
Seguridad Social

Argentina

**Diagnóstico Institucional
del Sistema Previsional Argentino
y pautas para enfrentar la crisis**



Organización Internacional del Trabajo

Julio de 2002

Antecedentes

El fortalecimiento, la extensión, la mejora y la modernización de la protección social constituye uno de los cuatro objetivos estratégicos de la Organización Internacional del Trabajo en el marco de su agenda de Trabajo Decente y, se ha convertido en una de las más altas prioridades en la región de las Américas. En consecuencia, la reducción del déficit en materia de protección social y la adopción de medidas a efectos de evitar que este déficit siga en aumento, adquieren también un carácter prioritario. Baste señalar que en la última reunión Regional Americana (Lima, agosto de 1999), en sus conclusiones, los Estados Miembros habían declarado que era necesario aumentar la eficiencia y transparencia en la administración de los recursos, avanzar en la expansión de la cobertura y preservar la integralidad de los sistemas de la seguridad social como vía indispensable para reducir el actual clima de inseguridad socioeconómica. De igual manera, los Estados miembros pusieron de relieve en sus conclusiones, que se requiere hacer un seguimiento tripartito de los resultados obtenidos por los sistemas vigentes, así como de sus perspectivas a mediano y largo plazo y que esto debería constituir una tarea de primer orden para la OIT en las Américas.

Durante la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2001, se llevó a cabo una discusión general sobre la seguridad social que suscitó un enorme interés entre los delegados y, culminó con la adopción de una serie de conclusiones relativas a la seguridad social las que han sido publicadas en un documento que lleva por título «Seguridad Social: un nuevo consenso» y que han sentado las bases para el lanzamiento de una campaña mundial de la OIT en la materia.

Por otro lado, la OIT siempre ha considerado que tener en cuenta los valores y principios fundamentales en un contexto de crisis, es fundamental, tanto para combatir los efectos negativos inmediatos de la propia crisis como para contribuir a la creación de las condiciones necesarias para superarlos.

Por lo anterior y, habida cuenta de la exacerbación de la crisis en la Argentina en Diciembre de 2001, la Oficina Internacional del Trabajo integró un Grupo Intersectorial de Crisis en estrecha colaboración entre la Oficina Regional para las Américas con sede en Lima, Perú; los sectores técnicos de Ginebra, incluyendo las Oficinas de Actividades para Trabajadores y de Actividades para empleadores; el Equipo Técnico Multidisciplinario con sede en Santiago de Chile, la Oficina de la OIT con sede en Buenos Aires, bajo la conducción de la Oficina del Gabinete del Director General de la OIT y del Programa Focal de Crisis y Reconstrucción de la OIT.

El Grupo Intersectorial de Crisis *Ad-Hoc* constituido por la OIT, llevó a cabo consultas y misiones de trabajo enmarcadas en el contexto de la mesa de diálogo argentino convocada por el Presidente Eduardo Duhalde y la Iglesia Católica, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, elaboró una serie de propuestas en las áreas de competencia de la OIT. Concretamente, en materia de Protección Social se programaron las siguientes actividades prioritarias con el objeto de sentar las bases para llegar a acuerdos tripartitos en la materia:

- a) diagnóstico y evaluación de la situación actual y del impacto previsible de la crisis en la situación del sistema previsional;

- b) sugerencias para el diseño preliminar de orientaciones de corto, mediano y largo plazos con miras al fortalecimiento del sistema previsional, de conformidad con las recientes recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo antes señaladas, las que constituyen el marco tripartito consensuado más moderno en la materia;
- c) elaboración de un sistema de Cuentas Sociales de Emergencia y de una Valuación Económico-financiera y actuarial de la situación coyuntural del sistema previsional;
- d) formación de técnicos nacionales en el uso y actualización de las metodologías de las valuaciones que representarán un apoyo en la adopción de decisiones, en la medición de la repercusión de las políticas, de las estrategias y de la evolución de la inseguridad socioeconómica.

El presente diagnóstico constituye un primer resultado concreto del programa especial de cooperación técnica antes mencionado, por lo que no debe ser considerado como un documento final sino más bien como un primer elemento de base para la elaboración de estrategias responsables, coherentes y de compromiso en el corto, mediano y largo plazo basadas en un consenso. El documento señala algunas vías que, en virtud de las condiciones coyunturales actuales, parecieran las más adecuadas pero que deberán ser evaluadas y rectificadas en la medida en que las expectativas en materia económica y financiera accedan a estadios de mayor estabilidad.

Por otro lado, en su 283a reunión, de marzo de 2002, el Consejo de Administración de la OIT llevó a cabo una reunión del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización que contó con la participación del Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina así como del Secretario de Seguridad Social. En la misma ocasión y con el objeto de colaborar con Argentina, y como resultado de las actividades del Grupo de Crisis *Ad-Hoc*, el Gobierno y la OIT suscribieron un «Memorando de Entendimiento» que servirá de marco para el desarrollo de un programa especial de cooperación técnica, que cuenta con el explícito apoyo de las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas y será ejecutado en estrecha consulta con ellas.

