plazo, ya que el 60% de las inversiones de las AFJP son títulos de la deuda pública. Así, de los fondos totales transferidos están invertidos en:

- 60% en bonos del gobierno nacional,
- 10% en acciones,
- 10% en Plazos Fijos,
- 10% en Fondos Comunes de Inversión, Fideicomisos Financieros (préstamos al consumo) e Inversiones en el exterior.

Así, en el corto plazo, la solvencia fiscal se estima que sólo puede mejorar aproximadamente en alrededor de \$2.700 a \$3.000 millones, dado que el 60% corresponde a los bonos de gobierno (estimados en \$ 45.000 aproximadamente, según se mostrara en Cuadro N° 32) y acciones o títulos privados. De manera que ahora, sumando estos \$2.700/\$3000 millones al actual fondo acumulado por el ANSeS de \$22.000 millones (volver a Cuadro N° 41 para el detalle), el total de \$24.700/\$25.000 millones será el punto de partida del ahorro acumulado a administrar.

Sin dudas que de ahora en más estará recibiendo adicionalmente unos \$15.000 millones del flujo incremental anual de recursos (según Cuadro N° 33), los que sumados a los actualmente ingresados por aportes y contribuciones y por afectación de las diferentes fuentes tributarias (de \$54.000 millones estimados para 2007 según Cuadro N° 34), deberá cubrir las prestaciones e intentar al menos mantener los \$25.000 millones de punto de partida y, eventualmente, intentar incrementarlos con el flujo anual, que ascendería a alrededor de \$70.000 millones aproximadamente (sumando los \$15.000 incrementales del traspaso a los actuales).

El stock adicional no disponible de alrededor de \$45.000 millones – que representaría el valor de la cartera en bonos - habrá seguramente de ser gerenciado coordinadamente con la política de deuda que disponga el gobierno nacional.

Sobre la posibilidad de generar futuros superávits o, por el contrario, incurrir en probables déficit, queda supeditado a variables de muy difícil estimación en las actuales circunstancias nacionales e internacionales. En todo caso, lo que se puede destacar al presente es:

a) La ANSeS debe ser extremadamente cuidadosa en las inversiones del Flujo y el Stock, a fin de no licuar los fondos por inflación o rentabilidad negativa, dado que la Ley de

Movilidad de los haberes exige aumentar las jubilaciones en función de la evolución de salario e inflación (ver punto siguiente sobre este tema)

Los recursos deben ser invertidos (no gastados), de manera de generar una renta igual o superior al aumento comprometido. Es decir, deben realizarse inversiones con alta rentabilidad (social o privada, siempre y cuando sean "monetizables", es decir, no pierdan su atributo de fondos de alta liquidez). Ello significa que, como toda inversión, las asignaciones o colocaciones a realizar por ANSES deben considerarse los atributos de: rentabilidad, diversificación, riesgo crediticio, riesgo mercado y tenor.

b) El control de inversiones no puede ser solamente ex post y debe ejercerse bajo condiciones de transparencia total (control concomitante y público). La disposición de la Ley N° 26.425 de sujetar al ANSeS al control de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social, exige una reglamentación que garantice dicho contralor verdadera independencia del PE y operatividad administrativa.⁷⁸

c) Si la ANSeS decidiera invertir el total de los recursos traspasados como stock (los \$90.000 millones), sin duda que habrá de enfrentar la necesidad de mantener y eventualmente incrementar los recursos de flujo provenientes de fuentes tributarias, dado que en un sistema de reparto "puro" y cerrado (financiable exclusivamente con los recursos genuinos) no contará con los fondos suficientes, ya que aún utilizando los fondos del flujo de Capitalización traspasados, sin recursos tributarios asistiendo al sistema no podrán pagarse las jubilaciones mínimas actuales. El ejemplo que presenta Mondino (2008) es ilustrativo al respecto (Cuadro N° 49).

Cuadro N° 49

Simulación de un Sistema Puro de Reparto Cerrado		
Afiliados		
Capitalización	9.513.134	(Sep/8)
Reparto (incluye indecisos)	5.400.000	(*)
Total	14.913.134	
Aportantes		
Capitalización	3.665.557	(Sep/08)
Reparto (incluye indecisos)	3.000.000	(*)
Total	6.665.557	
Ingreso Imponible Promedio	\$ 2.512,00	(**)
Beneficiarios		
Reparto	4.675.603	(Dic/07)
Capitalización	449.221	Sep/08)
Total	5.124.824	
Contribuciones+Aportes	21%	

⁷⁸ Al momento de la redacción de este estudio y habiendo pasado un trimestre del año 2009, la aludida Comisión no había sido siquiera constituida, un síntoma de que este aspecto no se estaría seriamente tenido en cuenta.

Prestación promedio que pudiera pagarse	\$ 686	
Tasa de sustitución	27%	
Notas:		
(*) Estimado.		
(**) Se asume que los aportantes en capitalización y en reparto son iguales.		
Falta considerar:		
- La prestación promedio o tasa de sustitución del salario (27%) es sustancialmente inferior a la promesa legal (70/82%).		
- No toma en cuenta la evolución de la relación entre aportantes y beneficiarios.		
- No toma en cuenta variables demográficas. Se trata de un cálculo puramente estático.		
- No toma en cuenta el impacto de una recesión en los ingresos.		
- No considera los costos de administración del propio sistema.		
- Asume que los 8 millones de afiliados que no aportan (6 millones de capitalización y 2 millones de reparto), quedan fuera del sistema.		
Fuente: Mondino (2008).		

El sistema solamente garantizaría una tasa de sustitución del salario del 27%, muy inferior al objetivo de un haber equivalente al 70/82% móvil.

2) La movilidad de los haberes

La Ley de Movilidad Jubilatoria (Ley N° 26.417), que rige desde septiembre de 2008, plantea otra incógnita. La sanción de la ley constituyó una nueva etapa dentro del régimen previsional persiguiendo como objetivo limitar la incertidumbre para la clase pasiva al momento de actualizar sus beneficios.

Los argumentos de esta medida están originados por los parámetros establecidos por la Corte Suprema de Justicia como también con lo dispuesto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional

La fórmula de cálculo establece parámetros de actualización de haberes en base a la evolución de los precios (INDEC) y el 90% de la recaudación tributaria destinada a la Seguridad Social.

Es decir, que los aumentos automáticos que se efectuarán cada seis meses serán de acuerdo a la evolución del nivel general de precios y a las posibles recaudaciones que se obtengan por parte del Estado y destinarlos a la Seguridad Social, pero si dichas recaudaciones no ocurren durante un período determinado o si los datos proporcionados por el INDEC no resultan fehacientes o veraces, los haberes jubilatorios se verán subordinados a dichos parámetros que son considerados fuera de contexto de lo establecido por la misma Constitución Nacional en su artículo 14 bis y lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia desde los casos Chocobar, Sánchez y Badaro.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable”. En especial, se dispone que la ley establezca jubilaciones móviles, lo cual nos lleva a interpretar que la movilidad establecida por el legislador en la norma constitucional debe ser analizada como un conjunto armónico dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de ser interpretada de acuerdo a lo establecido por la Carta Magna.

En lo que respecta a los casos dictaminados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conocidos como el citado “caso Chocobar, Sánchez y Badaro”, hacen mención en cuanto a que la movilidad debe otorgarse según lo previsto en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional y los fines tuitivos que persiguen las leyes reglamentarias en esta materia. De modo tal que esta disposición no respeta los principios establecidos por la propia carta magna ni tampoco por lo dispuesto por la propia Corte Suprema de Justicia.

En efecto, a partir de esta disposición, las jubilaciones subirán dos veces por año, en marzo y en septiembre. La ley entró en vigencia el 1º de enero de 2009, por lo cual el primer incremento debería producirse en marzo próximo.

También se supone que este índice de ajuste será de utilidad para el cálculo de la prestación inicial, actualizando los últimos 120 aportes (10 años) que se contabilizan para establecer el haber de referencia.

El índice se construye en base a una fórmula de dos componentes, el A y el B. El A, su vez, se divide en dos: la primera mitad surge de la evolución de los salarios de los trabajadores activos, que estará medida por el índice general de salarios del Indec o por el Ripte. Se utilizará siempre el que arroje un mayor porcentaje de aumento. La segunda mitad del componente A considera la evolución de la recaudación previsional, pero sólo en la parte de los aportes tributarios (IVA, Ganancias y Combustibles, entre otros).

El aumento de la recaudación, además, se divide por la cantidad de beneficios que paga la ANSeS. La combinación de la parte salarial y de la recaudación arroja el resultado del componente A de la fórmula.

El componente B, que toma en cuenta la evolución de la recaudación total de ANSeS (IVA, Ganancias, Combustibles más aportes y contribuciones), dividido por los beneficios que paga el organismo, más el 3 %.

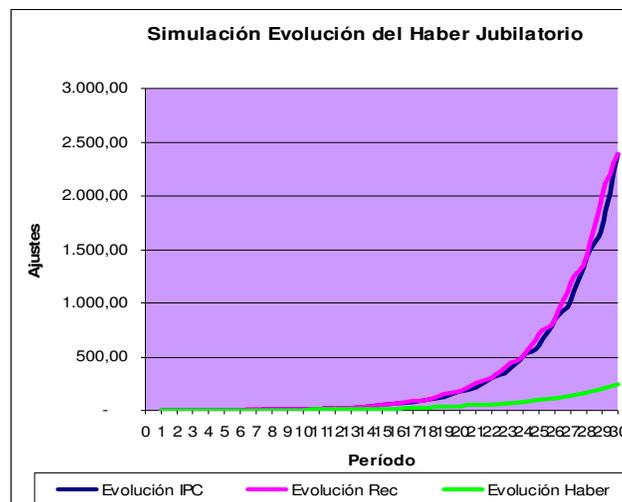
Cada semestre, A y B generan cada uno un resultado que se deben comparar entre sí – no se promedian - y se aplica siempre el “menor de ellos” para ajustar las jubilaciones. Es decir, si A da 15 % y B 10 %, los haberes aumentan 10 %. O, si A da 15 y B 20, las jubilaciones suben 15. El Gobierno afirma que a mediano plazo las variables se compensan, con la ganancia de que el sistema se vuelve sustentable más allá de la coyuntura económica. Esta afirmación es incorrecta, salvo el objetivo de mejorar la sustentabilidad financiera de largo plazo, dado que el sistema con esa metodología de cálculo declara la licuación de los haberes en presencia de inflación.

En efecto, un ejemplo sencillo puede corroborar la anterior afirmación. En el Cuadro N° 50 se presenta una tabla simulada de variación del IPC y de la Recaudación del sistema. En el mismo se simulan un crecimiento alternado del IPC y de la Recaudación, arrojando el resultado pronosticado: equiparación de ambos índices al final del período de 30 años simulado y un retraso muy marcado del nivel de los haberes jubilatorios. Esta discrepancia se muestra en el gráfico incorporado a continuación de la tabla.

El argumento del gobierno es cierto en cuanto a que los dos índices – IPC y Recaudación – se compensan en el largo plazo, pero no así el nivel de las jubilaciones que siguiendo el nivel del índice de ajuste más bajo logra deteriorarse en términos reales.

Cuadro N° 50

Tabla de ejemplo de licuación del haber jubilatorio								
Per.	IPC	Evolución IPC	Rec.	Evolución Recaudac.	Ajuste Haber	Evolución Haber	Relación Habe/IPC	Relación Haber/Rec
1	20%	1,20	40%	1,40	20%	1,20	1,00	0,86
2	40%	1,68	20%	1,68	20%	1,44	0,86	0,86
3	20%	2,02	40%	2,35	20%	1,73	0,86	0,73
4	40%	2,82	20%	2,82	20%	2,07	0,73	0,73
5	20%	3,39	40%	3,95	20%	2,49	0,73	0,63
6	40%	4,74	20%	4,74	20%	2,99	0,63	0,63
7	20%	5,69	40%	6,64	20%	3,58	0,63	0,54
8	40%	7,97	20%	7,97	20%	4,30	0,54	0,54
9	20%	9,56	40%	11,15	20%	5,16	0,54	0,46
10	40%	13,38	20%	13,38	20%	6,19	0,46	0,46
11	20%	16,06	40%	18,74	20%	7,43	0,46	0,40
12	40%	22,48	20%	22,48	20%	8,92	0,40	0,40
13	20%	26,98	40%	31,48	20%	10,70	0,40	0,34
14	40%	37,77	20%	37,77	20%	12,84	0,34	0,34
15	20%	45,33	40%	52,88	20%	15,41	0,34	0,29
16	40%	63,46	20%	63,46	20%	18,49	0,29	0,29
17	20%	76,15	40%	88,84	20%	22,19	0,29	0,25
18	40%	106,61	20%	106,61	20%	26,62	0,25	0,25
19	20%	127,93	40%	149,25	20%	31,95	0,25	0,21
20	40%	179,10	20%	179,10	20%	38,34	0,21	0,21
21	20%	214,92	40%	250,74	20%	46,01	0,21	0,18
22	40%	300,89	20%	300,89	20%	55,21	0,18	0,18
23	20%	361,06	40%	421,24	20%	66,25	0,18	0,16
24	40%	505,49	20%	505,49	20%	79,50	0,16	0,16
25	20%	606,59	40%	707,68	20%	95,40	0,16	0,13
26	40%	849,22	20%	849,22	20%	114,48	0,13	0,13
27	20%	1.019,07	40%	1.188,91	20%	137,37	0,13	0,12
28	40%	1.426,69	20%	1.426,69	20%	164,84	0,12	0,12
29	20%	1.712,03	40%	1.997,37	20%	197,81	0,12	0,10
30	40%	2.396,84	20%	2.396,84	20%	237,38	0,10	0,10



d) Las proyecciones del sistema previsional si nada de la Ley N° 24.241 hubiera cambiado

Un ejercicio interesante deriva de imaginar qué hubiera sucedido si el Sistema de Capitalización hubiera sido mantenido hacia futuro sin cambios. En este sistema la cantidad de beneficiarios crecería pero cobrando solamente la PBU, la PC – por cierto período de transición - y sus ahorros capitalizados.

La última proyección con la que se cuenta fue presentada por los expertos Schulthess y Demarco (2000), que simula el resultado de la vigencia de la Ley N° 24.241 tal como ésta fuera aprobada.⁷⁹

En las proyecciones financieras de Schulthess y Demarco se consideraron los siguientes supuestos:

- 1) Contribución patronal = 16%;
- 2) Ingresos por impuestos y otros ingresos, constantes;
- 3) Salario medio \$660 (constante);
- 4) AMPO \$75 (constante);
- 5) Jubilación media del “viejo sistema” \$337;
- 6) Pensión media del “viejo sistema” \$251;
- 7) Relación aportantes/afiliados inicial = 65%;
- 8) Relación aportantes/afiliados final = 95%;
- 9) PC y PAP calculadas en función del salario medio;
- 10) Pensiones del “nuevo sistema” en función del salario medio; y,
- 11) Tasa de rentabilidad de capitales acumulados en CCI = 4% anual.

Los resultados de la proyección se presentan en el Cuadro N° 51. Según la proyección, el Sistema de Capitalización habría logrado su *break even* en el año 2013. Para el año 2014 habría generando un superávit de \$2.800 millones.

⁷⁹ El Sistema de Capitalización, como se analizara oportunamente, debió no obstante soportar cambios sobre su esquema de financiamiento original, tal como la reducción de las tasas de la contribución a cargo de los empleadores, principal tributo sobre la nómina salarial. Esta sufrió una disminución que se fue aplicando en forma gradual y diferenciada según zonas geográficas, lo que hizo necesario un esfuerzo financiero adicional al originalmente previsto.

Cuadro N° 51

Proyecciones del Régimen Previsional Público

(en millones de pesos)

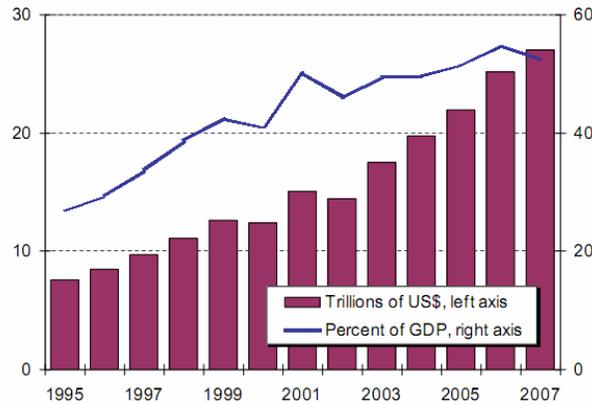
Proyecciones financieras c/ supuesto de tasa de contribución patronal al 16%

Año	Total de Ingresos	Total de Egresos	Déficit	Déficit Acumulado
1995	12,184	14,239	2,055	2,055
1996	12,425	14,436	2,011	4,066
1997	12,733	14,621	1,888	5,954
1998	13,063	14,725	1,662	7,616
1999	13,359	14,799	1,440	9,056
2000	13,593	14,865	1,272	10,328
2001	13,834	14,827	993	11,321
2002	14,081	14,825	744	12,065
2003	14,333	14,775	442	12,507
2004	14,588	14,751	163	12,670
2005	14,843	14,661	(182)	12,488
2006	15,098	14,625	(473)	12,015
2007	15,351	14,547	(804)	11,211
2008	15,597	14,489	(1,108)	10,103
2009	15,833	14,391	(1,442)	8,661
2010	16,057	14,334	(1,723)	6,938
2011	16,265	14,233	(2,032)	4,906
2012	16,460	14,175	(2,285)	2,621
2013	16,643	14,077	(2,566)	55
2014	16,813	13,981	(2,832)	(2,777)
2015	16,965	13,879	(3,086)	(5,863)
2016	17,101	13,777	(3,324)	(9,187)
2017	17,223	13,691	(3,532)	(12,719)
2018	17,332	13,574	(3,758)	(16,477)
2019	17,428	13,468	(3,960)	(20,437)
2020	17,510	13,373	(4,137)	(24,574)

Fuente: W. Schulthess y G. Demarco (2000)

e) La situación financiera de los fondos de pensiones de la Argentina al momento de la crisis financiera mundial en la perspectiva comparada internacional

El nivel de los ahorros acumulados en los fondos previsionales de los sistemas de capitalización (*funded pension saving*) creció marcadamente durante los últimos años, según datos de la OECD al 2007, como muestra la gráfica siguiente.



Fuente: OECD, 2007.

Los fondos habían obtenido altos rendimientos durante las dos décadas de los 80 y 90, circunstancia que incentivó a un acelerado crecimiento al inicio de la presente década.

Pero la situación entre países no es la misma por cierto. En el Cuadro N° 52 se observa la relevancia de los sistemas de ahorro para los países que registraban en 2007 este tipo de financiamiento previsional.