Indice

<u>Antecedentes</u>	iii
<u>Glosario de abreviaciones</u>	vii
<u>Resumen ejecutivo</u>	ix
<u>Introducción</u>	1
<u>I. Diagnóstico institucional de la situación actual</u>	5
<u>A. Financiamiento</u>	5
<u>1. Problemas financieros del régimen de reparto</u>	5
<u>a) Causas de la reducción del ingreso</u>	5
<u>b) Causas del incremento del gasto</u>	8
<u>c) Aumento del déficit y del costo fiscal</u>	9
<u>2. Problemas financieros del Régimen de Capitalización</u>	10
<u>a) Reducción del aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento</u>	10
<u>b) Cambios en las normas de inversión y deterioro de ésta y de la rentabilidad</u>	12
<u>3. Problemas de recaudación y fiscalización: AFIP e INARSS</u>	16
<u>B. Prestaciones</u>	18
<u>1. Desigualdades en las prestaciones</u>	19
<u>a) Diferencias en el cálculo de la prestación</u>	19
<u>b) Diferencias en el monto de las prestaciones</u>	20
<u>2. Repercusión de la crisis y modificaciones en las prestaciones</u>	23
<u>a) Régimen</u>	23
<u>b) Régimen de capitalización</u>	23
<u>c) Otros cambios que tienen efectos en las prestaciones</u>	25
<u>3. Demora en el otorgamiento de las prestaciones</u>	26
<u>C. Cobertura</u>	26
<u>1. Estimaciones de la caída en la cobertura previsional</u>	27
<u>2. Opciones para la extensión de la cobertura: ventajas, desventajas y costos</u>	28
<u>3. Medidas relacionadas con el alcance del Decreto 1306 de 2000</u>	32
<u>a) Prestación universal (Focalizada)</u>	32
<u>b) Prestación proporcional</u>	33
<u>c) Sustitución de la PBU por una Prestación Suplementaria</u>	33
<u>d) Trato de diferencias por género</u>	33
<u>e) Resumen de las modificaciones y repercusión del Decreto 1306 en el costo</u>	34
<u>4. Propuesta de una Prestación Proporcional Básica</u>	34
<u>5. La cobertura por invalidez y muerte</u>	35
<u>D. Administración</u>	36
<u>1. Sistema previsional general: multiplicidad, variedad y desigualdad</u>	36
<u>a) Regímenes especiales y/o de privilegio</u>	36
<u>b) Cajas provinciales</u>	36
<u>c) Cajas de profesionales</u>	38
<u>d) Cajas complementarias (o compensadoras)</u>	38
<u>e) Pensiones por leyes especiales y graciabiles</u>	39
<u>g) Efectos nocivos</u>	40

2. Régimen de reparto del SIJP	40
a) Generales de ANSES	40
b) Procedimiento engorroso y dilatado en el otorgamiento de las prestaciones	42
c) Litigios judiciales numerosos, prolongados y muy costosos	44
3. Régimen de Capitalización del SIJP	47
a) Fallas en la competencia y pesada carga administrativa de las AFJP	47
b) Costo de las primas de seguro de invalidez y muerte	50
c) La independencia de la SAFJP	50
II. Las normas internacionales del trabajo y el sistema previsional argentino	53
III. Pautas para enfrentar la crisis	55
A. Modelo previsional	55
B. Financiamiento	57
C. Prestaciones	60
D. Cobertura	61
E. Administración	63
IV. Areas prioritarias para estudios técnicos y la concertación sociolaboral productiva	69
A. Financiamiento	69
B. Prestaciones	69
C. Cobertura	70
D. Administración	70
A. Concertación y cultura previsional	71
Bibliografía	72
Entrevistas	75
Anexo	77

Glosario de abreviaciones

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP	Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
ART	Aseguradora de Riesgos del Trabajo
BU	Beneficio Universal
CUSS	Contribución Unica de Seguridad Social
CSR	Compañías de Seguro de Retiro
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
DNPSS	Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social
FJP	Fondo de Jubilaciones y Pensiones
INARSS	Instituto Nacional de Recursos de la Seguridad Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JO	Jubilación Ordinaria
MDSyMA	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
MOPRE	Módulo Previsional
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OS	Obras Sociales
PAP	Prestación Adicional por Permanencia
PBU	Prestación Básica Universal
PC	Prestación Compensatoria
PEA	Población Económicamente Activa
PNC	Pensiones No Contributivas
PP	Prestación Proporcional

PPB	Prestación Proporcional Básica
PS	Prestación Suplementaria
RC	Régimen de Capitalización
RR	Régimen de Reparto
SAFJP	Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SRT	Superintendencia de Riesgos de Trabajo
SSN	Superintendencia de Seguros de la Nación
SSS	Secretaría de Seguridad Social
STEyAS	Secretaría de Acción Social y Tercera Edad
UAFJP	Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
UDAI	Unidades de Atención Integral
UIA	Unión Industrial Argentina

Resumen ejecutivo

La Argentina es uno de los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social en América Latina. En particular, el sistema de previsión social en jubilaciones y pensiones ha tenido un desarrollo que ha atravesado diversas etapas hasta llegar a un grado de madurez importante junto con una cobertura relativamente significativa. El gasto público previsional alcanza dimensiones considerables por lo que la situación financiera del sistema ejerce una enorme influencia en las finanzas públicas. A su vez, la creciente inestabilidad y vulnerabilidad macroeconómica del país ha afectado severamente el buen desempeño del sistema en sus diversas dimensiones.

El actual sistema previsional surge a partir de la reforma estructural realizada en 1993. Debido a problemas de financiamiento del sistema previsional, en ese año, el sistema fue reformado a través de la Ley 24.241. A partir de 1994, se puso en marcha el denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) compuesto por dos regímenes: uno colectivo basado en el reparto y otro de capitalización individual. El régimen colectivo otorga prestaciones definidas y el de capitalización individual otorga una combinación de prestaciones definidas y prestaciones no definidas. El régimen de reparto es financiado por cotizaciones patronales, aportes de los trabajadores y subsidios fiscales; otorga prestaciones definidas y su administración es pública. El régimen de capitalización comprende a su vez dos componentes: el primero de reparto (es el mismo régimen anterior) y el segundo de capitalización plena e individual. En cuanto al financiamiento, el régimen de capitalización es financiado con los aportes de los asegurados (cotización definida), su administración está en manos de instituciones privadas y otorga una prestación no definida que complementa la prestación básica otorgada por el régimen de reparto. El modelo argentino combinó diversos pilares, prestaciones, financiamiento y administración, con la intención de equilibrar los riesgos económicos, proteger al sistema contra riesgos políticos y mejorar el nivel de las prestaciones.

Junto con el SIJP, existe una gran multiplicidad de regímenes previsionales, como los especiales (en algunos casos denominados como de «privilegio») en el ámbito nacional y otros a nivel provincial (incluyendo cajas profesionales) y municipal, así como cajas que otorgan prestaciones complementarias (también denominadas compensatorias). Aunque a lo largo de la historia previsional se ha asistido a un proceso gradual de unificación y homologación de condiciones de adquisición de derechos de dichos regímenes y programas independientes, aún queda un importante camino por recorrer. Por último, además del SIJP, existe un programa de pensiones no contributivas asistenciales para aquellas personas en estado de necesidad que no tienen derecho a las prestaciones contributivas.

A partir del segundo trimestre de 1998, el país ha entrado en un proceso de recesión que se ha ido acentuando durante los últimos cuatro años. Esto ha tenido una repercusión socio-laboral sin precedentes en la historia argentina: una incidencia de la pobreza de más del 50 por ciento; una desocupación que supera el 20 por ciento; más de una tercera parte de la fuerza laboral afectada por subempleo, empleo precario, etc.; y el aceleramiento en la caída de la cobertura previsional. En diciembre de 2001, se desencadenó una crisis política que dio como resultado la renuncia del presidente, a quien sucedieron tres presidentes interinos, hasta que el actual Presidente Eduardo Duhalde fue designado como resultado de un acuerdo político, dando paso a un período de transición. Debido a los cambios políticos, sociales y económicos en el país y a los observados en el

propio sistema previsional, las prestaciones, la cobertura, el financiamiento y la administración, se han visto seriamente afectados.

La crisis generalizada ha tenido serios efectos negativos no sólo en el SIJP sino en todo el sistema de seguridad social, contribuyendo de esta manera a la incertidumbre, inseguridad económica y angustia de la población. El abandono a fines de Diciembre de 2001 del sistema cambiario de convertibilidad, la suspensión de pagos de la deuda externa (la deuda alcanza a más de US\$ 141.000 millones), el establecimiento de restricciones bancarias al uso de los activos monetarios en los bancos (restricción conocida con el nombre de «corralito»), la «pesificación» de los fondos previsionales, la reducción del tipo de interés pagado por los valores públicos en que está invertido más el 76 por ciento de dichos fondos, el importante incremento de la inflación minorista, la disminución en el valor adquisitivo de las pensiones en curso de pago y la pronunciada caída de la recaudación fiscal en el último año, constituyen aspectos claves de esta crisis.

En esas condiciones, el diagnóstico de la situación del sistema de previsión social se convierte en una herramienta imprescindible debido a los importantes efectos intertemporales que el mismo produce en la economía tanto al nivel macroeconómico como en los individuos y las familias, así como en su contención de la pobreza que afecta a amplios sectores de la población.

La crisis ha puesto en evidencia y ha agravado problemas que ya existían en el sistema pero que anteriormente no se consideraban fundamentales y apremiantes. Por esta razón, se convierte en una ocasión única para que todos los sectores implicados debatan esos problemas y traten de encontrar medidas correctivas para resolverlos, al tiempo que se busca un consenso más amplio. Probablemente es imposible un acuerdo absoluto sobre todos los temas, pero el proceso participatorio y de discusión tiene el potencial de generar un mayor consenso. Habida cuenta del entorno social, económico y financiero del país y de la situación actual del SIJP, no es posible incorporar mejoras en el sistema previsional sin un sacrificio compartido, pues si cada sector o grupo pretendiese preservar todos sus «derechos», «conquistas» o «privilegios», sería imposible una solución. De ahí que en el proceso de concertación es preciso que cada una de las partes interesadas haga algunas concesiones, con el fin de lograr un acuerdo equilibrado para hacer frente a la difícil situación en la que se halla inmerso el sistema previsional argentino.

Asimismo, no parecería razonable recomendar políticas para abordar la crisis previsional, sin tener en cuenta el entorno macroeconómico del país, puesto que el desempeño de la previsión social va a estar condicionado por la evolución de la economía. Esto no equivale a decir que no puedan adoptarse medidas de cara a resolver o aliviar algunos problemas internos del sistema de previsión y mejorar sus perspectivas futuras.

El diagnóstico institucional del sistema previsional actual pone de manifiesto una serie de inconvenientes de tipo estructural y coyuntural originados por la magnitud de la crisis política, económica y social. En materia de financiamiento, se han agravado los problemas de disponibilidad de recursos en el régimen de reparto debido a cinco causas principales: (i) pérdida del aporte personal de aquellos afiliados cotizantes que optaron por el régimen de capitalización; (ii) recorte de la contribución patronal; (iii) generación de empleos sin protección social, por tanto, sin requisitos de aportes y cotizaciones; (iv) introducción de regímenes simplificados (monotributo); y (v) agravamiento de la evasión. Este problema que tiene que ver con los recursos, ha ido acompañado del incremento de las obligaciones fiscales por la incorporación de numerosos

regímenes provinciales de jubilaciones y pensiones para empleados públicos y por sentencias judiciales por el ajuste de haberes. Además, el régimen vigente de reparto es responsable del pago de las prestaciones del antiguo régimen de reparto y de los costos de la transición que ocasiona el pago de la prestación compensatoria por las cotizaciones realizadas antes de 1994. Por otro lado, el régimen vigente de reparto también ha enfrentado problemas de financiamiento debido a: (a) la reducción del aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento; y (b) las modificaciones en las normas de inversión y deterioro de la rentabilidad.

En materia de prestaciones, existen notables diferencias de haberes, en particular entre el SIJP, los correspondientes sistemas transferidos de las provincias y los regímenes considerados de privilegio. Asimismo, las prestaciones no están adecuadamente protegidas frente al deterioro que produce la inflación en su poder adquisitivo. Este problema se ha visto acentuado sobre todo por el importante incremento del nivel de precios a partir del abandono de la paridad de uno a uno con el dólar en enero de 2002.

La cobertura previsional ha estado estrechamente vinculada con el empleo formal pero el deterioro de éste ha provocado una severa caída en la cobertura. Las causas de este fenómeno son múltiples: el aumento sostenido de la tasa de desocupación, la creciente informalidad de la fuerza laboral, el empleo no registrado o clandestino y las «modalidades promovidas» de empleo, en su inmensa mayoría sin protección social, además de las dificultades de acceso a las prestaciones de la ley 24.241 debido al incremento a 30 años de aportes requerido. El porcentaje de los afiliados al SIJP que cotizan en determinado mes, se redujo del 77,3 por ciento en 1994 (comienzo de la reforma) al 30,8 por ciento en diciembre de 2001. En cuanto al porcentaje de la población de 65 años o más que cuenta con algún ingreso de jubilación o pensión, la cobertura disminuyó del 76,5 por ciento al 67,8 por ciento en 1993-2000 (los hombres tuvieron una cobertura superior a las mujeres pero su caída proporcional ha sido mayor en el período).