Cuadro N° 52

Country	Assets (US\$ billions)	Percent of world total	Percent of GDP
United States	17,077	63.2	121.4
United Kingdom	2,151	8.0	76.9
Canada	1,475	5.5	98.3
Japan	1,021	3.8	22.1
Netherlands	1,013	3.8	120.2
Australia	957	3.5	96.7
Switzerland	505	1.9	109.9
Denmark	438	1.6	128.6
Brazil	288	1.1	19.4
Sweden	261	1.0	53.9
South Africa	202	0.7	69.2
Chile	106	0.4	61.2
El Salvador	31	0.1	146.1
Argentina	28	0.1	9.3
Colombia	25	0.1	10.9
Peru	20	0.1	16.3
Costa Rica	5	0.0	17.5
Uruguay	3	0.0	10.3

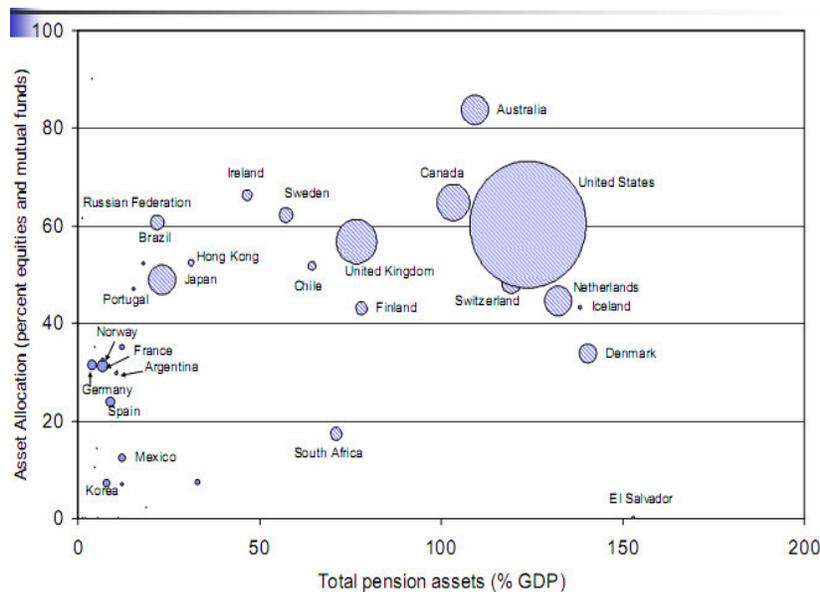
Fuente: OECD, 2007.

La Argentina representa el país de menor tamaño del sistema en términos del PIB (9,3%), menor aún al de países como Colombia y Perú, que acumularon ahorros no muy diferentes en términos absolutos al de Argentina, pero que representan una proporción mayor en términos del PIB respectivo. El de Argentina es incluso menor al de los dos países de menor tamaño de sus sistemas, como Costa Rica y Uruguay.

Al momento de producirse la crisis mundial con la implosión de los “activos tóxicos” en las carteras de los entes financieros, resultó que los productos financieros estructurados en este tipo de activos, solamente representaban el 8% del total de los fondos de pensiones de todo el mundo. Al presente (enero de 2009) ese porcentaje sería de solo el 3%.

Adicionalmente, cabe destacar que el riesgo mayor está concentrado en un reducido número de países, a saber: EE.UU., Dinamarca, Alemania, Suecia y Japón. Por otra parte, el macro-riesgo de estos activos depende del tamaño de la cartera respecto al PIB del país. Y visto los datos de cada país, resulta que solamente 16 de 46 países tienen activos en cartera mayores al 10% del PIB, como se observa en el gráfico a continuación.

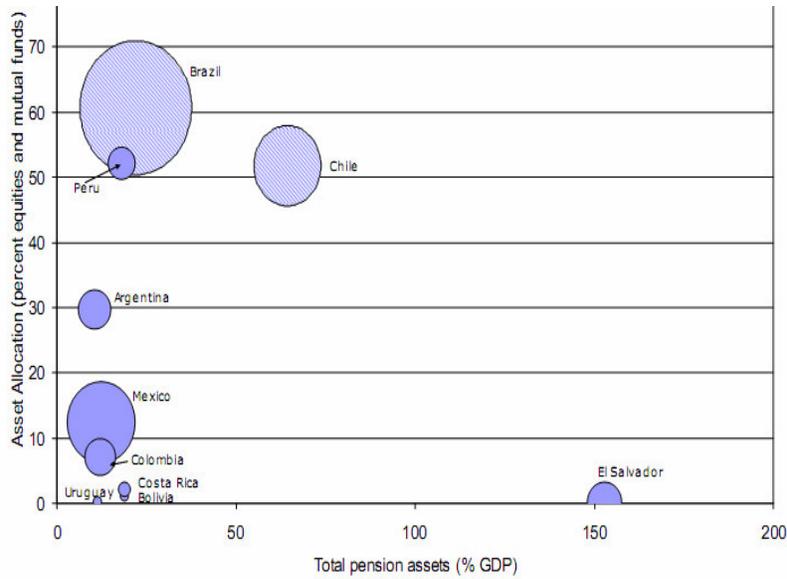
Activos Previsionales por Países



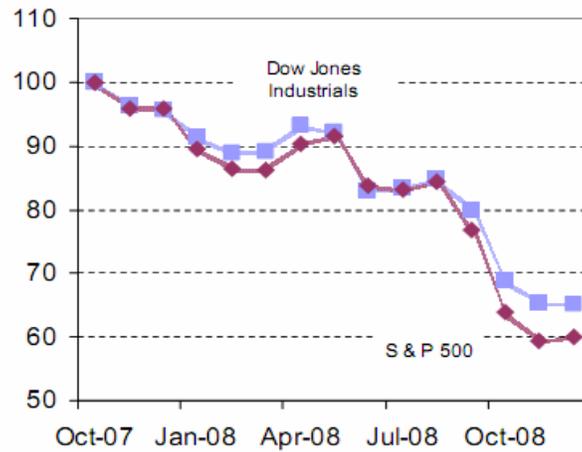
Fuente: Gillingham, R., et al (2009).

En el caso de los países de Latinoamérica, la situación difiere entre ellos. Solamente Chile y Brasil tienen fondos de pensiones con activos superiores al 10% del PIB. La nueva gráfica a continuación arroja mayor claridad sobre estas diferencias.

¿Cuán importante es el problema hasta aquí? La caída en el precio de los activos luego del detonante de los activos tóxicos ha sido importante al inicio de la crisis, pero pareciera haberse amesetado más recientemente. El gráfico a continuación del citado anteriormente ilustra esa evolución.

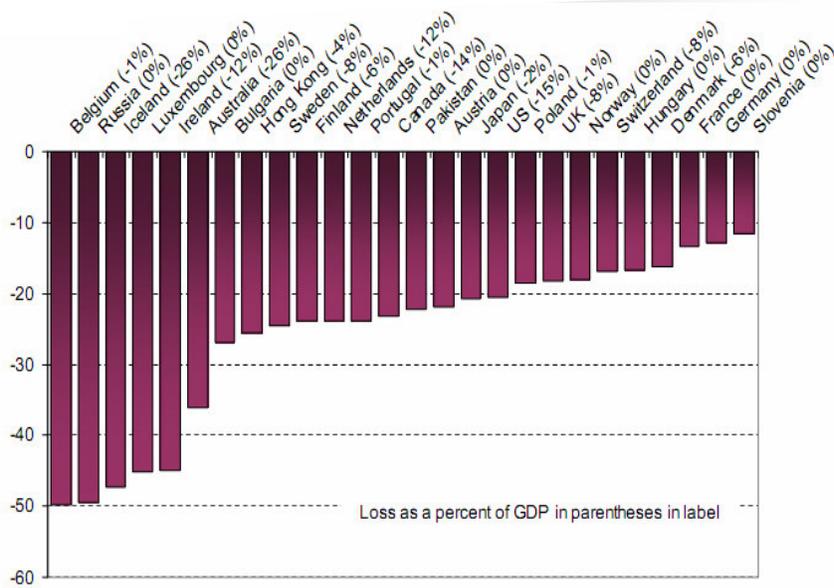


Fuente: Gillingham, R., et al (2009).

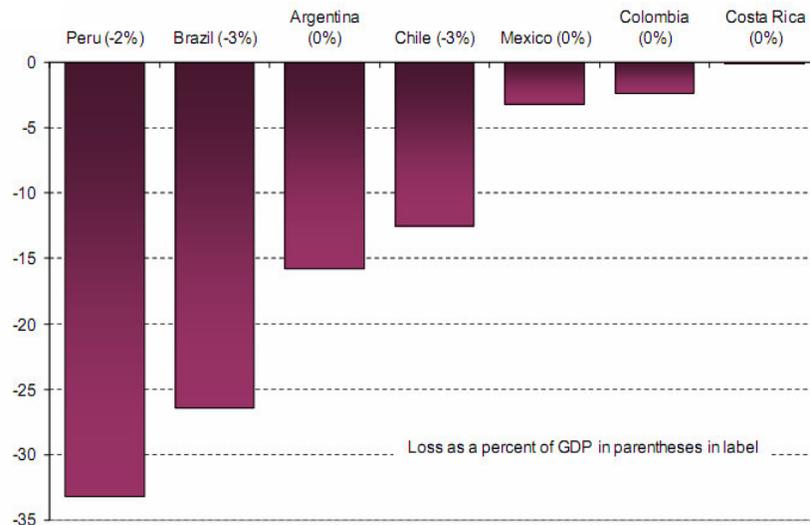


Fuente: Gillingham, R., et al (2009).

La comparaciones de las pérdidas absolutas y en términos del PIB de cada país se pueden observar en las dos gráficas a continuación. La primera contiene a los países de Europa y EE.UU. y la segunda a los países Latinoamericanos. Las barras dan cuenta de las pérdidas absolutas y los guarismos entre paréntesis las pérdidas en términos del PIB de cada país.



Fuente: Gillingham, R., et al (2009).



Fuente: Gillingham, R., et al (2009).

¿Quiénes soportarán las pérdidas? Los individuos que se jubilen en planes sin beneficios definidos – que suelen ser la mayoría de los jubilables por un sistema de capitalización – los gobiernos que financian planes de beneficios definidos y diferentes pérdidas fiscales por otras fuentes relacionadas.

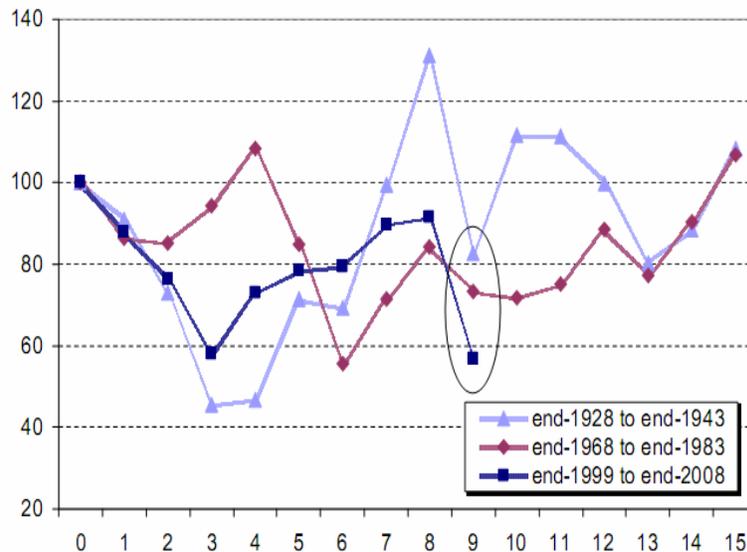
Respecto a los individuos, la cuestión distributiva se plantea mayormente en el quintil inferior de la distribución del ingreso, aunque muchos planes de ahorro de los sistemas operando en el mundo corresponden a los estratos más ricos de la población. En EE.UU. los fondos de capitalización solamente proveen el 3% del ingreso de retiro en las familias pertenecientes al quintil inferior.

En cuanto a los Estados, junto a los planes de beneficio definido, se esperan fuertes presiones políticas para que el Estado asiste a los futuros jubilados en razón de las pérdidas ocasionadas por la crisis.

El tema es que en realidad las pérdidas actuales de la cartera de inversiones de los fondos de retiro, simplemente alertan sobre la cuestión central: el riesgo que asumen los ahorros hacia el futuro difícilmente pueda ser sustituido por una garantía estatal explícita o implícita. En todo caso, de producirse una crisis financiera, siempre será el Estado el receptor de solicitudes de protección o asistencia, de manera que la administración de cualquier cartera y la suerte de los ahorros de los ciudadanos, no pueden quedar exentos del riesgo que se asume al momento de la colocación del dinero en activos de relativa liquidez, sean estos administrados por el Estado o por los particulares.

El Estado o los Estados, no obstante, verán aflorar las presiones políticas para encontrar la solución del quebranto de éste producirse, y de incentivar a generar el cambio de clima en los negocios que revierta la crisis. La reversión puede llegar bastante alejada en el tiempo o no, dependiendo de la evolución que registre la economía real en el mundo. Finalmente, siempre la solución estará en manos de los inversores privados y las familias.

La pregunta final es ¿cuán largo habrá de ser la recuperación de los índices de rentabilidad total hoy deteriorados? La gráfica a continuación muestra la evolución del índice de retornos de los activos a partir de las tres crisis relevantes en el mundo: la de los años 30, la de los años 70 y la actual.



La de los años 30 demandó 8 años para alcanzar el nivel del inicio de la crisis, aunque la recuperación comienza a partir del 4º año. La de los 70 una evolución volátil de recuperación relativamente rápida al inicio (entre 3 o 4 años) y otra más lenta luego de la caída posterior, para alcanzar el nivel previo a la segunda crisis recién a los 11 años.

El crecimiento rápido de los inicios de la presente década luego de la caída de la segunda mitad de los años 90, se interrumpe luego de 4 años y la crisis se desata nuevamente con virulencia en 2008. ¿Cual de los tránsitos habrá de seguir la actual crisis? No hay señales claras de ese futuro, en todo caso pronósticos divergentes de recuperación a no muy largo plazo y de diagnósticos más pesimistas con proyecciones que destacan que lo peor aún no se ha verificado.

f) Conclusiones

De lo descrito previamente surgen como conclusiones que:

- a) El nuevo SIPA difícilmente habrá de mejorar la solvencia fiscal, sino todo lo contrario. No mejorará la solvencia de ANSES, al asumir esta Administración pasivos totales contingentes que el sistema de Capitalización no tendría. Decididamente no permitirá devolver recursos de coparticipación a las provincias, ya que seguirán siendo necesarios para mantener el sistema de Reparto.
- b) ANSES se convierte en el principal aportante de recursos del sistema financiero y mercado de capitales. Sus decisiones de inversión afectarán tanto al Sector Privado como al Sector Público en el otorgamiento de créditos y en el establecimiento de prioridades para los distintos proyectos que compiten entre sí por el financiamiento, es decir, convierte al ANSES en el principal otorgante de crédito de la economía, tanto al sector público como privado, con los riesgos que ello conlleva en ausencia de un control externo eficaz y eficiente.
- c) La SIPA no sólo generará un mayor pasivo del Estado que deberá ser asumido por las futuras generaciones, sino que deja sin considerar el principal problema social de la Argentina actual, que registra 11,5 millones de pobres y 3,9 millones de indigentes (Indec reconoce solo la mitad), los que no poseen ningún tipo de cobertura social ni realizan aportes a ningún sistema. Una porción importante de los recursos de financiamiento a nivel nacional, por tanto, deberán destinarse a mejorar las condiciones de empleabilidad, salubridad, educación, etc. de manera de mejorar la inserción social de dicha población.



Fuente: Mondino (2008) en base a Sel Consultores.

- d) La crisis financiera del presente plantea serios interrogantes respecto a cómo habrá de evolucionar el valor de los activos traspasados desde las AFJP al ANSeS. No parece claro que el valor de esos activos termine recuperándose con la salida de la crisis si los fondos son mal asignados en inversiones de bajo rendimiento o simplemente para financiar consumo presente, como pareciera ser la actitud de las primeras colocaciones de la ANSeS. La cartera de los bonos del propio Estado - que

representan el 60% del stock trasladado - no parecen garantizar futuros beneficios en tanto la posibilidad de ser honrados por parte del Estado sigue igual suerte que las posibilidades fiscales de asistir fiscalmente a los futuros beneficiarios. La historia de los períodos de recuperación de crisis semejantes a la actual crean serias dudas asimismo sobre el período que habrá de demandar la posible recuperación económica mundial.

5.2.5. A manera de conclusión de la revisión previa y la necesidad de una nueva proyección financiera del sistema previsional hacia futuro

En el análisis de los puntos previos ha quedado destacado que una estimación correcta de la evolución financiera del sistema previsional debería computar eventuales cambios demográficos, así como de diferentes escenarios económicos y financieros de la economía tanto doméstica como internacional, debido a la interdependencia o ligazón que existe entre los mercados de una economía global.

Pero a esos parámetros, sin duda relevantes, deben añadirse pautas de comportamiento gubernamental que pueden modificar sustantivamente los resultados esperados.

En este sentido, la contrarreforma dispuesta recientemente tendrá implicancias fiscales a largo plazo que no han sido lo suficientemente evaluadas por quienes tomaron la trascendental decisión. Debe enfatizarse, en tal sentido, que todo intento de transferir mayor protección social a cargo del Estado requiere, ineludiblemente de una explicitación de la denominada “deuda implícita previsional” o “deuda inducida” que la decisión acarrea.

La Contabilidad Generacional se ha convertido en un instrumento importante para evaluar la sustentabilidad financiera del sector público. La información acerca de la Contabilidad Generacional es, en nuestros días, agregada a las presentaciones presupuestarias tradicionales en un creciente número de países.

El ingrediente principal en estas estimaciones es el perfil etario de transferencias netas; en otras palabras, las transferencias a lo largo de la vida menos los impuestos para cada cohorte etaria.

El enfoque, vinculando la composición demográfica cambiante, la deuda explícita inicial y el gasto público, determina los cambios en la carga neta total entre generaciones y permite evaluar los ajustes necesarios para una distribución más equitativa.

La reforma previsional estaría de esta manera incluida en un cambio del perfil de transferencias netas y reflejada en un cambio en la carga generacional.

Dado que el enfoque tiene en cuenta todos los programas de gastos e ingresos del gobierno, las estimaciones para el perfil etario de transferencias netas disponibles necesariamente son incompletas, dado que no tienen en cuenta todos los detalles de un sistema previsional y, en particular, la manera en que éste es afectado por la reforma. Esto sólo puede ser apropiadamente tratado con un modelo de simulación de pensiones, basado en un análisis actuarial correcto y supuestos macroeconómicos consistentes, que permita finalmente calcular proyecciones de gastos e ingresos, así como de los cambios en los *stocks* subyacentes.