En cuanto a la administración del sistema previsional, aunque en los dos últimos decenios se ha observado una tendencia progresiva hacia la unificación de regímenes, así como la homologación de sus condiciones de adquisición de derechos, dicho proceso no se ha completado y aún subsisten al menos 135 regímenes independientes del SIJP: 6 regímenes especiales o de privilegio, 60 cajas profesionales provinciales, 13 cajas de empleados provinciales, 22 cajas de empleados municipales y 24 cajas de compensación o complementarias. Además, el Congreso tiene potestad para conceder a su arbitrio «pensiones gratificables».

Las principales conclusiones y recomendaciones formuladas en el presente diagnóstico institucional, tienen como punto de partida las numerosas entrevistas realizadas por el consultor, y los recientes consensos en la materia alcanzados a nivel internacional, especialmente el nuevo consenso obtenido durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, y se centran en el financiamiento, prestaciones, cobertura, administración, y concertación y cultura previsional. Esta identificación de temas requiere la realización de estudios técnicos que además deben complementarse con procesos de diálogo social que den legitimidad a las mejoras que sería preciso introducir en la previsión social argentina.

En cuanto al financiamiento, los temas que han de ser abordados son los siguientes:

- i) unificación y simplificación de la cotización patronal. Debe evaluarse la viabilidad de restablecer un solo porcentaje de cotización patronal, sin que esto implique efectos perjudiciales en determinadas regiones. También se plantea la necesidad de elaborar un calendario de incremento gradual de dicha cotización de acuerdo en función del proceso de recuperación económica y aumento de la productividad;
- ii) restablecimiento del aporte del 11 por ciento para el régimen de capitalización. Esta acción debería ejecutarse de inmediato y por una sola vez; de existir una fuerte oposición, entonces debería hacerse escalonadamente en los próximos seis meses. La restitución del 11 por ciento no debe ir acompañada de un aumento de la comisión y de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia;
- iii) diversificación de la cartera. Realizar un estudio para identificar y promover instrumentos alternativos de inversión (fuera de los títulos públicos) y diseñar una estrategia para la reducción, a mediano y largo plazo, de la concentración en títulos públicos;
- iv) decisión sobre la división de responsabilidades de recaudación y fiscalización. Decidir si se van encargar las funciones de recaudación a la AFIP y las de fiscalización al INARSS y darle mayor independencia al último pero evitando al mismo tiempo la duplicación de funciones.

En materia de prestaciones, merecen ser analizados los siguientes temas:

- i) reducción de desigualdades inequitativas en los haberes. Sería conveniente realizar un estudio sobre las diferencias significativas que existen entre los diversos regímenes previsionales y sus inequidades, así como sobre el costo de los mismos, y los mecanismos jurídicos que podrían poner fin a este problema. El estudio debe ser publicado y difundido para que se puedan apreciar las enormes diferencias que existen y la incidencia adversa de su costo en el sistema previsional de la nación y en los cotizantes. También se requiere estudiar las diferencias en el valor de las prestaciones en el régimen de reparto y las tres modalidades en el régimen de capitalización (renta vitalicia, retiro programado y retiro fraccionario), las que constituyen sobre todo el resultado de políticas del gobierno en cuanto a la tasa de cambio y al ajuste de esas prestaciones;
- ii) fortalecimiento de las prestaciones del SIJP. La recomendación va en el sentido de restablecer el aporte del 11 por ciento en el régimen de capitalización, equiparándolo al aporte en el régimen de reparto; idealmente esta medida debería adoptarse por una vez e inmediatamente pero, si no fuese política y socialmente posible, habría que hacerlo gradualmente en el plazo más corto posible y con arreglo a un calendario establecido por ley, teniendo asimismo en cuenta la protección de las prestaciones ante la repercusión del aumento de la inflación.

En materia de cobertura, los siguientes aspectos deben ser motivo de estudio:

- i) cálculos del costo de la extensión de cobertura. Solicitar asistencia técnica a fin de: a) estimar con precisión el costo que representa el otorgamiento de una prestación focalizada a favor de la población de 65 o 70 o 75 años de edad, así como los recursos que pudiese generar una reforma de las PNC para financiar dicha extensión de la cobertura, y b) revisar las proyecciones del costo de las tres prestaciones estipuladas por el Decreto 1306, así como proyecciones relativas

al costo que significa la sustitución de la PBU por una prestación proporcional a los años de cotización;

- ii) grupos difíciles de cubrir. Estudiar las condiciones y prestaciones más adecuadas para incorporar a grupos difíciles tal el caso de los trabajadores rurales eventuales y los autónomos;
- iii) reducción del tratamiento diferenciado por género. Estudiar el costo del uso de una tabla de mortalidad única y la determinación de haberes mínimo y máximo para ambos sexos dispuesta en el Decreto 1306, así como de cualquier otra medida que pudiese ser adoptada de cara a reducir el tratamiento diferenciado por razones de género;
- iv) evaluación del Decreto 1306. Se recomienda que el Gobierno de la nación proceda a considerar si debe derogarse dicho Decreto e incorporar sus aspectos positivos en una ley que termine con los litigios y la incertidumbre actual, como parte de una reforma legal completa y adecuada del régimen previsional.

En materia de administración, los siguientes son los temas que han de ser analizados:

- i) unificación y homologación de los regímenes previsionales. Se requiere una compilación de información sobre las condiciones de adquisición de derechos, financiamiento y equilibrio financiero-actuarial de los múltiples regímenes independientes (nacionales especiales, provinciales, profesionales, PNC especiales y graciabiles), lo cual es requisito indispensable a fin de proceder a una unificación progresiva, una homologación e integración al SIJP o su reforma para hacerlos viables a largo plazo. También se necesita un estudio técnico jurídico sobre los posibles obstáculos que se presenten para llevar a cabo dicho proceso. Este proyecto debería ser de competencia de la SSS;
- ii) opción de cambio de régimen. Sería conveniente realizar un estudio financiero-actuarial sobre los mecanismos que permitan el cambio del régimen de capitalización al de reparto sin afectar o desestabilizar el sistema previsional;
- iii) reducción de litigios judiciales. Brindar apoyo técnico a la ANSES para la implantación de la Base Unica de Sentencias Judiciales y otras medidas para reducir la litigiosidad, así como para la preparación de una defensa adecuada ante la Justicia, con el objeto de contener los costos y el tiempo que consumen estos juicios, además de garantizar el pago de las prestaciones presentes y futuras;
- iv) restablecimiento del Comité Técnico Permanente. Este debe tener la representatividad adecuada y analizar las propuestas de la ANSES y de la UAFJP con el fin de agilizar el procedimiento de otorgamiento de las prestaciones;
- v) independencia de la SAFJP. Habría que estudiar las medidas necesarias para incrementar la autonomía e independencia de la SAFJP frente al Gobierno y que dicha entidad promueva la diversificación de la cartera del fondo, la competencia adecuada entre las AFJP, la reducción de la carga administrativa y otras medidas;
- vi) estímulos a la reducción de costos y mejora en la rentabilidad a través de la competencia. Se sugiere diseñar incentivos para que las AFJP centren sus esfuerzos en atraer a nuevos afiliados y