La viabilidad de este enfoque esta directamente relacionado con el acceso a la información y con el mantenimiento de la bases del modelo previsional que se estudia. Como pudo observarse, el sistema previsional en tan solo 15 años de vigencia, sufrió cambios tan profundos en su diseño, que cualquier proyección de las efectuadas previamente ha quedado ahora sin sustento.⁸⁰ Adicionado esto a la crisis mundial de difícil pronóstico, plantea un

⁸⁰ En el Anexo 6 se presenta una síntesis breve - aunque detallada en contenido - de la evolución histórica de los cambios operados en la legislación del sistema desde su reforma de 1994 en adelante.

escenario de gran incertidumbre combinada que deja planteado un gran interrogante sobre la futura *performance* fiscal del Estado y por cierto del propio sistema previsional.

No obstante, estas serias limitaciones, en el presente estudio se ha encarado una proyección financiera del sistema previsional, basada en un conjunto de supuestos que se entendieron razonables para diagnosticar la evaluación de su balance estructural o “puro”.

5.3. Las proyecciones del SIPA para el período 2010-2019⁸¹

5.3.1. Introducción

En los últimos años, como ya se comentara, el sistema previsional argentino ha reconocido cambios estructurales de envergadura. La implementación de la Ley N° 26.425 que eliminó el sistema de capitalización normado por la Ley N° 24.241 y que determinó la vigencia del Sistema Integrado Previsional Argentino, y la promulgación de la Ley N° 26.417, que establece el mecanismo de movilidad de los haberes previsionales, son componentes principales de esta nueva estructura del sistema previsional.

Resulta entonces de fundamental importancia poder evaluar con cierto grado de precisión estadística el impacto fiscal de dichas reformas. A tal fin, en el presente trabajo se ha realizado una estimación a diez años (2010-2019) de la necesidad de financiamiento del sistema. Dicha estimación resulta compleja atento a la cantidad de variables consideradas, que involucran diversos aspectos: económicos, financieros, demográficos, actuariales y propiamente previsionales. En este sentido, se debe aclarar que las presentes proyecciones resultan fuertemente condicionadas por dos aspectos que presentan en sí potenciales debilidades, cuestiones que condicionan el alcance del ejercicio propuesto. La primera se refiere a la disponibilidad de datos. El acceso público a la información desagregada por edad y sexo es prácticamente un imposible. Así, la composición de activos y pasivos; la información referida a salarios promedio de activos y pagos de prestaciones a los pasivos; entre otros, debió ser estimada en base a información de años anteriores o, en ciertas ocasiones, modelizada considerando supuestos razonables. La segunda limitación esta vinculada a las condiciones de previsibilidad del ambiente económico y legal de la argentina: la extraordinaria volatilidad del desenvolvimiento económico y también – por qué no decirlo – de su estructura jurídica. Ello sin duda limita todo ejercicio sobre el desempeño futuro del sistema previsional.

El presente estudio consta de dos partes. En la primera se exponen los supuestos utilizados y ciertos rasgos metodológicos. En la segunda, se muestran los principales resultados concomitantemente a las características del modelo utilizado

5.3.2. Supuestos utilizados y rasgos metodológicos

Se plantean a continuación los principales supuestos empleados para la elaboración de las proyecciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino 2010-2019. Dichas estimaciones se basaron en la información disponible, esencialmente los informes estadísticos elaborados y publicados por la ANSES; la información presupuestaria publicada por la Secretaría de Hacienda de la Nación, la información sobre recaudación tributaria publicada por el Ministerio de Economía de la Nación; además de datos publicados por INDEC y CEPAL. Dichas características se suman a los rasgos de la metodología empleada, que describen el llamado “escenario base”.

i) Población

Se trabajó con datos INDEC 2001. Luego se ajustó con estimación del crecimiento anual de INDEC hasta 2005 (0.8%), determinándose una población para el año base 2009. Para la

⁸¹ La labor de esta sección estuvo a cargo de los Investigadores Lic. Diego Cristian Sánchez y la colaboración especial del Lic. Sergio Carpenter.

estimación correspondiente al periodo 2010-2019 se aplicó la probabilidad de muerte y la tasa de fecundidad según por edad, sexo y año, además de la relación de nacimientos entre sexos (104 varones nacidos por cada 100 mujeres nacidas). Tanto la probabilidad de muerte como la tasa de fecundidad son dinámicas.

ii) Probabilidad de Muerte

Para la proyección de probabilidades se tomó estimación para Argentina de CELADE CEPAL para 2010 – 2020, que muestra grupos quinquenales de edad y para cada quinquenio. Entre dichos periodos se linealizó. Así, se obtuvo una serie según edad, sexo y año.

iii) Tasa de fecundidad

Se trabajó con estimación para Argentina de CELADE CEPAL para 2010 – 2020 en hipótesis de alta fertilidad, luego de probar otras hipótesis. Se desagregó linealmente por edad, pues dicha serie se presenta en grupos quinquenales. Entre años se linealizó. Así, se obtuvo una serie según edad, sexo y año.

iv) Probabilidad de invalidez

Se determinó una matriz por edad y sexo en base a datos del ex SIJyP.

v) Contribuyentes

Los datos del año base (2009) corresponden a una estimación en base a los datos publicados por ANSES en su informe “Informe de la Seguridad Social” y una estructura por edad y sexo del ex Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). Para cada año en periodo 2010-2019 se determinó una cantidad de contribuyentes nominales derivada de la participación de los contribuyentes en la población por edad y sexo de 2009. A dicha cantidad se le restaron los casos de fallecimiento, invalidez y jubilación por vejez, siempre por edad, sexo y año.

vi) Características macroeconómicas generales

- a. PBI 2009: \$1.340.000 millones.
- b. Crecimiento PBI: aumento de 2% anual.
- c. Inflación: 0%
- d. Crecimiento de productividad del salario: 2% anual.
- e. Tasa de descuento: 4%.
- f. Población Económicamente Activa: 76% / 50% para la población de hombres/mujeres de edades comprendidas entre 18 y 65 años;
- g. Tasa de desempleo: 8% hombres y 10% mujeres.

vii) Aportes y Contribuciones

Se trabajó con los porcentajes determinados legalmente. En el caso de las contribuciones, se asumió el 14%.

viii) Distribución de salarios de activos por decil

Se trabajó en base a una estimación propia en base a información del SIJyP.

ix) Distribución de salarios de activos por edad y sexo

Se trabajó en base a una estimación propia en base a información del SIJyP.

x) Distribución de haberes previsionales por decil

En base a datos de haberes promedio y de los datos de salarios de activos; se determinó una tasa de reemplazo promedio para cada grupo de edad y sexo.

xi) Distribución de haberes previsionales por edad y sexo

En base a datos de salarios de los activos e información de haberes totales promedio, se determinó una tasa de reemplazo promedio para cada grupo de edad y sexo.

xii) Edad de Retiro y Años de Servicio requeridos

Se suponen los determinados legalmente (60/65 años para mujeres/ hombres y 30 años de servicio).

xiii) Jubilados por Vejez

Para el año base, estimación propia según datos de ANSES. Además, se realizó una estimación de la composición por sexo y edad. Para los años posteriores, surgen de la suma de:

1. los jubilados en curso de pago en el año anterior descontando los casos de fallecimiento.
2. las altas de jubilados derivadas de aplicar el porcentual de contribuyentes del año anterior que se jubilan por vejez, descontando los casos de fallecimiento e invalidez.

Dichas series se construyen por edad y sexo. En la determinación de los casos, se toman en cuenta las condiciones de otorgamiento, llámese edad de retiro y años de servicio y que cada contribuyente se jubila o muere.

xiv) Jubilados por invalidez

Se aplica una metodología similar a la anterior, aunque ahora aplicando la probabilidad de invalidez indicada más arriba.

xv) Pensiones por fallecimiento

Los datos del año base (2009) corresponden a una estimación por edad y sexo en base a información publicada por ANSES. Para cada año en periodo 2009-2019 se determinó una cantidad de pensionados derivada de la participación en la población por edad y sexo de 2009. A dicha cantidad se le restan los casos de fallecimiento, siempre por edad, sexo y año.

xvi) Tasa de reemplazo

Se tomaron las determinadas legalmente para todas las prestaciones y se ajustó respecto de los valores observados.

xvii) Indexación de las prestaciones

Se ajustan al crecimiento de la productividad del salario.

xviii) Costo administrativo del sistema

Se tomó el gasto administrativo observado por ANSES en el año 2008.

5.3.3. Resultados de las Proyecciones

El modelo de proyecciones utilizado tiene como punto de partida la estimación de la población argentina para el año base (2009). A partir de ella y considerando las proyecciones de mortalidad y fertilidad de CELADE CEPAL (citadas anteriormente) fue posible determinar un

“sendero” para dicha variable, que en este caso quedó limitado al periodo 2010-2019, es decir una década proyectada (ver Cuadro N° 1).

Así, la población argentina tendría unos 41,2 millones de personas en 2010 y unos 45,8 millones en 2019, es decir, verificaría un aumento puntual del 10%. Ello también corrobora un descenso de la tasa de crecimiento anual de la mismas de 1,17% (2010) a 1,03% (2019).

A partir de dicha población, se estimó la Población Económicamente Activa considerando las estimaciones de la Tasa de Actividad de CELADE CEPAL para el periodo 2010-2020. Tomando en cuenta los supuestos de tasa de desempleo, se obtuvo una estimación del empleo total, cuya trayectoria también se puede observar en el cuadro de más abajo.

Cuadro N° 1
Población, Tasa de Crecimiento de la Población y Empleo Total
Argentina. Estimación periodo 2010-2019
(En millones y %)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Población Total	41.212,6	41.688,4	42.165,6	42.643,1	43.120,4	43.596,3	44.070,3	44.541,9	45.010,3	45.475,1
Tasa de Crecimiento de la Población	1,17%	1,15%	1,14%	1,13%	1,12%	1,10%	1,09%	1,07%	1,05%	1,03%
Empleo Total	13.346,4	13.541,6	13.737,4	13.933,5	14.129,9	14.324,3	14.517,9	14.709,5	14.898,5	15.084,4

Fuente: Elaboración Propia sobre datos INDEC y CELADE CEPAL.

Así, el Empleo Total se incrementaría desde 13,3 millones (2010) a unos 15,1 millones de personas (2019), verificando un aumento punto a punto del 13%.

5.3.3.1. Aportantes

Considerando el Empleo Total, se estimó el total de contribuyentes o aportantes al sistema nacional (SIPA). En primer lugar, se determinó la composición por edad y sexo de dichos aportantes al año 2009, tomando en cuenta una estructura anterior correspondiente al SIJyP, actualizando el total con datos de 2009. Luego, el modelo de proyecciones calcula según edad y sexo, y año tras año, la incorporación de nuevos trabajadores al sistema (de acuerdo a la estructura poblacional y supuestos de actividad y desempleo), y las bajas por jubilación, invalidez y fallecimiento. Nótese que se asume una participación constante del SIPA en el total del Empleo.

El total de aportantes va de 8,1 millones de personas (2010) a 9,4 millones (2019), lo que significaría un aumento del 16% (Ver Cuadro N° 2). Ello implica un supuesto relativamente “optimista”, reflejo de considerar un desempleo promedio constante menor a 10%, entre otros.

Cuadro N° 2
Contribuyentes al SIPA
Estimación periodo 2010-2019
(En millones)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Contribuyentes	8.115,9	8.265,1	8.414,1	8.562,1	8.708,4	8.852,4	8.993,8	9.132,6	9.268,8	9.403,1

5.3.3.2. Beneficiarios

La estimación de beneficiarios se deriva -a grandes rasgos- del siguiente conjunto de supuestos:

1. el “derrotero” de aportantes proyectados, siempre distribuidos por edad y sexo;
2. los años de servicio acumulados por dichos aportantes, variable que forma parte de las condiciones de elegibilidad de la prestación por vejez;
3. la mortalidad aplicable al conjunto de contribuyentes y la correspondiente a los beneficiarios de prestación por vejez e invalidez.

Un aspecto clave resulta ser la información correspondiente al acervo de años de servicio acumulados por la población de activos. Se desconoce la existencia de información pública disponible. Ante dicho inconveniente, se utilizó una metodología para estimar una distribución por edad y sexo. Se asumió el supuesto de que dicha acumulación de años de servicio es proporcional a la edad del activo.

Otra variable de importancia se relaciona a la expectativa de vida de las personas. En las presentes proyecciones, se han asumido las proyecciones de mortalidad de CELADE CEPAL 2010-2020. Así, se tiene la siguiente trayectoria de dicha variable desagregada por sexo y a dos momentos diferenciados: la expectativa de vida al nacer y la expectativa a la edad de retiro. El Cuadro N° 3 muestra las características diferenciadas de ambas.

En primer lugar, se hace notar la diferencia de género: para 2010 se estima una expectativa de 77,7 años para la mujer, mientras que para hombres la variable alcanza sólo los 71 años. Con el transcurso del tiempo se espera un aumento de la expectativa de vida para ambos sexos, aunque el crecimiento resulta diferenciado: es un poco mayor para hombres.

La expectativa de vida al momento de retiro es de suma relevancia también, pues representa el promedio de años que hombres y mujeres percibirían un beneficio previsional, es decir, los años que las personas gozaran de un beneficio previsional, información base para el cálculo de las necesidades de financiamiento del sistema. En este sentido, la expectativa de vida de los hombres asciende a 14 años, mientras que para las mujeres, la misma alcanza los 21,7 años. Esta “sobrevida” de la mujer sobre el hombre es de importancia para el cálculo de las pensiones derivadas del fallecimiento de los beneficiarios de Jubilación.

Cuadro N° 3
Expectativas de vida al nacer a y a la edad de Retiro
Argentina. Estimación periodo 2010-2019
(Años)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Expectativa de vida al nacer: Hombres	71,0	71,2	71,4	71,6	71,8	72,0	72,2	72,5	72,7	72,9
Expectativa de vida al nacer: Mujeres	77,7	77,9	78,1	78,2	78,4	78,6	78,8	79,0	79,2	79,4
Expectativa de vida al Retiro: Hombres	14,0	14,1	14,2	14,3	14,4	14,5	14,6	14,7	14,8	15,0
Expectativa de vida al Retiro: Mujeres	21,7	21,8	21,9	22,0	22,2	22,3	22,4	22,5	22,7	22,8

La evolución proyectada para el periodo 2010-2019 del “stock” de beneficiarios, muestra características variadas.

En primer lugar una disminución punta a punta del periodo que va de 5,1 millones a 4,6 millones. Ello resulta motivado por la importante disminución del conjunto de Jubilados por Vejez, de 3,6 millones a 2,6 millones. Esto resulta contrarestando a su vez por el aumento de las pensiones, que observaría un incremento desde 1,6 millones a 2,0 millones. Estos resultados

son el producido de la estructura por edad del conjunto de beneficiarios y de la tabla de mortalidad aplicada, así como del ritmo de otorgamiento de beneficios por vejez. En este sentido se destaca que la política de “inclusión previsional” implementada por el gobierno nacional en los años 2006/2007 (Decreto N° 1454/05) - incorporó más de un millón de beneficiarios al sistema a través de una moratoria previsional - no resulta un mecanismo permanente de aumento de la cobertura previsional. Por ende, la tasa de “bajas” del sistema no resulta congruente con la tasa de “altas”; las primeras resultarán de mayor cuantía que las segundas, con la consiguiente tendencia a la reducción del “stock” de beneficiarios.

A continuación se presentan los resultados de la estimación de beneficiarios del sistema.

Cuadro N° 4
Beneficiarios SIPA
Estimación periodo 2010-2019
(En millones)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Beneficiarios	5.146,8	5.052,8	4.963,3	4.875,7	4.794,0	4.715,4	4.657,7	4.616,1	4.594,9	4.590,9
Jubilados	3.559,1	3.396,6	3.251,2	3.113,8	2.987,4	2.868,5	2.770,1	2.687,2	2.623,9	2.576,9
Pensionados por Invalidez y Fallecimiento	1.587,7	1.656,2	1.712,2	1.761,9	1.806,6	1.846,9	1.887,7	1.928,9	1.971,0	2.014,0
Tasa Jubilados/Contribuyentes	43,9	41,1	38,6	36,4	34,3	32,4	30,8	29,4	28,3	27,4
Tasa Total Beneficiarios/Contribuyentes	63,4	61,1	59,0	56,9	55,0	53,3	51,8	50,5	49,6	48,8

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de ANSES, INDEC y CELADE CEPAL

Así, se proyecta una mejora en dos importantes indicadores de “sostenimiento” del sistema. Uno de ellos es la relación entre cantidad de jubilados y la cantidad de aportantes: para 2010 se estima sea de 44%, mientras que para el 2019 se espera una disminución a un 27%. El mismo sentido del impacto, pero morigerada, se refleja en la relación Total Beneficiarios sobre Aportantes. Pasaría aproximadamente de un 63% a un 49%. En términos más sencillos significa que en 2010 existiría 1,6 aportantes por cada beneficiario, mientras que en 2019 existirían 2 aportantes por cada beneficiario.

5.3.3.3. Balance “Puro” o “Resultado Estructural” del Sistema

Es posible estimar el impacto financiero producido por las trayectorias esperadas de activos y pasivos del SIPA, combinando con ellos dos elementos adicionales:

- a) los supuestos de recaudación de los recursos previsionales, es decir, de la tasa de aportes personales y la tasa de contribuciones patronales.
- b) la tasa de reemplazo de que observan y observarán los beneficios previsionales.

Así, es posible obtener una estimación del llamado Balance “Puro” o “Resultado Estructural” del Sistema, es decir, sin considerar el recurso tributario que en la actualidad resulta afectado al financiamiento del mismo: el que surge de los impuestos IVA, Ganancias y Combustibles; además del financiamiento derivado directamente de la coparticipación de impuestos, que en los esquemas de Inversión – Ahorro de ANSES aparecen bajo la forma de “Contribuciones Figurativas”.

Respecto de **la tasa de reemplazo** utilizada, vale la pena hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar, que la misma observa características diferenciadas: en Jubilación se integran esencialmente dos tipos de prestaciones: la PBU, monto fijo que observa la movilidad determinada por la Ley N° 26.417; la Prestación Adicional por Permanencia, que se calcula como el 1,5% del salario promedio de los últimos 10 años por el total de años aportados. En

Pensión por Fallecimiento e Invalidez, resulta en un porcentaje del salario promedio del activo; En el caso de las pensiones derivadas, es un porcentaje sobre el haber del jubilado por vejez o por invalidez, según corresponda.

En segundo lugar, que la misma fue estimada en función de los pagos de prestaciones actuales, versus los salarios promedio observados en la actualidad. Ello también supone un desvío del concepto que se aplica a nivel individual: el salario promedio actualizado de los últimos diez años no tiene por qué coincidir en todos los individuos con el observado en el año base. Sin embargo, es la mejor aproximación disponible.

En cuanto a los resultados, el siguiente cuadro resume las variables de recaudación y gasto, además de determinar el déficit previsional esperado.

Cuadro Nº 5
Montos de Contribuciones y Gasto Previsional
Estimación periodo 2010-2019
(En % del PIB)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Aportes y Contribuciones	4,4%	4,5%	4,6%	4,7%	4,8%	4,9%	4,9%	5,0%	5,1%	5,3%
Total Gasto Previsional	4,8%	4,9%	5,0%	5,1%	5,2%	5,3%	5,4%	5,6%	5,8%	6,0%
Pago de Prestaciones	4,7%	4,7%	4,8%	4,9%	5,0%	5,1%	5,2%	5,4%	5,6%	5,8%
Costo Administrativo	,2%	,2%	,2%	,2%	,2%	,2%	,2%	,2%	,2%	,2%
Déficit Previsional	(0,4%)	(0,4%)	(0,4%)	(0,4%)	(0,4%)	(0,4%)	(0,5%)	(0,6%)	(0,6%)	(0,8%)

Para el año **2010**, se espera un **Déficit Previsional “Puro” o “Estructural” de alrededor de 0,4%** del PIB argentino. Ello se descompone en un 4,4% para la recaudación y un 4,8% de Gasto Previsional. A su vez, dicho gasto, incluye cerca de un 0,2% de costo administrativo, compuesto por el gasto operativo estimado de la ANSES, organismo que tramita, otorga y paga las prestaciones previsionales.

Se estima **que el citado déficit aumenta con el correr del tiempo, pero sobre todo a partir del año 2015, para alcanzar en el 2019 un déficit del 0,8% del PIB**. Lo que fundamenta este resultado, es un crecimiento mayor del pago de prestaciones que el de la recaudación previsional. Esto en un contexto de disminución absoluta de beneficiarios y de aumento de los aportantes, pero con una tasa de reemplazo que aumenta al ritmo de la productividad de la economía. Ello resulta congruente con la Ley Nº 26.417, de movilidad previsional, que acotó la histórica licuación del haber previsional de los jubilados argentinos. También juega a favor del aumento esperado de déficit, la existencia de topes a los aportes personales y las contribuciones patronales.

Anexo 1

La Ley Nº 26.222 y Decreto Reglamentario Nº 313/207

Ley 26.222

Modificase la Ley Nº 24.241, estableciendo la libre opción del Régimen Jubilatorio

Sancionada: Febrero 27 de 2007

Promulgada: Marzo 7 de 2007

El Senado y Cámara de Diputados
de la Nación Argentina reunidos en Congreso,
etc. sancionan con fuerza de

Ley:

ARTÍCULO 1º — Sustitúyese el artículo 9º de la Ley Nº 24.241 y sus modificatorias por el siguiente:

Artículo 9º — A los fines del cálculo de los aportes y contribuciones correspondientes al SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SIJP) las remuneraciones no podrán ser inferiores al importe equivalente a TRES (3) veces el valor del módulo previsional (MOPRE) definido en el artículo 21. A su vez, a los fines exclusivamente del cálculo de los aportes previstos en los incisos a) y c) del artículo 10, la mencionada base imponible previsional tendrá un límite máximo equivalente a SETENTA Y CINCO (75) veces el valor del módulo previsional (MOPRE).

Si un trabajador percibe simultáneamente más de una remuneración o renta como trabajador en relación de dependencia o autónomo, cada remuneración o renta será computada separadamente a los efectos del límite inferior establecido en el párrafo anterior. En función de las características particulares de determinadas actividades en relación de dependencia, la reglamentación podrá establecer excepciones a lo dispuesto en el presente párrafo.

Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a modificar la base imponible establecida en el primer párrafo del presente artículo, proporcionalmente al incremento que se aplique sobre el haber máximo de las prestaciones a que refiere el inciso 3) del artículo 9º de la Ley Nº 24.463, texto según Decreto Nº 1199/04.

ARTÍCULO 2º — Sustitúyese el artículo 30 de la Ley Nº 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 30.- Las personas físicas comprendidas en el artículo 2º, podrán optar por el Régimen Previsional Público de Reparto o por el de Capitalización, dentro del plazo de NOVENTA (90) días contados desde la fecha de ingreso a la relación laboral de dependencia o a la de inscripción como trabajador autónomo. En caso de no ejercerse la referida opción, se entenderá que la misma ha sido formalizada por el Régimen Previsional Público.

La opción por este último Régimen, producirá los siguientes efectos para los afiliados:

- a) Los aportes establecidos en el artículo 11 serán destinados al financiamiento del Régimen Previsional Público;
- b) Los afiliados tendrán derecho a la percepción de una Prestación Adicional por Permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 17. El haber mensual de esta prestación se determinará computando el UNO Y MEDIO POR CIENTO (1,5%) por cada año de servicios con aportes realizados al Régimen Previsional Público, en igual forma y metodología que la establecida para la Prestación Compensatoria. Para acceder a esta prestación los afiliados deberán acreditar los requisitos establecidos en los incisos a) y c) del artículo 23;
- c) Las prestaciones de Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento del Afiliado en Actividad serán financiadas por el Régimen Previsional Público;
- d) A los efectos de aspectos tales como movilidad, Prestación Anual Complementaria y otros inherentes a la Prestación Adicional por Permanencia, ésta es asimilable a las disposiciones que a tal efecto se establecen para la Prestación Compensatoria.

Los afiliados al SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES podrán optar por cambiar el régimen al cual están afiliados una vez cada CINCO (5) años, en las condiciones que a tal efecto establezca el Poder Ejecutivo.

ARTÍCULO 3º — Incorpórase como artículo 30 bis de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 30 bis.- Los afiliados al Régimen de Capitalización, mayores de CINCUENTA Y CINCO (55) años de edad, los hombres y mayores de CINCUENTA (50) años de edad las mujeres, cuya cuenta de capitalización individual arroje un saldo que no supere el importe equivalente a DOSCIENTOS CINCUENTA (250) MOPRES, serán considerados afiliados al Régimen Previsional Público. En tal caso, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones deberán transferir al citado régimen el mencionado saldo, dentro del plazo de NOVENTA (90) días contados desde la fecha en que el afiliado alcanzó la referida edad, salvo que este último manifieste expresamente su voluntad de permanecer en el Régimen de Capitalización, en las condiciones que establezca el PODER EJECUTIVO NACIONAL. La SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL fijará los conceptos de la cuenta de capitalización individual que integrarán la mencionada transferencia.

ARTÍCULO 4º — Sustitúyese el inciso b) del artículo 68 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

b) La comisión por la acreditación de los aportes obligatorios sólo podrá establecerse como un porcentaje de la base imponible que le dio origen y no podrá ser superior al UNO POR CIENTO (1%) de dicha base. No se aplicará esta comisión sobre los importes que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 9º, excedan el máximo fijado en el primer párrafo del mismo artículo. Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a disminuir el porcentaje establecido en este inciso.

ARTÍCULO 5º — Incorpórase al texto del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, el siguiente inciso:

q) 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. Deberán destinar a estas inversiones como mínimo el CINCO POR CIENTO (5%) de los activos totales del fondo y hasta un máximo del VEINTE POR CIENTO (20%). El PODER EJECUTIVO NACIONAL establecerá un cronograma que permita alcanzar estos valores en un plazo máximo de CINCO (5) años. Las inversiones señaladas en este inciso estarán sujetas a los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 76.

ARTÍCULO 6º — Sustitúyese el segundo párrafo del artículo 77 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

De dichas cuentas sólo podrán efectuarse extracciones destinadas a la realización de inversiones para el fondo, y al pago de las prestaciones, o de las comisiones, de los aportes mutuales previstos en el artículo 99, transferencias y traspasos que establece la presente ley.

ARTÍCULO 7º — Sustitúyese el inciso g) del artículo 84 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

g) Los aportes mutuales previstos en el artículo 99;

ARTÍCULO 8º — Sustitúyese el primer párrafo del artículo 95 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

La Administradora será exclusivamente responsable y estará obligada, con los aportes mutuales previstos en el artículo 99, a:

ARTÍCULO 9º — Sustitúyese el primer párrafo del artículo 96 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

La Administradora estará también obligada frente a los afiliados comprendidos en el inciso a) del artículo precedente y con los aportes mutuales previstos en el artículo 99, por los siguientes conceptos:

ARTÍCULO 10.- Sustitúyese el artículo 99 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 99.- Financiamiento de las Prestaciones por Invalidez y Fallecimiento. Con el fin de garantizar el financiamiento íntegro de las obligaciones establecidas en los artículos 95 y 96, cada Administradora deberá deducir del fondo de jubilaciones y pensiones, previo al cálculo del valor de la cuota, los importes necesarios para el pago de las prestaciones de retiro transitorio por invalidez y de capitales complementarios y de recomposición, correspondientes al régimen de capitalización.

A los fines indicados en el párrafo anterior se formará para cada fondo de jubilaciones y pensiones un fondo de aportes mutuales que será parte integrante de aquél.

Las deducciones destinadas a este fondo deberán ser suficientes y resultar uniformes para todas las Administradoras. La reglamentación fijará los mecanismos para su cálculo y para las eventuales compensaciones de resultados que deban efectuarse entre distintas Administradoras, con el objeto de lograr la uniformidad del costo para todas las poblaciones comprendidas, así como los controles que deban realizarse respecto de la gestión en la administración de cada uno de los fondos de aportes mutuales.

El fondo de aportes mutuales estará expresado en cuotas del respectivo fondo de jubilaciones y pensiones.

ARTÍCULO 11.- Incorporase como artículo 125 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 125.- El ESTADO NACIONAL garantizará a los beneficiarios del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES del Régimen Previsional Público y a los del Régimen de Capitalización que perciban componente público, el haber mínimo establecido en el artículo 17 de la presente ley.

ARTÍCULO 12.- Sustitúyese el cuarto párrafo del artículo 157 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

El PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá contar con un informe, de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, con carácter previo, para cualquier aplicación de las facultades previstas en este artículo y en las leyes citadas. Dicho informe deberá proveer los elementos necesarios para el cálculo de los requisitos de edad, servicios prestados, aportes diferenciales y contribuciones patronales o subsidios requeridos para el adecuado financiamiento.

ARTÍCULO 13.- Sustitúyese el artículo 161 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Principio de ley aplicable

Artículo 161.- El derecho a las prestaciones se rige en lo sustancial, salvo disposición expresa en contrario: a) para las jubilaciones, por la ley vigente a la fecha de cese en la actividad o a la de solicitud, lo que ocurra primero, siempre que a esa fecha el peticionario fuera acreedor a la prestación, y b) para las pensiones, por la ley vigente a la fecha de la muerte del causante.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, si a lo largo de la vida laboral, el solicitante cumpliera los extremos necesarios para la obtención del beneficio por un régimen diferente, podrá solicitar el amparo de dicha norma, en los términos del primer párrafo del artículo 82 de la Ley N° 18.037.

ARTÍCULO 14.- Los afiliados que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encontraren incorporados al régimen de capitalización, podrán optar dentro de un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días contados a partir de la reglamentación de este artículo, por el Régimen Previsional Público. El PODER EJECUTIVO NACIONAL reglamentará las condiciones que deberán observarse y los procedimientos administrativos aplicables para hacer efectivo el ejercicio de esta opción.

ARTICULO 15.- A los efectos de su preservación y sustentabilidad futura, los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social integrados por los activos financieros de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL serán invertidos conforme a lo dispuesto en la Ley N° 24.156, debiendo únicamente ser utilizados para efectuar pagos de beneficios del mismo sistema.

ARTICULO 16.- Encomiéndase a la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL para que, en el término de UN (1) año a partir de la vigencia de la presente ley, efectúe un relevamiento de los regímenes diferenciales e insalubres en vigor, conforme los lineamientos a que alude el artículo 157 de la Ley N° 24.241 sustituido por el artículo 12 de la presente, debiendo poner en conocimiento del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION los resultados del mismo.

Este relevamiento deberá contener para cada actividad un informe con igual contenido al previsto en el artículo citado.

ARTICULO 17.- Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL para dictar las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias que fueren necesarias a los fines de la aplicación de lo dispuesto en la presente ley, como así también a elaborar un texto ordenado de la Ley N° 24.241 sus complementarias y modificatorias.

ARTICULO 18.- Deróganse los artículos 174 y 175 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, el Decreto N° 1306 del 29 de diciembre de 2000, como así también toda otra norma que se oponga a la presente.

ARTICULO 19.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTISIETE DIAS DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL SIETE.

—REGISTRADO BAJO EL N° 26.222 —

ALBERTO E. BALESTRINI. — DANIEL O. SCIOLI. — Enrique Hidalgo. — Juan H. Estrada.

DECRETO NACIONAL 313/2007

APROBACIÓN DE NORMAS REGLAMENTARIAS DE LA LEY 26.222 SOBRE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES.

BUENOS AIRES, 29 DE MARZO DE 2007
BOLETÍN OFICIAL, 3 DE ABRIL DE 2007
- VIGENTE DE ALCANCE GENERAL -

GENERALIDADES

Síntesis:

Se establecen normas reglamentarias y complementarias para hacer operativa la Ley 26222.

Reglamenta a: LEY 26.222

Observaciones Generales:

CANTIDAD DE ARTÍCULOS QUE COMPONEN LA NORMA: 10 NRO. DE ART. QUE ESTABLECE LA ENTRADA EN VIGENCIA: 9 FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA: 3/4/2007

TEMA

DECRETO REGLAMENTARIO-SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES JUBILACIONES Y PENSIONES

VISTO:

la Ley N° 24.241 y sus modificatorias y la Ley N° 26.222, y

Referencias Normativas: Ley 24.241 LEY 26.222

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 26.222 se establecieron diversas modificaciones en el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, regulado por la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, con la finalidad de avanzar

en la búsqueda de la equidad social y de la protección del conjunto de la población activa y pasiva. Que, en este sentido, y para el cumplimiento de dichos cometidos corresponde en esta instancia dictar las normas reglamentarias y complementarias necesarias para hacer operativa la Ley N° 26.222, definiendo las fechas y condiciones en que serán de aplicación las reformas introducidas por ella al SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, a los efectos de dar certidumbre a las relaciones jurídicas nacidas y reguladas al amparo de dicho sistema. Que, en consecuencia, corresponde determinar que la base imponible previsional establecida en el primer párrafo del artículo 9° de la Ley N° 24.241, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 26.222, se deberá aplicar a las remuneraciones devengadas a partir del 1° de abril de 2007, a fin de evitar inconvenientes operativos a los empleadores en oportunidad de la formulación de las declaraciones juradas pertinentes en atención a la fecha de entrada en vigencia de la Ley. Que, por las razones expuestas precedentemente, el régimen de opción previsto en el primer párrafo del artículo 30 de la Ley N° 24.241, modificado por el artículo 2° de la Ley N° 26.222, a las altas registradas en el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, tanto sea como trabajador dependiente o como trabajador autónomo, se deberá implementar también a partir del 1° de abril de 2007. Que, asimismo, aquellos trabajadores que registren alta anterior a dicha fecha, y que no formulen opción expresa por el Régimen Previsional Público serán asignados al Régimen de Capitalización, aunque el plazo para optar venza con posterioridad al 1° de abril de 2007. Que, en particular, debe precisarse el momento en que se deberá hacer operativo el nuevo sistema de cobertura de los riesgos de invalidez y muerte del afiliado en actividad, toda vez que a la fecha dichas prestaciones se encuentran cubiertas por pólizas colectivas de invalidez y fallecimiento contratadas por cada Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones de acuerdo a lo que establecía el primigenio artículo 99 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, resultando necesario fijarlas a los siniestros exigibles a partir del 1° de enero de 2008. Que en virtud de ello, el tope para las comisiones por acreditación de aportes obligatorios, previsto en el artículo 68, inciso b) de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 4° de la Ley N° 26.222, se aplicará a las comisiones que cobren las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, a las que se les podrá adicionar hasta el 31 de diciembre de 2007 el costo del seguro por invalidez y fallecimiento. Que toda vez que se ha modificado el modo de determinación de la Prestación Adicional por Permanencia, por los períodos en que el trabajador registre aportes al Régimen Previsional Público, incrementando con ello la tasa de sustitución del salario, corresponde reconocer a quienes se les hubiera determinado dicha prestación en base al porcentaje anterior, el derecho al recálculo de su beneficio en los términos de lo dispuesto en el artículo 30, inciso b) de la Ley N° 24.241, sustituido por la Ley N° 26.222, a partir del 1° de julio de 2007, fecha a partir de la cual y, en virtud de la operativa bancaria, se hará efectivo el cobro de los haberes liquidados desde el 1° de abril de 2007. Que la transferencia del saldo de la cuenta de capitalización individual de los afiliados que se encontraran en las condiciones previstas en el artículo 30 bis de la Ley N° 24.241, incorporado por el artículo 3° de la Ley N° 26.222 deberá efectuarse dentro del plazo de NOVENTA (90) días a partir del 12 de abril de 2007 salvo opción expresa en contrario del trabajador. Que corresponde asegurar a los afiliados citados en el considerando anterior, que no acrediten los años de servicios con aportes para acceder a alguna de las prestaciones previstas en el artículo 17 de la Ley N° 24.241 y modificatorias, la posibilidad de utilizar dicho saldo para facilitar el acceso a la Prestación por Edad Avanzada. Que, para ello corresponde habilitar la posibilidad de que el trabajador que se encuentre en dicha situación pueda redeterminar su postura ante el sistema previsional, y cancelar la deuda por los períodos de aportes así reconocidos con el saldo de la cuenta de capitalización y, eventualmente, efectuándose descuentos sobre la Prestación por Edad Avanzada, hasta la cancelación de dicha deuda. Que; asimismo, debe preverse similar posibilidad para aquellos afiliados al Régimen Previsional Público o para aquellos períodos de aportes efectuados a dicho Régimen. Que a los efectos de preservar y garantizar la sustentabilidad futura del Régimen Previsional Público, en los términos del artículo 15 de la Ley N° 26.222, corresponde establecer que los saldos de las cuentas de capitalización individual que sean transferidos a dicho régimen por aplicación de las disposiciones de la Ley N° 24.241, modificada por la Ley N° 26.222, lo sean como "Contribuciones a la Seguridad Social - Aportes Personales", siendo considerados recursos propios de dicho régimen y estableciéndose además que la inversión de los activos financieros referidos sea administrada por el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Que a los efectos de asegurar la previsibilidad del sistema, entre las condiciones a que hace referencia el último párrafo del artículo 30 de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 2° de la Ley N° 26.222, corresponde aclarar que los trabajadores que hayan cumplido los CINCUENTA Y CINCO (55) años de edad los hombres y los CINCUENTA (50) años de edad las mujeres no podrán optar por el cambio de régimen previsional, sin perjuicio del supuesto previsto en el artículo 30 bis de la Ley N° 24.241. Que, sin embargo, corresponde exceptuar de lo señalado en el considerando anterior a la opción establecida en el artículo 14 de la Ley N° 26.222. Que por el Decreto N° 22 de fecha 16 de enero de 2007, dictado en ejercicio de las facultades establecidas en el inciso 3 del artículo 99, de la Constitución Nacional, se prorrogaron hasta el 1° de enero de 2008, las suspensiones dispuestas por el artículo 1° del Decreto N° 390/03 y prorrogadas por el artículo 1° del Decreto N° 809/04, por el artículo 1° del Decreto N° 788/05 y por el artículo 1° del Decreto N° 940/06, respecto del restablecimiento del porcentaje del aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del Decreto N° 2203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del Decreto N° 1387/01, modificado por el artículo 5° del Decreto N° 1676/01. Que, asimismo, a través del artículo 2° del Decreto N° 22/07 se facultó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a levantar la referida suspensión dispuesta por el Decreto N° 390/03 y sus modificatorias. Que en atención a las modificaciones contempladas en el régimen de opciones por la Ley N° 26.222, corresponde determinar que el aporte personal de los nuevos trabajadores que se incorporen al SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES a partir del 28 de mayo de 2007, será el fijado en el artículo 11 de la Ley N° 24.241, así como dejar establecido que, a partir del 1°

de enero de 2008, quedará unificado el porcentaje de aportes para todos los trabajadores, cualquiera fuera el régimen de opción, de acuerdo a lo previsto en el citado artículo 11 de la Ley N° 24.241. Que, por otra parte, corresponde aclarar que el límite máximo de la base imponible establecida en el artículo 9° de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 1° de la Ley N° 26.222, será aplicado de modo independiente respecto de los aportes previstos en los incisos a) y c) del artículo 10 de la Ley N° 24.241. Que ha tomado intervención el Servicio Jurídico competente. Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 2, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL; por el artículo 17 de la Ley N° 26.222 y por el artículo 2° del Decreto N° 22 del 16 de enero de 2007. Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