para que modifiquen el énfasis de la publicidad para promover su imagen hacia su competitividad y diferenciación basadas en información clara sobre las comisiones que cobran, su rentabilidad, bonificaciones y otros servicios que prestan. Evaluar la conveniencia de fijar un tope porcentual de afiliación a las AFJP, así como si la eliminación de la comisión fija afecta la viabilidad de AFJP con mayoría de afiliados de bajo ingreso y, en caso positivo, proponer medidas para resolver este problema.

En materia de concertación y cultura previsional, se requiere estudiar los siguientes temas:

- i) fortalecimiento del diálogo social en materia de seguridad social. La reforma previsional de 1993 fue precedida de numerosos estudios técnicos, debates parlamentarios y varios borradores al proyecto de ley de reforma. La crisis actual es la peor en la historia de Argentina y debe servir como estímulo para un renovado proceso de análisis y debates sobre los cambios urgentes que necesita la previsión social;
- ii) aumento de la cultura previsional. Debido al desconocimiento de los asegurados sobre las condiciones y opciones del sistema previsional, es necesario sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la previsión, mejorar la comunicación e información y fomentar la cultura previsional. Para ello, es importante un compromiso y el apoyo público de las máximas autoridades del país, la difusión de información educativa por los medios de comunicación y enseñanza, el debate público y de la academia sobre los problemas centrales y sus posibles soluciones, y la capacitación de recursos humanos en esta materia.

Por último, la gravedad de la crisis previsional y la presión para dar respuestas rápidas a la misma, pueden traducirse en la adopción de medidas parciales e incompletas que agravarían el laberinto jurídico ya existente, no atacarían las raíces del problema y podrían deteriorar aún más la precaria situación financiera del sistema. Es por ello que se recomienda en primer lugar, tener en cuenta los consensos internacionales en la materia, las medidas antes recomendadas y las que surjan en un contexto basado en el diálogo social y, en segundo lugar, la participación activa de trabajadores, empleadores y gobierno, de conformidad con las nuevas condiciones y posibilidades que la crisis actual impone a todos los sectores. Se sugiere la realización de los estudios necesarios para la adopción de decisiones adecuadas y financieramente sólidas. Otra recomendación gira en torno a la constitución de una Comisión Técnica de Reforma Previsional que se haga cargo de este proceso; la misma debería estar presidida por la SSS e integrada por una representación adecuada del gobierno (incluyendo el Congreso), los trabajadores, los empleadores, y de expertos nacionales con una reconocida trayectoria en este campo.

Introducción

En 1993, el sistema previsional argentino fue objeto de una reforma estructural mediante la Ley 24.241, y en 1994 comenzó a funcionar el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el cual se compone de dos regímenes: uno de *reparto* y otro de *capitalización* y que en realidad tiene una naturaleza mixta dado que combina prestaciones definidas y no definidas. El régimen de reparto es financiado por cotizaciones patronales, aportes de los trabajadores y subsidios fiscales. Otorga prestaciones definidas y su administración es pública. El régimen de «capitalización» comprende a su vez dos regímenes integrados: el primero de reparto, y el segundo de capitalización total e individual; el régimen de reparto es financiado por cotizaciones patronales y subsidios fiscales (es el mismo régimen de reparto) y otorga una prestación básica, mientras que el régimen de capitalización es financiado con los aportes de los asegurados (cotización definida), su administración está a cargo de entes privados y otorga una prestación no definida. El modelo mixto argentino combinó diversos pilares, prestaciones, financiamiento y administración, por lo cual se esperaba que contribuyese al equilibrio de los riesgos económicos, protegiese al sistema contra riesgos políticos y mejorase las prestaciones.

Junto con el SIJP, existe una gran multiplicidad de regímenes previsionales, tal el caso de los regímenes «especiales» en el ámbito nacional y otros a nivel provincial (incluyendo las cajas profesionales) y municipal, así como cajas de prestaciones complementarias. Aunque se ha dado un proceso gradual de unificación y homologación de las condiciones de adquisición de derechos de dichos regímenes y programas independientes, aún queda mucho por hacer. Además del SIJP, existe un programa de pensiones no contributivas asistenciales para las personas en estado de necesidad que no tienen derecho a las prestaciones previsionales.

En contra de las expectativas iniciales, el SIJP enfrentó algunos problemas originados por el diseño del sistema y, especialmente, por factores exógenos como la creciente informalidad laboral, la caída en la recaudación por dicha razón y el aumento de la evasión y la mora, la reducción de la cotización patronal, la expansión del déficit del programa público financiado por el Estado, los shocks macroeconómicos, etc. Un efecto adverso preocupante fue la caída en la cobertura real de la fuerza laboral.

Los cuatro años de recesión (a partir del segundo trimestre de 1998), han tenido un impacto sociolaboral sin precedentes en la historia argentina: una incidencia de la pobreza de más del 50 por ciento; una desocupación declarada que supera el 20 por ciento; más de un tercio de la fuerza laboral afectada por subempleo, empleo precario, etc.; y la aceleración en la caída de la cobertura previsional. En diciembre de 2001, se desencadenó una crisis política que dio lugar a la renuncia del Presidente a quien sucedieron tres presidentes interinos, hasta que el actual Presidente Eduardo Duhalde fue designado tras un acuerdo político, dándose inicio a un período de transición.

La crisis económica, política y social ha afectado muy adversamente no sólo al SIJP sino a todo el sistema de seguridad social, el cual atraviesa una profunda crisis que contribuye a la incertidumbre y angustia de la población. El abandono de la convertibilidad respecto del dólar, la suspensión de pagos de la deuda externa (la deuda alcanza a más de US\$ 141.000), el establecimiento del «corralito», la «pesificación» de los fondos previsionales, la reducción del tipo de interés pagado por los instrumentos públicos en que está invertido más el 76 por ciento de dichos fondos, el incremento de la inflación minorista del 21 por ciento acumulado en los primeros cuatro

meses de 2002, la disminución en el valor adquisitivo de las pensiones en curso de pago y la caída drástica en la recaudación fiscal en el último año (al menos una reducción del 18 por ciento en recursos de la seguridad social), constituyen aspectos decisivos de dicha crisis. Frente al posible argumento según el cual, el sistema previsional ocupa un lugar secundario en el grave contexto de la emergencia económica, debe afirmarse que los programas de protección social son esenciales por sus importantes efectos macroeconómicos intertemporales, así como en la contención de la pobreza de amplios sectores de la población.

Uno de los aspectos positivos de la actual etapa de transición es el «Diálogo Argentino» y la organización de la «Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva», una de cuyas tres áreas prioritarias es la seguridad social. Como parte de dicha Mesa, la Secretaría de Seguridad Social (SSS), organizó en febrero de 2002, tres reuniones de una Comisión de Trabajo «Seguridad Social: Transparencia y Eficacia» en la que participaron 53 representantes de organismos gubernamentales, gremiales, sindicales, académicos y ONG. Los participantes llegaron a un consenso general en una serie de puntos importantes y decidieron continuar la discusión de otros aspectos clave.

Habida cuenta de lo que se acaba de exponer, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) del Gobierno de la Nación, a través de su Secretaría de Seguridad Social (SSS), solicitó asistencia a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en dos actividades relacionadas con aspectos claves del sistema previsional. La primera, se refiere a la preparación de un informe «Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino», cuyo objetivo es precisamente «elaborar un diagnóstico de la situación actual del SIJP en sus diversas dimensiones de índole institucional, contemplando aspectos legales, económicos, administrativos y políticos». Dicho Informe, «constituirá una de los documentos básicos para los participantes en la concertación sociolaboral productiva en materia de seguridad social». La segunda es la evaluación de la situación financiera y actuarial del SIJP, en particular, en lo que se refiere a los compromisos de financiamiento público.

La OIT contrató al Dr. Carmelo Mesa-Lago en calidad de consultor para la preparación del presente Informe. Para esos efectos, durante su primera misión en Buenos Aires (18 al 22 de marzo), sostuvo 28 entrevistas con 45 personas: funcionarios de previsión social y del gobierno de la nación, representantes de AFJP, trabajadores y gremios, académicos y expertos. La realización de esas entrevistas permitió tomar nota de los diversos puntos de vista y consensos, tanto sobre la situación actual del sistema previsional, como sobre las acciones posibles para hacer frente a la situación de crisis (véase, Entrevistas); además se obtuvieron numerosos documentos, incluyendo una compilación de la legislación y de las estadísticas correspondientes. Todo este material fue analizado y sus aspectos pertinentes incorporados en este Informe (véase Bibliografía). En la segunda misión a Buenos Aires, realizada del 5 al 7 de junio, se presentó la versión preliminar de este Informe ante las autoridades argentinas y se discutieron los aspectos más destacados del mismo.

El documento entregado por el consultor, sirvió de base para la elaboración del presente informe en el que se incluyen las contribuciones del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, con sede en Santiago de Chile; y del Sector de la Protección Social de la OIT en Ginebra, especialmente de su Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social; y de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas de la Seguridad Social;

así como del Sector de Normas, Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, en particular del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

El Director General agradece a las autoridades y funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, especialmente al Dr. Alfredo Atanassof, quien desempeñaba el cargo de Ministro de Trabajo y Seguridad Social al inicio de esta actividad y a su sucesora la Dra. Graciela Camaño. Agradece también la inestimable colaboración prestada para la organización de las dos misiones, para la obtención de material y/o para responder a las preguntas, por la SSS, la ANSES y la SAFJP, así como por el Cdor. Alfredo Conte-Grand, el Dr. Walter Arrighi, la Lic. Elsa Rodríguez, el Lic. Gustavo Demarco, el Dr. Rafael Rofman, el Lic. Hugo Bertín, el Lic. Jorge San Martino y la Act. Mercedes Bourquin. La ayuda brindada en todo momento por estas personas contribuyó decisivamente a la elaboración del presente informe.

I. Diagnóstico institucional de la situación actual

A. Financiamiento

Esta sección resume las causas del desfinanciamiento del régimen de reparto y el impacto de la crisis en éste y en el régimen de capitalización.

1. Problemas financieros del régimen de reparto

Hace más de 25 años que el régimen previsional de reparto en la Argentina presenta problemas de financiamiento, pero los mismos se han agravado tras la promulgación de la Ley 24.241. La reforma debía reducir los costos de largo plazo del sistema, ya que introdujo importantes cambios paramétricos, tal es el caso de los aumentos de la edad legal de jubilación y de los años de cotizaciones necesarios para beneficiarse de las prestaciones pagadas por el régimen público, así como la disminución en la tasa de sustitución promedio (las tasas de sustitución legales del antiguo sistema público en realidad no se pagaban con lo cual se generó una importante «litigiosidad»), y el mejor control sobre las prestaciones por invalidez. Esto debía reducir la denominada «deuda implícita» del antiguo sistema. (Rofman, Stirparo y Lattes 1997; Bertranou, Grushka y Schulthess 2001). Sin embargo, después de la reforma se introdujeron modificaciones en algunos aspectos de la reforma y otras políticas económicas, que tuvieron resultados adversos en el financiamiento del sistema. La prolongada recesión, la crisis y los cambios ocurridos en el último año, aceleraron el desfinanciamiento; se redujo el ingreso y aumentó el gasto previsional (más el primero que el segundo), originando un creciente déficit que ha tenido que ser financiado por el gobierno nacional. Un miembro del equipo de la reforma previsional y alto funcionario de la SAFJP sostiene que el aumento del déficit «no es enteramente resultado de la reforma, como alegan algunos expertos y políticos, sino la consecuencia de decisiones inadecuadas tomadas por el gobierno» (Demarco 2002: 4). La presente sección pone de relieve que se dieron algunas fallas en el diseño de la reforma, pero concuerda en que las causas más importantes fueron las políticas posteriores.

a) Causas de la reducción del ingreso

La reducción del ingreso es el factor más importante en el desfinanciamiento del régimen de reparto y se ha debido a cinco causas principales, la primera tiene que ver con el diseño de la reforma y las otras cuatro con las políticas posteriores.