DECRETA:

Referencias Normativas: Ley N° 24.241; LEY N° 26.222; Decreto Nacional N° 22/2007; DECRETO NACIONAL N° 1.387/2001 Art.15; DECRETO NACIONAL N° 1676/2001 Art.5; DECRETO NACIONAL N° 2.203/2002 Art.2; DECRETO NACIONAL N° 390/2003 Art.1; DECRETO NACIONAL N° 788/2005 Art.1; DECRETO NACIONAL N° 809/2004 Art.1; DECRETO NACIONAL N° 940/2006

Artículo 1

Artículo 1° - Establécese que las disposiciones contenidas en la Ley N° 26.222 serán de aplicación en las fechas que se especifican a continuación: a) La base imponible previsional establecida en el primer párrafo del artículo 9° de la Ley N° 24.241, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 26.222, a las remuneraciones devengadas a partir del 1° de abril de 2007. b) El régimen de opción previsto en el primer párrafo del artículo 30 de la Ley N° 24.241, modificado por el artículo 2° de la Ley N° 26.222, a las altas registradas en el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, tanto sea como trabajador dependiente o como trabajador autónomo, a partir del 1° de abril de 2007. Los trabajadores que registren alta anterior a dicha fecha, y que no formulen opción expresa por el Régimen Previsional Público serán asignados al Régimen de Capitalización, aunque el plazo para optar venza con posterioridad al 1° de abril de 2007. c) El modo de determinación de la Prestación Adicional por Permanencia, establecido en el inciso b) del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley N° 24.241 sustituido por el artículo 2° de la Ley N° 26.222, a los beneficios solicitados a partir del 1° de julio de 2007. d) El tope para las comisiones establecido en el inciso b) del artículo 68 de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 4° de la Ley N° 26.222, a las remuneraciones devengadas a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. Al porcentaje previsto por dicha norma se le podrá adicionar hasta el 31 de diciembre de 2007 el costo del seguro por invalidez y fallecimiento. e) El régimen de financiamiento de las prestaciones por Invalidez y Fallecimiento establecido por el artículo 99 de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 10 de la Ley N° 26.222, a los siniestros exigibles a partir del 1° de enero de 2008. f) El plazo de NOVENTA (90) días para transferir el saldo de la cuenta de capitalización individual de los afiliados que se encontraran en las condiciones previstas en el artículo 30 bis de la Ley N° 24.241, incorporado por el artículo 3° de la Ley N° 26.222, salvo opción expresa en contrario del trabajador, a partir del 12 de abril de 2007. g) El plazo para formalizar la opción en los términos de los artículos 14 de la Ley N° 26.222 y 30, último párrafo, de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 2° de la Ley N° 26.222, a partir del 12 de abril de 2007 y hasta el 31 de diciembre del mismo año. La opción realizada en dicho plazo se hará efectiva a partir del 1° de enero de 2008.

Referencias Normativas: Ley N° 24.241 Art.30; Ley N° 24.241 Art.30; Ley N° 24.241 Art.68; Ley N° 24.241 Art.99; Ley N° 24.241; LEY N° 26.222 Art.2; LEY N° 26.222 Art.3; LEY N° 26.222 Art.4; LEY N° 26.222 Art.10; LEY N° 26.222 Art.14; LEY N° 26.222 Art.30; LEY N° 26.222

Artículo 2

Art. 2° - A partir del 1° de julio de 2007 los beneficiarios del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, cuya Prestación Adicional por Permanencia haya sido determinada computando el OCHENTA Y CINCO CENTÉSIMOS POR CIENTO (0,85% por cada año de servicios con aportes realizados al Régimen Previsional Público, tendrán derecho al recálculo de dicho beneficio en los términos del artículo 30, inciso b), de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 2° de la Ley N° 26.222.

Referencias Normativas: Ley N° 24.241 Art.30; LEY N° 26.222 Art.2

Artículo 3

Art. 3° - Los saldos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización encuadrados en las disposiciones del artículo 30 bis de la Ley N° 24.241, incorporado por la Ley N° 26.222, que no formulen la opción de permanecer en aquel régimen, así como de los afiliados al Régimen Previsional

Público que obtengan del mismo las prestaciones de retiro por invalidez o pensión por fallecimiento del afiliado en actividad, serán transferidos en especie a favor del Régimen Previsional Público, como Contribuciones a la Seguridad Social -Aportes Personales, siendo recursos propios de dicho régimen. La inversión de los activos financieros referidos será administrada por el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, en las condiciones que se establezca por convenio que deberá suscribir con la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Los períodos con aportes correspondientes a los fondos de la cuenta de capitalización individual transferida, serán reconocidos por el Régimen Previsional Público, a los efectos del otorgamiento de las prestaciones previstas en el artículo 17 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias. Si el afiliado no hubiera podido acceder a ninguna de las prestaciones mencionadas en el párrafo anterior, una vez cumplida la edad para acceder a la Prestación por Edad Avanzada podrá redeterminar su situación ante el sistema. A tal efecto, el saldo de la cuenta de capitalización individual, oportunamente transferido, será dividido por el mínimo aporte previsional vigente al momento de la transferencia, y con el resultado, se calculará el nuevo período de aportes computables. Si quedasen períodos de aportes faltantes, la reglamentación determinará la forma y las condiciones de pago de la deuda respectiva. La reglamentación fijará un esquema similar de cálculo del período de aportes para este beneficio respecto de aquellos afiliados al sistema de Reparto o para períodos de aportes efectuados a él.

Referencias Normativas: Ley N° 24.241 Art.17; Ley N° 24.241; LEY N° 26.222

Artículo 4

Art. 4º - No podrán ejercer la opción de cambio de régimen prevista en el artículo 30 de la Ley N° 24.241 los trabajadores que hayan cumplido CINCUENTA Y CINCO (55) años de edad los hombres y CINCUENTA (50) años de edad las mujeres, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 30 bis de la Ley N° 24.241 incorporado por la Ley N° 26.222. Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable, por única vez, a los efectos de formalizar la opción prevista en el artículo 1º, inciso g) del presente decreto.

Referencias Normativas: Ley N° 24.241 Art.30; Ley N° 24.241 Art.30; LEY N° 26.222

Artículo 5

Art. 5º - El aporte personal correspondiente a los trabajadores que se incorporen al SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES a partir del 28 de mayo de 2007, cualquiera fuera el régimen por el que opte, será el establecido en el artículo 11 de la Ley N° 24.241.

Referencias Normativas: Ley N° 24.241 Art.11

Artículo 6

Art. 6º - El aporte correspondiente a las remuneraciones devengadas a partir del 1º de enero de 2008 será el establecido en el artículo 11 de la Ley N° 24.241, cualquiera fuera el régimen de opción.

Referencias Normativas: Ley N° 24.241 Art.11

Artículo 7

Art. 7º - En el supuesto de que el trabajador desarrollara actividades simultáneas en relación de dependencia y como afiliado autónomo, el límite máximo de la base imponible previsional establecida en el artículo 9º de la Ley N° 24.241, sustituido por el artículo 1º de la Ley N° 26.222, será aplicado de modo independiente respecto de los aportes previstos en los incisos a) y c) del artículo 10 de la Ley N° 24.241.

Referencias Normativas: Ley N° 24.241 Art.9; Ley N° 24.241 Art.10; LEY N° 26.222 Art.1

Artículo 8

Art. 8º - Facúltase a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, a la SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES dependientes del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, para que en el marco de sus respectivas competencias dicten las normas aclaratorias y complementarias necesarias para la implementación de lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo 9

Art. 9º - El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 10

Art. 10. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

FIRMANTES

KIRCHNER-Fernández-Tomada

Anexo 2

Ley Nº 26.425 - SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO - Régimen Previsional Público. Unificación y Decretos reglamentarios 2104/08 y 2103/08

El [Decreto 2104/2008](#) contiene los Alcances del Sistema Integrado Previsional Argentino, y el [Decreto 2103/2008](#) las modificaciones al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino

Publicado en B. O. el 09-12-2008

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

TITULO I Sistema Integrado Previsional Argentino CAPITULO I Unificación

ARTICULO 1º - Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, elimínase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley.

ARTICULO 2º - El Estado nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPITULO II Afiliados y beneficiarios

ARTICULO 3º - Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificatorias como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

ARTICULO 4º - Las beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, a la fecha de vigencia de la presente, sean liquidados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario serán pagados por el régimen previsional público. El importe de las prestaciones de los actuales beneficiarios de las prestaciones por invalidez, pensión y jubilación ordinaria del régimen de capitalización será valorizado conforme el valor cuota más alto vigente entre el 1º de enero de 2008 y el 30 de septiembre de 2008. Estas prestaciones en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

ARTICULO 5º - Los beneficios del régimen de capitalización previstos en la Ley 24.241 y sus modificatorias que, a la fecha de vigencia de la presente, se liquiden bajo la modalidad de renta vitalicia previsional continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

ARTICULO 6º - Los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de "imposiciones voluntarias" y/o "depósitos convenidos" y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas pertinentes a esos fines.

TITULO II De los recursos del sistema

ARTICULO 7º - Transiéranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la Ley 24.241 y sus modificatorias, con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 6º de la presente ley.

Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07.

ARTICULO 8º - La totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino.

En los términos del artículo 15 de la Ley 26.222 el activo del fondo se invertirá de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social.

En razón de sus actuales posiciones, las inversiones permitidas serán las previstas en el artículo 74 de la Ley 24.241, rigiendo las prohibiciones del artículo 75 de la citada ley y las limitaciones de su artículo 76.

Queda prohibida la inversión de los fondos en el exterior.

ARTICULO 9º - La Administración Nacional de la Seguridad Social no percibirá por la administración de los fondos comisión alguna de los aportantes al sistema.

ARTICULO 10. - La totalidad de los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos financiará las prestaciones del régimen previsional público, modificándose, en tal sentido, el artículo 18, inciso c), de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

TITULO III De la supervisión de los recursos

ARTICULO 11. - La Administración Nacional de la Seguridad Social, entidad actuante en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, gozará de autonomía financiera y económica, estando sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación.

Dicha comisión estará integrada por SEIS (6) senadores y SEIS (6) diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, la que establecerá su estructura interna, teniendo como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos del cumplimiento de la presente ley y sus resultados, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley.

Para cumplir su cometido, la citada comisión deberá ser informada permanentemente y/o a su requerimiento de toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley, remitiéndosele con la información la documentación correspondiente.

Podrá requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes y emitir dictamen en los asuntos a su cargo. A estos efectos la Comisión bicameral queda facultada a dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

ARTICULO 12. - Créase en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, cuyo objeto será el monitoreo de los recursos del sistema y estará integrado por: a) Un representante de la ANSES; b) Un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros; c) Dos integrantes del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados que funciona en el ámbito de la ANSES; d) Tres representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas; e) Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas; f) Dos representantes de las entidades bancarias más representativas; g) Dos representantes del Congreso de la Nación, uno por cada Cámara.

Los miembros integrantes de este consejo ejercerán su función con carácter ad honórem y serán designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de las entidades y organismos respectivos.

TITULO IV Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones

ARTICULO 13. - En ningún, caso las compensaciones que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación de la presente ley. A esos fines, el Estado nacional, de corresponder, entregará a los accionistas de dichas entidades, títulos públicos emitidos o a emitirse por la República Argentina, teniéndose en cuenta un cronograma mínimo de enajenación de dichos títulos para evitar afectaciones a la cotización de los mismos, permitiendo, asimismo, que la Administración Nacional de la Seguridad Social tenga derecho prioritario de recompra sobre dichos títulos.

ARTICULO 14. - A través de las áreas competentes, en los supuestos de extinción de la relación laboral por despido directo dispuesto por la administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, se realizarán todos los actos necesarios para garantizar el empleo de los dependientes no jerárquicos de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones que opten por incorporarse al Estado nacional en cualquiera de sus dependencias que éste fije a tal fin, con reconocimiento de la antigüedad a los efectos del goce de las licencias legales o convencionales.

La incorporación al Estado se efectuará en los términos del artículo 230 de la Ley de Contrato de Trabajo.

ARTICULO 15. - El personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las comisiones médicas y la Comisión Médica Central creadas por el artículo 51 de la Ley 24.241 y sus modificatorias será transferido a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en la proporción y oportunidad que sea necesario para su funcionamiento, conforme lo determine el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A los efectos relativos a la antigüedad en el empleo del personal que sea transferido, se considerará como tiempo de servicio el efectivamente trabajado desde el comienzo de la vinculación con el organismo cedente. Asimismo, deberán transferirse los bienes inmuebles, muebles y equipamiento técnico necesarios para el adecuado funcionamiento de las comisiones médicas.

Los gastos que demanden las comisiones médicas y la Comisión Médica Central serán financiados por la Administración Nacional de la Seguridad Social y las aseguradoras de riesgos del trabajo, en la forma y proporciones establecidas en la reglamentación.

TITULO V Régimen general

ARTICULO 16. - Los afiliados del Sistema Integrado Previsional Argentino tendrán derecho a la percepción de una prestación adicional por permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 17 de la Ley 24.241.

El haber mensual de esta prestación se determinará computando el UNO Y MEDIO POR CIENTO (1,5%) por cada año de servicios con aportes realizados al Sistema Integrado Previsional Argentino en igual forma y metodología que la establecida para la prestación compensatoria.

Para acceder a esta prestación los afiliados deberán acreditar los requisitos establecidos en los incisos a) y c) del artículo 23 de la citada ley.

A los efectos de aspectos tales como movilidad, prestación anual complementaria y otros inherentes a la prestación adicional por permanencia, ésta es asimilable a las disposiciones que a tal efecto se establecen para la prestación compensatoria.

ARTICULO 17. - Deróganse el inciso e) del artículo 81 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, y el artículo 113 de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

ARTICULO 18. - La Administración Nacional de la Seguridad Social se subroga en las obligaciones y derechos que la Ley 24.241 y sus modificatorias les hubiera asignado a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

TITULO VI Disposiciones transitorias

ARTICULO 19. - La Administración Nacional de la Seguridad Social deberá adoptar las medidas necesarias para hacer operativa la presente ley en lo relativo a la recepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento en el plazo de SESENTA (60) días a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

ARTICULO 20. - La presente ley es de orden público, quedando derogada toda disposición legal que se le oponga.

ARTICULO 21. - La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 22. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA, SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTE DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL OCHO.

REGISTRADA BAJO EL N° 26.425

JULIO C. C. COBOS. - EDUARDO A. FELLNER. - Enrique Hidalgo. - Juan H. Estrada.

Decreto 2104/2008: Alcances del Sistema Integrado Previsional Argentino -

Decreto 2104/2008 - [SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO](#) - Las personas que a la fecha de sanción de la Ley N° 26.425 se encontraran incluidas en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones quedan comprendidas en los alcances del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Publicado en B. O. el 09-12-2008

VISTO las Leyes Nros. 24.241 y sus modificatorias, 26.222 y 26.425, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 26.425 se establecieron sustanciales modificaciones en el sistema de seguridad social regulado por la Ley N° 24.241 y sus modificatorias.

Que teniendo en cuenta que se ha eliminado el Régimen de Capitalización y que se ha dispuesto su absorción y sustitución por parte del régimen de reparto, corresponde que tanto quienes se encontraban afiliados al Régimen de Capitalización, como sus aportes futuros, sean derivados al SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA).

Que por el mismo motivo corresponde establecer que los saldos de las cuentas de capitalización sean destinados al FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS) fijando una fecha determinada.

Que debe determinarse un plazo para el comienzo, por parte de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), de la liquidación y pago de las prestaciones previstas en el primer párrafo del artículo 4° de la Ley N° 26.425.

Que resulta necesario regular la modalidad de pago de los beneficios de renta vitalicia previsional que posean componente estatal, del modo más conveniente para los beneficiarios de este sistema y teniendo en cuenta las previsiones del artículo 35 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias.

Que, a fin de cumplir del modo más adecuado con los beneficios del SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA), en el marco de las disposiciones de la Ley N° 26.425, resulta necesario que las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP)

faciliten a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) toda la información que ésta solicite.

Que ha tomado intervención el Servicio Jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 2 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1º - Las personas que a la fecha de sanción de la Ley Nº 26.425 se encontraren incluidas en el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SIJP) quedan comprendidas en los alcances del SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA).

Art. 2º - Los aportes que se recauden y/o declaren en virtud de las remuneraciones abonadas a los trabajadores en relación de dependencia o a las rentas de los trabajadores autónomos y monotributistas y del Régimen del Servicio Doméstico, afiliados al Régimen de Capitalización, serán derivados a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), a partir del 1º de diciembre de 2008.

Art. 3º - La transferencia al FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS) de los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios del Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones prevista en el artículo 7º de la Ley Nº 26.425, con las limitaciones previstas en el artículo 6º de dicha ley, se producirá de pleno derecho, en idéntica especie que en la que se encuentran invertidos.

A tal fin las entidades financieras, las Cajas de Valores, las Sociedades Gerentes de Fondos Comunes de Inversión y toda entidad depositaria o recaudadora, deberán colocar como titular único y exclusivo de aquellos bienes y derechos a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) (FGS LEY Nº 26.425).

Art. 4º - Los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento, liquidados por las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP) bajo la modalidad de retiro programado y retiro fraccionario, correspondientes a las personas que se encontraban en el Régimen de Capitalización a la fecha de vigencia de la Ley Nº 26.425, estarán a cargo de ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a partir de los haberes devengados correspondientes al mes de diciembre de 2008 los que se abonarán conforme el cronograma de pago que dicho Organismo establezca.

Art. 5º - Los beneficios liquidados por las Compañías de Seguro de Retiro (CSR) bajo la modalidad de renta vitalicia previsional de componente íntegramente privado continuarán abonándose por las compañías de Seguro de Retiro (CSR).

Si dichos beneficios poseen además componente estatal y/o derecho a percepción de las prestaciones de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorias, serán abonados a través de la red de pago de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), a cuyo efecto las Compañías de Seguro de Retiro (CSR) deberán informar las prestaciones y girar los fondos pertinentes a dicho Organismo, de acuerdo con las normas que a tal efecto dicten conjuntamente la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION (SSN) y la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

Art. 6º - Las solicitudes de prestaciones previsionales y/o cualquier requerimiento o reclamo respecto de prestaciones de seguridad social de aquellas personas afiliadas al Régimen de Capitalización, a partir de la vigencia del presente decreto deberán ser tramitadas ante la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), las que deberán ser resueltas conforme a las normas aplicables al Régimen Previsional Público.

Art. 7º - Las solicitudes de prestaciones previsionales y/o cualquier requerimiento o reclamo respecto de prestaciones de seguridad social que se encuentren pendientes de resolución en sede de las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP), pasarán a la órbita de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), en el estado en que se

encuentren, las que deberán ser resueltas conforme a las normas aplicables al Régimen Previsional Público.

Art. 8º - Las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP) deberán remitir a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) toda la información y documentación que ésta le solicite.

En ese sentido, antes del 30 de diciembre de 2008, deberán remitir a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) y en las condiciones establecidas por ésta, la siguiente documentación:

- a) la nómina íntegra de sus afiliados, cuenten o no con fondos en las Cuentas de Capitalización Individual;
- b) la nómina de los CUIL/CUIT correspondientes a las cuentas inactivas y/o cerradas identificando, en su caso, las causas que motivaron el cierre;
- c) la totalidad de los legajos individuales que obren en su poder a la fecha del presente, incluyendo aquellos que correspondan a solicitudes de prestaciones denegadas, los que respalden el pago de las prestaciones que venían realizando y las liquidaciones efectuadas respecto de cada uno de ellos.
- d) la información relativa a los saldos y composición de las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización.
- e) el registro histórico de pagos e impagos de las prestaciones abonadas.

Art. 9º - Las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP) y las Compañías de Seguros de Retiro que abonan rentas con componente público deberán remitir a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), dentro de los TREINTA (30) días de la fecha del presente, un informe detallado de la totalidad de las causas judiciales de carácter previsional en las que aquéllas hubieran intervenido como parte actora o demandada, o en calidad de terceros, en las que hubiere recaído sentencia que aún se encuentre pendiente de cumplimiento y de aquellas otras que se encuentren en trámite. Sobre la cartera judicial existente se desarrollará una auditoría en un plazo o mayor a los NOVENTA (90) días.

Art. 10. - Facúltase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) para que dicte las normas aclaratorias y complementarias, necesarias para la implementación de la Ley N° 26.425. En materia de regulación de las Comisiones Médicas creadas por las Leyes 24.241 y 24.557 extiéndese esta facultad a la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO.

Art. 11. - El gasto que demande la atención de las obligaciones previstas en la Ley N° 26.425 será atendido con los créditos de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) para lo cual la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS deberá prever las adecuaciones presupuestarias correspondientes.

Art. 12. - El presente Decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 13. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

FERNANDEZ DE KIRCHNER. - Sergio T. Massa. - Carlos A. Tomada.

Decreto 2103/2008: Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino

Decreto 2103/2008 - [SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO](#) - Modificaciones al Decreto N° 897/07 en relación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Publicado en B. O. el 09-12-2008

VISTO las Leyes Nros. 24.241 y modificatorias, 26.222 y 26.425 y el Decreto N° 897 de fecha 12 de julio de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 26.425 se establecieron sustanciales modificaciones en el Sistema de Seguridad Social regulado por la Ley N° 24.241 y sus modificatorias tales como la eliminación del Régimen de Capitalización y su absorción y sustitución por parte del régimen de reparto.

Que consecuentemente deben modificarse algunos artículos del Decreto N° 897/07 a fin de ajustarlo a las previsiones de la Ley N° 26.425.

Que en ese sentido, se propone que deberá entenderse que las citas que se efectúen en el Decreto N° 897/07 del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO DE REPARTO, se refieren al FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS).

Que, asimismo, resulta conveniente establecer que los recursos del precitado Fondo pertenecen en forma exclusiva y excluyente al SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) y son administrados por la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) como Patrimonio de afectación específica destinado, únicamente, al pago de los beneficios del mencionado Sistema.

Que teniendo en cuenta la singular importancia del citado Fondo para la política social de la Nación es conveniente dotarlo de un mecanismo de administración y control que garantice un nivel de transparencia y seguridad.

Que, por lo tanto, resulta conveniente crear un Comité Ejecutivo para la asistencia al Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) en la tarea de administración del Fondo y una Subdirección específica para su administración operativa.

Que, asimismo, se considera necesario modificar los artículos 7° y 8° del Decreto N° 897/07, con el propósito de ampliar la composición y funciones del entonces denominado Comité de Administración de Inversiones.

Que las SECRETARIAS DE FINANZAS, HACIENDA y POLITICA ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA y FINANZAS PUBLICAS deben integrar el Comité Ejecutivo, en virtud de los experimentados cuerpos de expertos y de asesores con los que cuentan para el cumplimiento de sus competencias específicas.

Que teniendo en cuenta que el artículo 12 de la Ley N° 26.425 crea en el ámbito de ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) el Consejo del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO, cuyo objeto resulta similar al previsto en el artículo 13 del Decreto N° 897/07 para la Comisión de Seguimiento allí creada, resulta procedente adecuar las previsiones del citado decreto.

Que el artículo 8° de la Ley N° 26.425 establece que las inversiones de los activos del Fondo deberán contribuir al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social, prohibiendo, además, las inversiones en el exterior, por lo que deviene necesario adaptar, también, las previsiones de los artículos 1° y 4° del Decreto N° 897/07.

Que la mencionada norma regula las inversiones posibles, estableciendo que éstas serán las mencionadas en el artículo 74 de la Ley N° 24 241 y sus modificatorias, rigiendo por su parte exclusivamente las prohibiciones de artículo 75 y las limitaciones del artículo 76 de dicha ley.

Que el artículo 78 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias establece como limitación a las inversiones la necesidad de los activos pasibles de inversión, de estar autorizados para la oferta pública y ser transados en mercados secundarios transparentes.

Que del mismo modo, el artículo 79 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias establece como limitación a dichas inversiones la necesidad de que los activos estén previamente calificados por Sociedades Calificadoras de Riesgo.

Que resulta entonces necesario, establecer para qué activos se requerirá la autorización de oferta pública, o la calificación previa, para poder ser considerados pasibles de inversión.

Que ha tomado intervención el Servicio Jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 2 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1º - Entiéndese que las citas efectuadas en el Decreto N° 897/07 del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO DE REPARTO se refieren al FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS).

Art. 2º - Incorpórase como inciso e) del artículo 1º del Decreto N° 897/07 el siguiente texto: "e) Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho Fondo."

Art. 3º - Sustitúyese el artículo 3º del Decreto N° 897/07 por el siguiente texto: "EL FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS) estará integrado por:

a) Los recursos percibidos por la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) que resulten de libre disponibilidad.

b) Los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3º del Decreto N° 313/07, reglamentario de la Ley N° 26.222.

c) Las rentas provenientes de las inversiones que realice.

d) Cualquier otro aporte que establezca el ESTADO NACIONAL mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período de que se trate.

e) Los bienes que reciba el SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 7º de la Ley N° 26.425".

Art. 4º - Sustitúyese el artículo 4º del Decreto N° 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 4º.- Los recursos del fondo deberán ser invertidos en activos financieros nacionales incluyendo entre otros instrumentos cuentas remuneradas del país y la adquisición de títulos públicos o títulos valores locales de reconocida solvencia".

Art. 5º - Sustitúyese el artículo 5º del Decreto N° 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 5º.- Los recursos del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS) pertenecen en forma exclusiva y excluyente al SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) y son administrados por la ADMINISTRACION NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) como patrimonio de afectación específica".

Art. 6º - La operatoria de custodia de los activos del FONDO DE GARANTIA SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS) estará a cargo de una o más entidades financieras, a elección de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

Art. 7º - Sustitúyese el artículo 7º del Decreto Nº 897/07, por el siguiente texto: "ARTICULO 7º.- El Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) administrará el FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS), con la asistencia de un Comité Ejecutivo. La administración operativa del Fondo estará a cargo del Subdirector de Operación del FGS.

El Comité Ejecutivo estará integrado por los siguientes miembros, que cumplirán funciones "ad honorem": a) el Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), quien presidirá el Comité; b) el Secretario de Finanzas del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS; c) el Secretario de Hacienda del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS; d) el Secretario de Política Económica del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS.

El Subdirector de Operación del FGS de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) se constituirá como Secretario Ejecutivo de dicho Comité.

Las decisiones se tomarán por mayoría simple y el Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) tendrá derecho a veto. En caso de empate el voto de dicho funcionario tendrá valor doble."

Art. 8º - Sustitúyese el artículo 8º del Decreto Nº 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 8º.- El Comité Ejecutivo del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS), tendrá las siguientes atribuciones:

a) Dictará su propio reglamento de funcionamiento el cual deberá fijar como requisito indispensable realizar al menos una reunión mensual.

b) Fijará los principios de seguridad y rentabilidad, contemplando los impactos de las decisiones de inversión en la macroeconomía, especialmente en la creación de empleo así como en la generación de recursos tributarios adicionales que percibirá ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), previendo las debidas medidas relacionadas con la diversificación de riesgos y adecuación temporal de las inversiones que aseguren el cumplimiento de los objetivos del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS); pudiendo establecer límites máximos porcentuales de inversión en el marco de lo dispuesto por el artículo 8º de la Ley Nº 26.425. La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) no podrá apartarse de los lineamientos y directivas fijadas por el Comité Ejecutivo del Fondo.

c) Tratará para su aprobación o rechazo, las solicitudes de operaciones financieras que haya recibido el Subdirector de Operación del FGS o el Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) y que éstos hayan remitido al Comité Ejecutivo para su análisis.

d) Establecerá las líneas directrices para la inversión de los activos pudiendo solicitar, de estimarlo conveniente, la opinión técnica del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA y de la COMISION NACIONAL DE VALORES.

Dichas pautas no serán vinculantes para el Comité Ejecutivo.

e) Anualmente realizará un Informe General de la Gestión del Fondo que contendrá la memoria detallada de todas las acciones emprendidas relacionadas con su administración."

Art. 9º - Sustitúyese el artículo 9º del Decreto Nº 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 9º.- El Director Ejecutivo podrá convocar al Comité Ejecutivo a reunirse en los casos en que exista fundamento necesario a criterio de aquél, sin perjuicio de lo previsto en el inciso a) del artículo 8º."

Art. 10. - Sustitúyese el artículo 10 del Decreto Nº 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 10.- Con fundamento en las decisiones que adopte el Comité Ejecutivo del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO, PREVISIONAL ARGENTINO (FGS), la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), en oportunidad de elevar el proyecto de presupuesto para el año siguiente, elaborará un plan de inversiones. Durante el curso del ejercicio, podrán efectuarse modificaciones a dicho plan cuando existan situaciones coyunturales que así lo justifiquen. Tanto el plan como sus eventuales modificaciones deberán ser aprobados por el Comité Ejecutivo del Fondo e informados a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS."

Art. 11. - Sustitúyese el artículo 11 del Decreto N° 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 11.- EL FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS) podrá financiar a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) para el pago de los beneficios del SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA), siempre que durante la ejecución de su presupuesto se presentaren situaciones de contingencia que así lo requieran. La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) determinará las situaciones en las que se aplicará este mecanismo."

Art. 12. - Sustitúyese el artículo 12 del Decreto N° 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 12. - En la oportunidad en que resulte necesaria la utilización del FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS), el Organismo administrador deberá informar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS si el déficit proyectado o real es transitorio y subsanable o si por el contrario, se origina en cuestiones estructurales que requieran de modificaciones en el régimen vigente.

En el caso que la evaluación que se realice indique que la causa que origina el déficit pone en riesgo la sustentabilidad de largo plazo del Régimen Previsional Púdicico, el PODER EJECUTIVO NACIONAL propondrá las reformas necesarias que permitan dar solución a la situación planteada."

Art. 13. - Sustitúyese el artículo 14 del Decreto N° 897/07 por el siguiente texto: "ARTICULO 14.- Funciones del CONSEJO DEL FONDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO, creado por el artículo 12 de la Ley N° 26.425.

El citado Consejo cumplirá las siguientes funciones:

- a) Dictar su reglamento interno de funcionamiento.
- b) Reunir la información normativa y de gestión atinente al régimen de inversiones y administración del Fondo.
- c) Brindar a la sociedad información relativa al estado del Fondo y su evolución.
- d) Semestralmente recabar información de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) respecto de la actividad administrativa del Fondo que le permita un cabal conocimiento del estado de situación.

LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) estará obligada a brindarle a este Consejo toda la información que éste demande. Este consejo se reunirá como mínimo en forma semestral."

Art. 14. - Sustitúyese el artículo 15 del Decreto N° 897/07, por el siguiente texto: "ARTICULO 15.- Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS y a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), en el ámbito de sus respectivas competencias, a dictar las normas aclaratorias y complementarias necesarias para la implementación del presente Decreto."

Art. 15. - Para poder ser objeto de inversión, los activos enunciados en los incisos c), d), e), f), h), i), j), m), n), ñ), o) y p) del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias deberán estar autorizados para la oferta pública.

Los instrumentos en que podrán ser invertidos los recursos del Fondo deberán tener como mínimo, las calificaciones que se especifican para cada caso: a) para los activos del artículo 77 y de los incisos c), d), e), f), h), j), l) y n) del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias se requerirá calificación otorgada por una calificadoradora de riesgo debidamente autorizada; b) para las inversiones del inciso q) del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, se requerirá una opinión otorgada por una Universidad Nacional ubicada en la región en que tendrá impacto el proyecto a financiar, que haga referencia a su viabilidad económica y financiera y a su incidencia en la economía regional o nacional, así como dictamen técnico de viabilidad económica emitido por la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS.

Art. 16. - Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS y a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), en el ámbito de sus respectivas competencias, para

que dicten las normas aclaratorias y complementarias necesarias para la implementación del presente Decreto.

Art. 17. - Deróganse los artículos 6º y 13 del Decreto N° 897/07.

Art. 18. - El presente Decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 19. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.
FERNANDEZ DE KIRCHNER- Sergio T. Massa. - Carlos R. Fernández. - Carlos A. Tomada.

Anexo 3

El Sistema Integrado Previsional Argentino: Breve Resumen del Marco Legal Reciente

La protección previsional en Argentina está regulada a partir del 15/7/1994 por la Ley N° 24.241 y modificada por la Ley N° 26.425.

El sistema creado fue objeto de innumerables modificaciones, prueba de lo cual hace eco el considerable plexo legislativo formal y material que se ha dictado en consecuencia. En especial, vale la pena mencionar la Ley N° 24.463, donde luego de determinar que el sistema financiero de la previsión social era de reparto asistido, se compromete a redefinir el concepto de prestación, y sale de la tradicional concepción que esta era proporcional al haber de actividad.

Con posterioridad, se dictó la Ley N° 26.222, que introduce una modificación importante en el art. 30 de la Ley N° 24.241 en cuanto a la opción por parte de los afiliados de pasar del sistema de capitalización a reparto o viceversa. También es importante destacar la reforma que hace del art. 9 de la Ley N° 24.241 a los fines de calcular los aportes y contribuciones correspondientes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones. También el art. 13 en cuanto sustituye al art. 161 respecto al tema de la ley aplicable, optando con claridad por el sector doctrinario, que defendía que la ley aplicable para el jubilado era la del cese o la de la fecha de la petición administrativa, si reuniese los requisitos para obtener el beneficio previsional.

Finalmente, la Ley N° 26.425, introduce una modificación sustancial a la Ley N° 24.241 en cuanto que determina que se unifica el sistema integrado de jubilaciones y pensiones en un único régimen previsional público que se denominara sistema integrado previsional argentino, eliminando el régimen de capitalización.

El nuevo sistema previsional sustituye al plasmado en las leyes generales N°s 18.037 y 18.038, sin perjuicio de la vigencia de regímenes especiales, provinciales, municipales y de profesionales.

Las prestaciones que se otorgan son las siguientes:

- Prestación Básica Universal (PBU) (Art. 19 y 20)
- Prestación Complementaria (PC) (Art. 23 y 24)
- Prestación Adicional por Permanencia (PAP) (art. 30)
- Prestación por edad avanzada (Art. 34 bis)
- Retiro por invalidez (Art. 27)
- Pensión por fallecimiento Art. 27)

Asimismo, pueden dividirse en:

a) Prestaciones de carácter dinerario: son todas las mencionadas en el párrafo anterior.

b) Prestaciones en especie: sobre el particular se debe mencionar, entre otras, lo dispuesto en el art. 49, ap. 6, de la Ley N.° 24241 y estos servicios consisten en:

- Tratamiento de rehabilitación psicofísica y de capacitación laboral;
- Tratamientos médicos curativos de probada eficiencia.

Estos servicios son de carácter gratuito para el afiliado y se financian con el "Fondo para el tratamiento de rehabilitación psicofísica y capacitación laboral", a través de recursos determinados por el Poder Ejecutivo Nacional y con el 30% del haber de retiro transitorio por invalidez a cargo de los afiliados que no cumplan regularmente los tratamientos de rehabilitación o capacitación laboral prescritos por la Comisión Médica.

1. Prestación Básica Universal (PBU) (art. 19)

Es el haber jubilatorio mínimo garantizado por el Estado a todos los afiliados al SIPA, que se paga en forma mensual e igualitaria.

Son requisitos para su obtención:

- a) Haber cumplido el requisito de edad, tanto los varones (igual o superior a 65 años) como las mujeres (60 años), sin perjuicio de la tabla de graduación de edad establecida en el art. 37 de la ley.

Con respecto a las mujeres, la ley les permite optar por continuar en la actividad laboral hasta los 65 años de edad, conforme a la escala del art. 128, en cuyo caso el empleador no podría provocar el distrato laboral sin hacerse cargo de la indemnización por ruptura anticipada de la relación, en los términos del art. 245 de la LCT.