Pérdida de aporte personal. El aporte del 11 por ciento del trabajador que pasa del régimen de reparto al régimen de capitalización o si se afilia a éste, es transferido al último. A fines de 2001, el 79 por ciento del total de afiliados y el 81 por ciento del total de cotizantes estaban en el régimen de capitalización y sólo el 19 por ciento de los afiliados y el 16 por ciento de los cotizantes estaban en el régimen de reparto (ANSES 2002a). Por ello, el régimen de reparto perdió aproximadamente el 8,7 por ciento de la masa salarial sujeta a aportes personales. El Decreto 1387 de 1.º de noviembre de 2001 redujo el aporte a ambos regímenes del 11 por ciento al 5 por ciento, pero el Decreto 1676 de diciembre de 2001, dejó sin efecto la medida para el régimen de reparto. Se restableció la cotización del 11 por ciento en el régimen de reparto a efectos de evitar un mayor desfinanciamiento del mismo y un aumento del aporte fiscal (SAFJP 2002b), pero también se crearon, al mismo tiempo, incentivos para el traspaso al régimen de capitalización (mediante el estímulo de la reducción del aporte) y, una vez que el trabajador se traslada, no puede volver al régimen de reparto.

Se solicitó a la SAFJP cifras sobre el posible efecto de dicha medida en los traspasos de octubre de 2001 a marzo de 2002 pero, se comunicó que esta información no estaba disponible.

Recorte de la cotización patronal. Las políticas posteriores que contribuyeron a la caída del ingreso previsional, intentaban combatir la elevada desocupación, provocada, en gran medida, por la convertibilidad cambiaria del peso y el dólar, la cual se argumentaba que aumentaba el costo de producción y hacía menos competitivas las exportaciones. Ante las dificultades legales y políticas para la reducción de los salarios, se recurrió a la disminución del costo laboral por otras vías (el salario nominal comenzó a caer más acentuadamente a fines de 1998 con el inicio de la recesión). La cotización patronal que era del 16 por ciento en 1994, fue reducida progresivamente hasta 2001, a través de exenciones y bonificaciones, por áreas geográficas, tipo de actividad y pago de impuestos sobre los ingresos brutos. Se dictaron numerosas disposiciones (Decretos 2609/93, 385/94, 859/94, 295/95, 372/95, 492/95, 197/97, 796/97, 1520/98, 96/99, 814/01, Leyes 23.966, 24.013, 25.250/00 y 25.453/00), que impusieron reducciones de alícuotas a nivel nacional y provincial (por ejemplo, reducciones del 20 por ciento, del 33,33 por ciento y del 50 por ciento en la cotización patronal), que osciló entre el 30 por ciento y el 80 por ciento (DNPSS 1999a).

En las pequeñas y medianas empresas, existían hasta seis cotizaciones distintas. El efecto combinado de todas estas medidas a fines de 2001, fue que la cotización patronal se había reducido del 16 por ciento a un promedio del 8 por ciento, o sea, que el régimen de reparto perdió el 50 por ciento de dicha cotización. Proyecciones elaboradas para 1995-2020 sobre el impacto de la reducción de la cotización patronal en el déficit del régimen reparto, muestran que en 2002: con el 16 por ciento, hubiese sido de 744 millones, con el 12 por ciento de 2.863 millones y con el 8 por ciento de 6.306 millones (Demarco 2002). La caída en la recaudación tributaria y el creciente déficit provocaron desde fines de 2001 una tímida reversión de los recortes de la cotización patronal, anulando algunas exenciones. En 2002, se aumentó 2 puntos porcentuales a la cotización patronal, pero no para el SIJP sino para PAMI y OS. En abril de 2002, la cotización patronal era del 12,71 por ciento para el sector servicios y del 10,17 por ciento para el resto de las actividades, incluso, el 5,83 por ciento y el 3,29 por ciento menos que el 16 por ciento que existía antes (SSS 2002). Esta diferenciación fue justificada por las autoridades en el momento de su aplicación por razones similares a las anteriores: la industria debe tener un gravamen menor (por razones de competitividad) que los servicios; también se tienen en cuenta el número de trabajadores en la empresa y el nivel de facturación.

Combinando el recorte del aporte del trabajador (el 8,7 por ciento de la masa salarial) y el recorte legal de la cotización patronal (el 8 por ciento de la masa salarial), el régimen de reparto perdió el 16,68 por ciento de la masa salarial sujeta a aportes y contribuciones (cayó del 27 por ciento al 10,3 por ciento) en 1993-2001. El ingreso en concepto de cotizaciones a la ANSES, se redujo en el 45 por ciento, es decir, de 12.991 a 7.146 millones en 1994-2001 (ANSES 2002a). Otro estimado para 1995-2000, sólo en el sector privado, indica que se perdió una cuantía acumulada de 44.862 millones de pesos, el 52 por ciento de cotizaciones patronales y el 48 por ciento de aportes personales (Roca 2001a).

Empleos sin protección social. También de acuerdo con la hipótesis según la cual, la reducción del costo laboral disminuiría la desocupación y aumentaría la competitividad, se aplicó una política para fomentar el empleo sin cotización patronal o una reducción de ésta (similar efecto en cuanto al aporte personal). Sin embargo, la mayoría de los economistas opina que si bien, a corto plazo, el

aumento de las cotizaciones patronales puede aumentar los costos laborales, a largo plazo, serán los trabajadores quienes paguen esas cotizaciones en forma de salarios más bajos y, por tanto, las cotizaciones patronales «no influyen a la larga en los costos laborales totales» (OIT 2002: 54-55). Más aún, un estudio reciente ha demostrado que el costo laboral no constituye un factor relevante o significativo para explicar el desempleo en los últimos treinta años. Cuando el nivel de desempleo era más alto, la cotización patronal estaba en su punto más bajo (Capezzuto y Gentile 1999).