- b) Reunir 30 años de servicios computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad. (También teniendo en cuenta lo dispuesto por el art. 38).

Caracteres:

- a) No es proporcional con el haber de actividad del beneficiario.
- b) Participa de la naturaleza jurídica de "la jubilación".
- c) Responde al concepto de solidaridad en forma mínima.
- d) Responde al concepto constitucional del art. 14 bis "el Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social".
- e) Responde al principio básico de la Seguridad Social de "la universalidad".
- f) Consagra el principio de igualdad en cuanto determina requisitos semejantes para todas las personas.
- g) Es móvil en función de lo determinado por el art. 32 Ley N° 24.241, sustituido por el art. 6 de la Ley N° 26.417.
- h) Es garantizada: el Estado lo hace en función de su responsabilidad de velar por el bienestar general (CN, "Preámbulo"), y por imperativo legal (art. 16, Ley N° 24.241).
- i) Es asistida: basada en el principio de solidaridad (art. 1°, inc. 1, Ley N° 24.463).
- j) Su ponderación no responde al principio de la Seguridad Social de "suficiencia".
- k) Su determinación depende de criterios matemático-financieros, basados en la relación existente entre la masa salarial y contributiva de los aportantes y el número de estos.
- l) Es básica, porque constituye el componente mínimo primario a fin de acceder a la PC y a la PAP.

Haber de la prestación:

El monto de este haber esta determinado por ley en la suma de \$364,10.- (Resolución de ANSES 135/2009)

2. Prestación Compensatoria (PC) (art. 23)

Es el haber jubilatorio complementario y adicional de la prestación básica universal a que tienen derecho las personas que al momento de solicitar el beneficio jubilatorio acrediten servicios con aportes en el sistema de reciprocidad jubilatoria, con anterioridad a la plena vigencia de la Ley N° 24241 (15/7/1994).

La norma prevé, pues, el reconocimiento de servicios y aportes que venía realizando el trabajador dependiente o autónomo. Compensa a los afiliados los años aportados al sistema previsional antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 24.241.

Requisitos:

Este beneficio debe solicitarse al momento de tener derecho a acceder a la jubilación, esto es, haber cumplido los requisitos establecidos para obtener la PBU, es decir, la edad (65 años los

varones, 60 años las mujeres); años de servicios con aportes computables en regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad (30 años), y no encontrarse percibiendo un haber en concepto de retiro por invalidez, cualquiera fuera el régimen otorgante.

Caracteres:

- a) es integrativa del haber final jubilatorio;
- b) es proporcional a las remuneraciones del peticionante;
- c) participa de los demás caracteres enunciados para la PBU;
- d) es tarifaria, puesto que tiene un límite de años de servicios (35) para determinar el monto que le corresponde (el haber será equivalente al 1,5% por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de 6 meses, hasta un máximo de 35 años calculado sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones actualizadas y percibidas durante el periodo de 10 años anteriores a la cesación del servicio) y porque el haber máximo de la Prestación Compensatoria será equivalente a una vez el MOPRE por cada año de servicios con aportes computados (art. 26).

Haber de la prestación:

El haber mensual de la prestación compensatoria se determinará de acuerdo a las siguientes normas:

a) si todos los servicios con aportes computados lo fueren en relación de dependencia, el haber será equivalente al uno y medio por ciento (1,5%) por cada año de servicio con aportes o fracción mayor de seis meses, hasta un máximo de treinta y cinco (35) años, calculado sobre el promedio de remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones actualizadas y percibidas durante el período de diez (10) años inmediatamente anterior a la cesación del servicio.

b) si todos los servicios con aportes computados fueren autónomos, el haber será equivalente al uno y medio por ciento (1,5%) por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de seis (6) meses, hasta un máximo de treinta y cinco (35) años, calculado sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que revistó el afiliado. A los referidos efectos, se computará todo el tiempo con aportes computados en cada una de las categorías;

c) si se computaren sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en relación de dependencia y autónomos, el haber se establecerá sumando el que resulte para los servicios en relación de dependencia, y el correspondiente a los servicios autónomos, en forma proporcional al tiempo computado para cada clase de servicios.

3. Prestación Adicional por Permanencia (PAP) (art. 30)

Es la suma de dinero que perciben los afiliados al sistema que acrediten los requisitos para acceder a la PBU y no se encuentren percibiendo retiro por invalidez, cualquiera fuera el régimen otorgante.

Esta prestación, en un principio, era exclusiva para los afiliados que hayan optado por permanecer en el régimen de reparto, con posterioridad a la vigencia del Libro I de la Ley N° 24.241, con posterioridad a la vigencia de la Ley N° 26.425, se unificó par todos los afiliados al

4. Sistema Integrado Previsional Argentino (art. 16)

Este beneficio es complementario de la Prestación Básica Universal y de la Prestación Compensatoria, conformando con ellas, en definitiva, el haber total de la jubilación otorgada.

Requisitos:

Acreditar los requisitos para acceder a la PBU y no percibir Retiro por Invalidez, cualquiera fuera el régimen otorgante.

Caracteres:

- a) es integrativa del haber final jubilatorio;
- b) es proporcional a las remuneraciones del peticionante;
- c) participa de los demás caracteres enunciados para la PBU;
- d) es incompatible con el retiro por invalidez.

Haber de la prestación:

Este beneficio se determinará computando el uno y medio por ciento (1,5%) por cada año de servicios con aportes realizados al régimen, en igual forma y metodología que la establecida por la prestación compensatoria. Ello así teniendo en cuenta, como se mencionó anteriormente, lo normado por la Ley N° 26.425, en su artículo 16.

5. Prestación por Edad Avanzada (art. 34 bis, Ley N° 24.241 introducido por el art. 3° Ley N° 24.347)

Es la suma de dinero garantizada para aquellos trabajadores que prestan servicios en relación de dependencia o autónomos y que, a pesar de haber acreditado la edad solicitada para adquirir la PBU no pueden hacerlo ya que presentan escasos años de servicios computables.

La razón de ser de este beneficio está dada por la situación excepcional en la que pueden encontrarse aquellas personas que cuenten con pocos años de servicios en el sistema formal de trabajo y que recién se adhieran al sistema, cuando por su edad les resulte difícil mantenerse en el mundo activo del trabajo, y por ende, prácticamente imposible cumplir con los requisitos para obtener la PBU.

En un principio, la Ley N° 24.241 no previó esta prestación. Sin embargo, el Congreso de la Nación, haciendo caso a una sentida necesidad social lo incluye dentro de la legislación previsional argentina a través de la Ley N° 24.347. De allí su numeración, art. 34 bis.

Requisitos:

a) tener 70 años de edad cualquiera fuere el sexo. No existe la posibilidad de reducción de edad para acceder a la prestación por haberse hecho valer servicios comprendidos en otros regímenes jubilatorios. El inc. 5 del art. 34 bis prevé una excepción al requisito antes señalado. Se refiere a la situación de los afiliados mayores de 65 años y que se incapacitaran o fallecieran.

b) acreditar 10 años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad, con una prestación de servicios de, por lo menos, 5 años durante el período de 8 inmediatamente anteriores al cese en la actividad. Al efecto, se computan los servicios blanqueados por la Ley N° 24013.

c) los trabajadores autónomos también deben acreditar 5 años de antigüedad en la afiliación, que se computa — conforme lo establece el Decreto N° 679/95 — a partir de la fecha en que por acto formal y expreso el afiliado haya hecho efectiva la afiliación, no siendo computables los períodos anteriores a dicho acto, aunque hubiera habido obligación de afiliarse o se le formule cargo por aportes. Solo se tendrán en cuenta los años durante los cuales se haya pagado tempestiva y espontáneamente, al menos, la mitad del período de aportes exigido en cada año calendario. (Mínimo 6 meses).

Caracteres:

Es incompatible con la percepción de toda jubilación, pensión o retiro civil o militar, nacional, provincial o municipal. La Ley N° 24241 limita aún más que su antecesora (Ley N° 18037) el régimen de incompatibilidades, ya que incluye a la pensión entre los beneficios no acumulables.

Haber de la prestación:

Es el equivalente al 70% de la PBU correspondiente. A esta suma básica, se debe adicionar la PC y la PAP que corresponda.

6. Invalidez en Edad Avanzada (art. 3º Ley N° 24.347)

La Ley N.º 24.347, al instituir en su art. 3º la "Prestación por Edad Avanzada", prevé la situación de aquellas personas que, transitando por el camino de acceder a esta prestación, se incapacitan.

Requisitos:

- Tener más de 65 años.
- Estar incapacitado en el grado que establece el art. 48 de la ley 24.241.
- Haber: será equivalente al 70% de la prestación básica universal.

7. Retiro por Invalidez

Se otorga cuando el afiliado al sistema, contrae una invalidez que le impide continuar prestando servicios tanto en el ámbito de la relación de dependencia como en el autónomo.

Concepto de invalidez: es la contingencia de carácter patológico que afecta la capacidad física o psíquica, o ambas, de una persona y que, por ende, le impide permanecer en el mercado activo de trabajo.

Este hecho, que puede tener origen en el trabajo o no, genera a las personas adheridas al Sistema Previsional el derecho a percibir una suma de dinero que sustituya el haber de actividad, y que la Ley N.º 24.241 lo relaciona, también, en función de lo aportado.

Requisitos:

Tendrán derecho al retiro por invalidez los afiliados que:

- Se incapaciten física o intelectualmente en forma total por cualquier causa. Se presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca en su capacidad laborativa una disminución del sesenta y seis por ciento (66 %) o más; se excluyen las invalideces sociales o de ganancias;
- No hayan alcanzado la edad establecida para acceder a la jubilación ordinaria ni se encuentren percibiendo la jubilación en forma anticipada.

No da derecho a la prestación la invalidez total temporaria que sólo produzca una incapacidad verificada o probable que no exceda del tiempo en que el afiliado en relación de dependencia fuere acreedor a la percepción de remuneración u otra prestación sustitutiva, o de un año en el caso del afiliado autónomo.

Determinación de la invalidez:

La invalidez se determina a través de las comisiones médicas creadas por el artículo 49 de la Ley N° 24.241.

El proceso para determinar la invalidez es mediante un dictamen de la comisión médica local, el cual podrá ser apelado ante la Comisión Médica Central y luego ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Estos dictámenes deberán ser "técnicamente fundados" y no podrán ponderar, a diferencia de regímenes anteriores, otros factores incapacitantes.

Haber de las prestaciones:

En primer lugar debemos hacer una breve explicación semántica: el artículo 28 habla de haberes de las prestaciones, y el artículo 97, modificado por la Ley N.º 24.347, habla de ingreso base.

Ingreso base es el promedio mensual de las remuneraciones y/o rentas imponibles declaradas hasta 5 años anteriores al mes en se declare la invalidez transitoria del afiliado. Se llama ingreso base porque es la cantidad de dinero sobre la cual se determinará el porcentaje para establecer el haber.

El Decreto N° 1120/94 (BO, 11/7/1994) reglamenta el art. 97 con el fin de determinar el valor del ingreso base. Así da las pautas respecto de aquellas personas que han trabajado más de cinco años; para aquellas que no llegaron a cumplir cinco años, criterios de actualización a efectos de fijar el valor.

A su turno, el propio art. 97, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 24.347, plantea dos formas de determinar el haber de la prestación en análisis:

- Las personas que se encuentren efectuando regularmente sus aportes percibirán el 70% del ingreso base;
- Las personas que estuviesen cumpliendo en forma irregular con sus obligaciones de aportar, pero conservan sus derechos perciben el 50% del ingreso base.

8. Pensión por fallecimiento

Es una prestación dineraria que tiende a cubrir una contingencia de muerte que, de por sí, implica el desamparo de los beneficiarios del causante, que estaban a su cargo, esto es que dependían o compartían para su subsistencia de los ingresos de la persona fallecida.

La Ley N° 24.241, en su art. 53, establece que el beneficio de pensión se otorga en caso de muerte del jubilado, del beneficiario retirado por invalidez o del afiliado en actividad.

Sujetos comprendidos:

- La viuda;
- El viudo;
- La conviviente;
- El conviviente;
- Los hijos solteros, las hijas solteras, las hijas viudas, siempre que no gozaran de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que optaren por la pensión que le acuerda la ley, todos ellos hasta los 18 años de edad.

Como observación general a las disposiciones del art. 53, podemos decir que, si bien la Ley N° 24.241 no establece el carácter de la enumeración, a diferencia del régimen anterior, también esta es taxativa de tal modo que no admite otra extensión que la enumerada en la ley.

9. Prestación anual complementaria (art. 31)

Es la suma de dinero que el afiliado percibirá en dos cuotas, en los meses de junio y diciembre, cuyo valor será equivalente al 50% de las prestaciones que otorga el Régimen de Reparto.

Si el afiliado solo tiene derecho a gozar de la prestación una parte del semestre (por ejemplo: por cumplir la mayoría de edad el pensionado), le corresponde esta prestación en proporción al tiempo en que se devengaron haberes de la prestación.

10. Movilidad de las prestaciones (art. 32, sustituido por el art. 6° de la ley 26.417)

Las prestaciones: Prestación Básica Universal, Prestación Compensatoria, Prestación Adicional por Permanencia, Invalidez, Pensión y Prestación por Edad Avanzada serán móviles.

El índice de movilidad se obtendrá conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la Ley N° 26.417.

Referencias

Aaron, H. J. (1977): "*Demographic Effects on the Equity of Social Security Benefits*", Brookings Institution, Washington, D.C.

Acuña, R. e Iglesias, A. (1991): "*Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización. 1981-1991*", Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.

Ahumada, Hildegart A. (1991): "Notas introductorias a la econometría dinámica". *Seminario en Programa de Post-Grado en Economía ILADES* - Georgetown University.

Arrau, P. (1996): "Evolución de la tasa de ahorro nacional en Chile: 1980-1994". *Mimeo*. Santiago de Chile.

Arrau, P. (1992): "El nuevo régimen previsional chileno", *Regímenes Pensionales*, Seminario Internacional de Reforma al Régimen Pensional, FESCOL/FAUS/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Bogotá.

Arrau, P. (1996): "Evolución de la tasa de ahorro nacional en Chile: 1980-1994". *Mimeo*.

Ayala, U. (1992): "Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia", en *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*. Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD, Vol. 2, Santiago de Chile.

Azeredo, B. (1993): "*El sistema previsional brasileño: diagnóstico y perspectivas de cambio*", Instituto para el Desarrollo Industrial. Mimeo. Buenos Aires.

Banco Mundial (1994): "*Envejecimiento sin crisis*", Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington, DC..

Barro, R. (1974): "Are Government bonds Net Wealth", *Journal of Political Economy*, vol. 82 nº 6.

Barro, R. (1978): *The Impact of Social Security on Private Saving*, American Enterprise Institute.

Bateman, H. y Piggot, J. (1992): "The Superannuating Guarantee Charge: What Do We Know About Its Aggregate Impact?", *Superannuating Economics Research Group Research Paper Series 7*, University of New South Wales, Australia.

Banco Mundial (1994): "Envejecimiento sin Crisis (Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento)", B.M.

Banco Mundial (1997): "The Fiscal Impact of Structural Reforms". *Documento Confidencial*.

Baumol, W. J. (1982): "Conestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", *American Economic Review*, Vol. 72, N° 1.

Boskin, M. J., Kotlikoff, L. J., Puffert, D. y Shoven, J. B. (1987): "Social Security: A Financial Appraisal across and within Generations", *National Tax Journal*, 40.

Burkhauser, R. y Warlick, J. (1981): "Disentangling the Annuity from the Redistributive Aspects of Social Security in the United States", *Review of Income and Wealth*, 27.

Cagan, P. (1965): "*The Effects of Pension Plans On Aggregate Saving*", National Bureau of Economic Research. New York.

Cangping, Wu. (1991): "*The Aging of Population in China*", International Institute on Aging. Malta.

CEPAL (1995): "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 56, agosto. Santiago de Chile.

Cetrángolo, Oscar (1984): "Rezagos Fiscales", en *Anales de las 17º Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Córdoba.

Cetrángolo, O. y Machinea, J. L. (1993): "El Sistema Previsional Argentino: Crisis, Reforma y Transición", *Documento de Trabajo N° 6*, Fundación Unión Industrial Argentina.

Cheyre, H. (1991): "*La Previsión en Chile Ayer y Hoy: Impacto de una Reforma*", Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Consejo Federal de Inversiones (CFI) (1983): "*Sistema federal de previsión social*". Buenos Aires.

Convenio de Asistencia Técnica ITDT- ANSeS (1995): "*Base de Datos: Información Básica sobre el Sistema de Seguridad Social*".

Convenio de Asistencia Técnica ITDT- ANSeS (1995): "*Algoritmo para evaluar el impacto fiscal de la reforma del sistema previsional*".

Cottani, J. y Llach, J. (1993): "*Ahorro Nacional, Ahorro Externo y Financiamiento de la Inversión Durante la Reforma Económica: El Programa de la Argentina*", Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Agosto. Buenos Aires.

Creedy, J., Disney, R. y Whitehouse, E. (1992): "The Earnings-Related State Pension, Indexation and Lifetime Redistribution in the UK", *Institute for Fiscal Studies Working Paper*, W92/1, London.

Deaton, A. y Paxson, C. (1991): "Patterns of Aging in Thailand and Côte d'Ivoire", *Estudio de medición de los niveles de vida*. Documento de Trabajo N° 81, Banco Mundial, División de Pobreza y Recursos Humanos, Washington, D. C.

De Pablo, Juan C. (1970): "*Política anti-inflacionaria en la Argentina, 1967-1970*", Amorrortu Editores, Buenos Aires.

De Pablo, Juan C. (1981): "*Escritos Seleccionados 1968-1980*", Ediciones Macchi, Buenos Aires.

De Pablo, Juan C. (1984): "*Política Económica Argentina*", Ediciones Macchi, Buenos Aires.

- De Pablo, Juan C. (1989):** "*Escritos Seleccionados 1981-1988*", Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Diéguez, H. (1978):** "La seguridad social en América Latina. Reflexiones sobre sus características y problemática". *Centro de Investigaciones Económicas del Instituto T. Di Tella*. Documento de Trabajo N° 84. Octubre. Buenos Aires.
- Diéguez, H. y Petrecolla, A. (1974):** "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina". *Desarrollo Económico*. Octubre / Diciembre. Buenos Aires.
- Dieguez, H., Llach, J. y Petrecolla, A. (1990):** *El Gasto Público Social en Argentina*, Instituto Di Tella. Buenos Aires.
- Dieulefait, E. E. y Pasciullo, S. (1995):** "Aplicaciones de un Modelo de Proyecciones a un Régimen de Pensiones" (Aplicado para Costa Rica).
- Dieulefait, E. E. y Pasciullo, S. (1995):** "Modelo Previsional Dinámico: Simulación Estadística de Sistemas Autorregulables". Estudios de la Seguridad Social, AISS.
- Dinkel, R. (1983):** "Social Security and Intergenerational Equity", en Von der Schulenburg, J. M., comp., "*Essays in Social Security Economics: Selected Papers of a Conference of the International Institute of Management*", Berlin.
- Domper, J. H. y Streb, J. M. (1986):** "Influencia de la estabilización de precios sobre la recaudación tributaria", en *Ensayos Económicos*, N° 38, Agosto de 1986, B.C.R.A. Buenos Aires.
- Dreze, J. (1990):** "*Widows in Rural India*", London School of Economics, Development Economics Research Programme, DEP 26, London.
- Durán, V. (1996):** "*El Sistema Previsional Argentino. Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento*", Centro Internacional de Tributación y Administración Financiera (CITAF), OEA., Buenos Aires.
- Duran, V., Thiery, M. y Collar López; D. (1992):** "*Banco de Datos Tributarios de Seguridad Social*", CITAF, OEA.
- Duran, V., Thiery, M. y Collar, D. (1993):** "*La Evasión en el Sistema de Seguridad Social Argentino*", Mimeo, PNUD, Buenos Aires.
- Ecolatina (2008):** "*Los impactos de la unificación del sistema previsional*", Gerencia de Economía y Finanzas, Buenos Aires.
- EUROSTAT (1994):** "*Estadísticas Básicas de la Comunidad*".
- Feldman, J., Golbert, L. y E. Isuani (1986):** "Maduración y crisis del sistema previsional argentino". *Boletín Informativo Techint*, enero-febrero. Buenos Aires.
- Feldstein, M. (1974):** "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 5.
- Feldstein, M. (1976):** "Social Security and Saving: The Extended Life Cycle Theory", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, May.

Feldstein, M. and Samwick, A. (1992): "Social Security and Marginal Tax Rates", *National Tax Journal*, 45.

Fernández, R. (1979): "Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social". CEMA. *Documento de Trabajo N° 1*. Buenos Aires.

FIEL (1996): "*La Previsión Social en las Provincias Argentinas*", Buenos Aires.

FIEL (1996): "Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas. Análisis teórico de las variables demográficas y financieras que afectan la evaluación actuarial".

FIEL - Consejo Empresario Argentino (1995): "*Propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Social*", Buenos Aires.

FIEL (1996): "Determinantes del Ahorro Interno: El Caso Argentino", *Documento de Trabajo N° 51*, Buenos Aires

FIEL (1997): "*La Reforma Previsional en la Argentina. El impacto macroeconómico y la organización del Mercado de AFJPs*", Diciembre, Buenos Aires.

Fernández, R. (1992): "La regresividad del sistema pensional", *Carta Financiera*, Octubre. Buenos Aires.

Flood, C. Vargas de, Harriague, M., Gasparini, L., y Vélez (1994): "*Impacto Distributivo del Gasto Público Social: Argentina 1991*", Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicas, Buenos Aires.

Fox, L. (1994): "*Old Age Security in Transition Economies*", Banco Mundial, División de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Documento de Trabajo N° 1257, Washington, D.C.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1992): "*Reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Córdoba*". Buenos Aires.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1995): "*El Sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma*", Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires.

Gaiha, R. y Kazmi, G. (1982): "*Aspects of Poverty in Rural India*", Delhi University, Faculty of Management Studies, Delhi, India.

Gerencia Económico Financiera, Ex-INPS (1990): "*El Sistema Previsional Argentino - Desarrollo de un diagnóstico*". Junio. Buenos Aires.

Gillingham, R., Leive, A. y Tuladhar, A. (2009): "*Implications of the Financial Crisis for Funded Pension Plans*", Conferencia 27 de enero, CEPAL.

Gujarati, Damodar (1992): "*Econometría*", Segunda Edición, MacGraw-Hill.

Hauser, P., Meyer, P. y Hansli, U. O. (1983): "Die Obligatorische Altersvorsorge in der Schweiz: Rentabilitätsüberlegungen und Einkommensverteilungsaspekte", *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique*, Junio.

Haverkate, G. (1985): Revista Internacional de Seguridad Social, N° 4/85, Pág. 129, en Henning, Eike: "*Diccionario de Ciencia Política*", Editorial Alianza, Madrid.

Hurd, M. y Shoven, J. B. (1985): "The Distributional Impact of Social Security", en Wise, D. (1985): "*Pensions, Labor, and Individual Choice*", University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research, Chicago.

INDEC (1994): "*Anuario estadístico de la República Argentina. 1994*". Buenos Aires.

Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (México) (1992): "*La Seguridad Social y el Estado Moderno*", Fondo de Cultura Económica, México.

Instituto Nacional de la Seguridad Social de España (1993): "*Libro Blanco de la Jubilación*", Madrid.

ITDT - ANSES (1994): *Convenio de Asistencia Técnica Instituto T. Di Tella-ANSES*. Buenos Aires.

Izquierdo, José A. (1991): "Fuentes de financiamiento del déficit fiscal y base monetaria en Argentina: 1981-1989", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Vol. 2.

Johnston, J. (1984): "*Métodos de econometría*". Primera Edición, MacGraw-Hill.

Katona, G. (1964): "*Private Pensions and Individual Savings*", Survey Research Center, Institute for Social Research, University of Michigan.

Keller, J. (1994): "Demographic Distribution of Poverty in Five Latin American Countries", en Palacios, R., "*Adverting the Old Age Crisis: Technical Annex*", Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, DC.

Lazear, E. P. (1985): "*El Retiro de la Población Activa*", Universidad de Chicago y National Bureau of Economic Research.

Leibenstein, H. (1966): "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review*, June.

Leimer, D. y Lesnoy, S. (1982): "Social Security and Private Saving: New Time Series Evidence", *Journal of Political Economy*, vol. 90 N° 3.

Leimer, D. y Petri, P. (1981): "Cohort-Specific Effects of Social Security Policy", *National Tax Journal*, 34.

Meyer, C. y Wolff, N. (1987): "Intercohort and Intracohort Redistribution under the Old-Age Insurance: The 1962-1972 Retirement Cohorts", *Public Finance Quarterly*, 15.

Mesa Lago, C. (1992): "El financiamiento de la Seguridad Social en los países latinoamericanos", en *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, IMSS/ISSSTE/Fondo de Cultura Económica, México.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", *Cuadernos de Economía* N° 3, La Plata.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994): "Argentina en crecimiento: La reforma económica y sus resultados: 1989-1993". Buenos Aires.

Ministerio del Interior - FIEL (1993): "Programa de saneamiento financiero y desarrollo económico de las provincias argentinas. Análisis de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de los Estados Provinciales". Marzo.

Moffitt, R. (1984): "Trends in Social Security Wealth by Cohort", en Marilyn Moon, comp., "Economic Transfer in the United States", National Bureau of Economic Research, Chicago.

Mondino, D. (2008): "Propuesta de Reforma Previsional y Constitución del Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA-", CEMA, Exposición en el Ciclo Economía y Sociedad, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Morales Puertas, Arturo (1992): "Estructura Administrativa de la Seguridad Social", en "La Seguridad Social y el Estado Moderno", IMSS/ISSSTE, FCE, México.

Morande, F. (1996): "Savings in Chile: What went right?". ILADES. Chile.

M.T.S.S. (1996): "Medidas para ampliar la cobertura previsional de carácter contributivo", Buenos Aires.

M.T.S.S. (1997): "Panorama de la Seguridad Social", SSS 1º Trimestre, Buenos Aires

Munnell, A. (1974): *The Effect of Social Security on Personal Saving*, Ballinger, Cambridge, Mass.

Munnell, A. (1976): "Private Pensions and Saving: New Evidence". *Journal of Political Economy*.

Nelissen, J. (1987): "The Redistributive Impact of the General Old Age Pensions Act on Lifetime Income in the Netherlands", *European Economic Review*, 31.

Oates, W. y Schwab, R. (1988): "Economic Competition among Jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?", *Journal of Public Economics*, April.

OECD (1988): "Reforming Public Pension", París.

O.I.T. (1984): "Introducción a la Seguridad Social", Ginebra.

Olivera, J. A. (1967): "Money Prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation". *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 20, Septiembre.

Olivera, J. A. (1972): "Inflación y rezagos fiscales", en *Revista de Ciencias Económicas*, Colegio de Graduados de Ciencias Económicas, Abril. Buenos Aires.

Paganimi, M. (1992): "Las Políticas de Previsión y el Estado Benefactor", en "La Seguridad Social y el Estado Moderno", IMSS/ISSSTE, FCE, México.

Pappas, G., Queen, S., Hadden, W. y Fisher, G. (1993): "The Increasing Disparity in Mortality Between Socioeconomic Groups in the United States, 1960 and 1986", *Journal of the American Medical Association*, 329 (2).

Petrei, H. (1987): "El Gasto Público Social y sus Efectos Distributivos. Un Examen Comparativo de Cinco Países de América Latina", *ECIEL*, Río de Janeiro.

Piekarz, J. (1978): "Las finanzas públicas en un contexto inflacionario", en *Ensayos Económicos*, N° 7, B.C.R.A., Septiembre.

Pieters, D. (1992): "*Introducción al Derecho de la Seguridad Social de los Países Miembros de la Comunidad Económica Europea*", Ed. Civitas, Madrid.

Piffano, H. (1994): "Breve Análisis del Sistema Nacional de Previsión Social Argentino en el Período 1983-1993 y Proyecciones al Año 2000. Desempeño Financiero", *Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto (IX Jornadas Interamericanas de Finanzas Públicas)*, Uruguay.

Piffano, H. (Editor) (1996): "*Aspectos Económicos de los Sistemas Previsionales. Análisis Comparado*", Asociación Internacional de Presupuesto Público, Buenos Aires.

Piffano, H. (1997): "*Las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Social*". ASAP.

Piffano, H. y D'Amore, M. (2007): "*Las Mediciones de la Presión Tributaria en el Sector de Exportables: el IVA, las Retenciones y el caso del Sector Agropecuario*", Fundación Unidad, Bahía Blanca (www.fundaciónunidad.org.ar). Versión resumida presentada en la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Bahía Blanca, 2007. (www.aaep.org.ar).

Piffano, H. y Porto, A. (1994): "La armonización fiscal entre países y la necesidad de considerar ingresos y gastos públicos", *Revista Hacienda Pública Española*, N° 131, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda de España, Madrid.

Pindick, R. y Rubinfeld, D. (1993): "Modelos Económicos", *Serie de Manuales de Labor Universitaria*, Ed. MacGraw Hill.

Porto, A. y Gasparini, L. (1992): "Relaciones financieras entre el Sistema Nacional de Previsión Social y el Gobierno Nacional. 1950-1990". *ITDT*, Mimeo. Buenos Aires.

Posadas, L. (1993): "*El Nuevo Sistema de Jubilaciones y Pensiones: Sus Efectos Sobre el Déficit Previsional Público*", Informe Final PRONATASS/BIRF, Proyecto Arg/89/005, junio. Buenos Aires.

Posadas, L. (1994): "El nuevo sistema de jubilaciones y pensiones y el déficit previsional público", *Estudios*, IEERAL, Año XVII N° 68, enero / marzo, Córdoba.

Prewo, W. (1995): "*Del Estado del Bienestar al Estado Social*", extracto de M. Cristini (FIEL) de la disertación presentada en FIEL por W. Prewo, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Hannover, Buenos Aires.

Psacharopoulos, G., Morley, S., Fiszbein, A., Haeduck L. y Wood, B. (1993): "*La pobreza y la distribución de los ingresos en la América Latina: historia del decenio de 1980*", Banco Mundial, Departamento Técnico, Washington, D. C..

Revista Fondos de Pensión (1993): Mayo, Buenos Aires.

Rezende, F. (1992): "Harmonizacáo tributária entre Argentina e Brasil - Comentários ao relatório elaborado pela FIEL", 2° *Seminario Mercosur*, Instituto Torcuato Di Tella - Centro de Economía Internacional, Buenos Aires.

Rodríguez Ardilla (1994): "*Experiencias Nacionales y Modalidades de la Reforma de la Seguridad Social: la experiencia colombiana*", Asociación Internacional de la Seguridad Social, Mar del Plata.

Rofman, R. (1993): "*Social Security and Income Distribution: Mortality and Equity in Pension Plans*", Dissertation, University of California, Berkeley.

Rofman, R. (1994): "*La Reforma previsional en Argentina: ¿Qué podemos esperar?*", Centro de Estudios de Población, Buenos Aires.

Rofman, R. (Director), Stirparo, G y Lattes, P. (199/7): "Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050", *Serie Estudios Especiales N° 12*, SAFJP, Diciembre. Buenos Aires.

Rofman, R. y Stirparo, G. (1996): "Proyección del tamaño de los fondos de Jubilaciones y Pensiones", SAFJP, *Mimeo*, Buenos Aires.

Rondina, E. y Wynne, J. L. (1993): "Sistema Previsional Argentino. Modelos Alternativos. Sus Efectos sobre las Variables Económicas", UNLP. *Mimeo*, La Plata.

Rueda, E. (1991): " El sistema de pensiones en el Perú", en *Documentación de la Seguridad Social Americana*, Serie Actas N° 14, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), Montevideo.

Salama, E. (1977): "Estimaciones econométricas de los rezagos fiscales", en *Ensayos Económicos*, N° 2, B.C.R.A.. Junio. Buenos Aires.

Schulthess, W. (1990): "*Sistema Nacional de Previsión Social: Su evolución y situación a fines de la década del '80*". PRONATASS. Marzo. Buenos Aires.

Schulthess, W. (1991): " Costos y beneficios financieros en el régimen nacional de jubilaciones para personas en relación de dependencia. Ley N° 18.037", *Económica*, N° 1-2, La Plata.

Schulthess, W. (1992): "Jubilaciones de privilegio, su significación en el Régimen Previsional Nacional", *Novedades Económicas*, IEERAL. Julio. Córdoba.

Schulthess, W. (1994): "Antecedentes y fundamentos del anteproyecto de Ley de Solidaridad Previsional", *Revista Previsión Social N° 16*, Año V. MTSS-SSS. Octubre-Diciembre. Buenos Aires.

Schulthess, W. y Demarco, G. (1993): "*Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*", Sistema de Pensiones en América Latina, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD. Chile.

Schulthess, W. E. y Demarco, G. (1996): "*El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma*", VIII Seminario Regional de Política Fiscal, *Mimeo*, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

Schulthess, W. y Demarco, G. (1996): "El Sistema de Jubilaciones y Pensiones de Argentina a dos años de la reforma", SAFJP. *Mimeo*. Buenos Aires.

Schulthess, W. y Demarco, G. (2000): "El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Schioppa, F. P. (1990): "Undesirable Redistributions in the Retirement Public Pensions Schemes: The Italian Case Study", Center for Economic Policy Research, Discussion Paper 463, London.

Secretaría de Seguridad Social (varios años): "Boletín Estadístico de la Seguridad Social", Buenos Aires.

Silva, H. (1995): "La Seguridad Social en Argentina: La Reforma de su Sistema Previsional", Tesis del Curso Iberoamericano de Altos Estudios en Seguridad Social, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Mimeo. Madrid.

Smith, R. (1990): "Factors Affecting Saving, Policy Tools and Tax Reform: A Review", *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 37 N° 1.

Sosa Escudero, Walter E. (1991): "Financiamiento inflacionario del Gobierno: una aproximación empírica", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Vol. 2. Buenos Aires.

Stahlberg, Ann-Charlotte (1989): "Redistribution Effects of Social Policy in a Lifetime Analytical Framework", en Gustaffon y Klevmarken (1989), "The Political Economy of Social Security", Elsevier Science, New York.

Steuerle, C. y Bakija, J. (1994): "Retooling Social Security for the 21st Century: Right and Wrong Approaches to Reform", Urban Institute Press, Washington D. C.

Subgerencia General Económico Financiera (1994): "Comentarios sobre las Proyecciones del Sistema Nacional de Previsión Social para el Período 1993 -2022", ANSeS. Mimeo. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1994a): "Situación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones", *Informe Técnico N° 28*, Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1994b): "Cancelación de la deuda con los jubilados (Situación a Diciembre de 1993)", *Serie Divulgación N° 5*, Marzo. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS. (1994c): "Una nota sobre números índices combinados", *Serie Divulgación N° 4*, Febrero. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1994d): "Series Financieras del Sistema Nacional de Previsión Social. Período 1962-1994", *Serie Divulgación N° 7*, Marzo. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1994e): "El crecimiento inercial del haber medio previsional", *Serie Divulgación N° 8*, Abril. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1995a): "Informe Financiero", 1992, 1993 y 1994. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1995b): "Determinantes Financieros de la Ley de Solidaridad Previsional", *Informe Técnico N° 36*, Mayo. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1995c): "*Ejecución de Caja. Primer Semestre de 1995*", Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1995d): "Ahorro estimado en el Gasto Previsional en 1995 por Aplicación de la Ley de Solidaridad Previsional", *Informe Técnico N° 37*, Septiembre. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1995e): "El efecto Olivera-Tanzi: Una Aplicación a la Recaudación Previsional. 1966-1994", *Serie Divulgación N° 9*, Octubre. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1995f): "Distribución del ingreso: Una aplicación al Sistema Previsional Argentino, 1975-1994", *Informe Técnico N° 40*, Octubre. Buenos Aires.

Subgerencia General Económico Financiera, ANSeS (1995g): "Subsidios en las tarifas de los servicios públicos a jubilados y pensionados. Una aproximación analítica", *Serie Divulgación N° 10*, Octubre, Buenos Aires.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Argentina), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (Chile) y superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Perú) (1996): "Reformas a los Sistemas de Pensiones. Argentina, Chile y Perú". *Mimeo*.

Tanzi, Vito (1977): "Inflación, rezagos en la recaudación y el valor real de los ingresos tributarios", en *Ensayos Económicos*, N° 2, B.C.R.A. Junio. Buenos Aires.

Techint (1963): "*La previsión social en Argentina*". Boletín Techint. Enero. Buenos Aires.

Thompson, L. (1994): "*La Seguridad Social en la Sociedades Modernas y el Proceso de Reforma de la Seguridad Social*", Reunión Regional Americana de la Asociación Internacional de Seguridad Social, Mar del Plata, Argentina.

United States Social Security Administration (1993): "*Social Security Programs Throughout the World*", Washington, D.C.

United States Social Security Administration, (varios años): "*Social Security Bulletin*", Washington, D. C.

Urbiztondo, S. (1994): "The Social Security Reform in Argentina: Its Impact on Saving", *FIEL*, December. Buenos Aires.

Urbiztondo, S. (1996): "El Impacto de la Reforma Previsional sobre el Ahorro". UNLP-FIEL.

Uthoff, A. (1995): "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de CEPAL*, N° 56, Santiago de Chile.

Van de Walle, D., Ravallion, M. y Gautam, M. (1994): "*How Well Does the Social Safety Net Work?: The Incidence of Cash Benefits in Hungry, 1987-1989*", Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.