A pesar de lo débil de la hipótesis, se adoptaron medidas de promoción del empleo con «modalidades promovidas», que conllevaban las siguientes reducciones de cotizaciones patronales: contratos por tiempo determinado o por tiempo determinado por creación de una nueva actividad (-50 por ciento), contrato de práctica laboral para jóvenes o contrato de trabajo a prueba (-100 por ciento), períodos de formación y becas (-100 por ciento). El porcentaje de los trabajadores empleados en «modalidad promovida» en relación con el total del empleo privado aumentó del 7,9 por ciento en 1996, al 9,9 por ciento en 1998, pero, bajó al 7,3 por ciento en 1999, cuando varias de dichas modalidades fueron prohibidas y los salarios comenzaron a descender (Roca 2001a). Muchos de esos contratos también eran utilizados por el Estado nacional y las provincias para eludir restricciones presupuestarias. A finales de 1998, estas formas de trabajo precario abarcaban el 15 por ciento de la fuerza de trabajo en el Gran Buenos Aires; otra información la sitúa entre 1 y 1,8 millones de trabajadores, los cuales dejaron de estar cubiertos por el sistema previsional y se perdieron las correspondientes cotizaciones de los empleadores y la personal. Otro problema fue el aumento de los asalariados en microempresas, el 70 por ciento de las cuales no cotiza (Roca 2001b). Por último, ocurrió un aumento considerable del empleo «en negro» o no registrado que se analizara más adelante. Otra estimación indica que, en 1994-1998, se incrementó en 900.000 el número de trabajadores que no realizó aportes, el 53 por ciento dependientes y el 47 por ciento autónomos (DNPSS 1999b).

Las medidas de promoción del empleo no lograron el objetivo de reducir el desempleo, ya que éste creció del 9,6 por ciento en 1993 al 17,5 por ciento, y después de un declive al 12,9 por ciento en 1998, aumentó al 17,4 por ciento en 2001 (CEPAL 2001) y acerca del 25 por ciento en abril de 2002, lo cual contribuyó a la reducción de cotizaciones y aportes. Las «modalidades promovidas» de empleo fueron posteriormente derogadas.

Monotributo a trabajadores autónomos. Los trabajadores autónomos debían aportar un total del 27 por ciento (tanto si estaban en el régimen de reparto como en el de capitalización). La falta de registro o la inscripción en una categoría de cotización inferior, son frecuentes entre los trabajadores autónomos y es enormemente difícil detectar la evasión o la subdeclaración de ingresos. La caída en la aportación de los autónomos y la opinión de que el elevado 27 por ciento era una causa de ello, llevó en 1998 a establecer el «monotributo» que unificó en una sola cotización el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto a la ganancia y el aporte a la previsión. Este último es de 35 pesos para cubrir sólo el primer pilar (régimen de reparto: Prestación Básica Universal (PBU), así como Prestación Compensatoria (PC) si genera este derecho), más 33 pesos de aporte voluntario para el segundo pilar (Prestación Adicional por Permanencia (PAP) o Jubilación Ordinaria (JO)), pero la mayoría de los beneficiarios del monotributo cree que está cubierto en ambos pilares por el pago de 35 pesos. Esta medida no tuvo los efectos deseados, puesto que no se incorporaron nuevos trabajadores autónomos, la mitad se pasó al monotributo, el resto se quedó igual y el ingreso en concepto de cotizaciones se vio reducido. El porcentaje de afiliados autónomos en el SIJP que cotizó en el último mes se redujo del 32,6 por ciento en 1998 al 31,7 por ciento en 1999, al 27,1 por

ciento en 2000 y al 7,5 por ciento en diciembre de 2001, este último comparado con el 39,8 por ciento en los trabajadores dependientes (SSS 2001a; ANSES 2002a; SAFJP 2002b).

Agravamiento de la evasión. La evasión aumentó significativamente por el crecimiento del empleo no registrado, en parte debido a la alta presión tributaria y parte por la fiscalización ineficaz del pago de las cotizaciones y aportes (ver sección I-A-3). Un estudio sobre el empleo no registrado muestra que 6 millones de trabajadores (el 56 por ciento del total) obligados a realizar aportes al SIJP no lo hicieron en 1998; el 48 por ciento entre los dependientes y el 74 por ciento entre los autónomos. La pérdida de ingresos por trabajo dependiente aumentó en un 20 por ciento en 1994-1998 (9.700 millones de pesos en 1998), el 56 por ciento por cotizaciones patronales y el 44 por ciento por aportes personales; mientras que la pérdida de ingresos por trabajo autónomo aumentó un 130 por ciento (4.200 millones de pesos en 1998). En 1998, 14.000 millones no ingresaron al SIJP debido al empleo no registrado, el 56 por ciento por cotizaciones patronales y el 44 por ciento por aportes personales (DNPSS 1999b). El porcentaje de afiliados en el SIJP que cotizó en el último mes se redujo del 70 por ciento en 1994 al 30,8 por ciento en 2001. No obstante, esto no es equivalente a evasión; una mejor medida es el porcentaje de cotizantes al SIJP en relación con la Población Económicamente Activa (PEA), el cual cayó del 35 por ciento al 28 por ciento en el mismo período (SAFJP 2002a, 2002b). En el régimen de reparto, los aportantes disminuyeron de 1.136.638 a 555.794 en 1998-2001 y el porcentaje de afiliados que aportaban cayó del 50 por ciento al 25,3 por ciento en dicho período; no se dispone de cifras para 2002 (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Afiliados y aportantes a los Regímenes de Reparto (RR) y Capitalización (RC) en el SIJP: 1998-2002 (en miles y porcentajes)

Fechas	Afiliados			Aportantes			Porcentaje A/A		
	RC	RR	Total ^a	RC	RR	Total ^a	RC	RR	Total ^a
Año 1998	6.734	2.280	9.165	3.571	1.137	4.858	53,0	49,9	53,0
Dic 1999	7.896	2.225	10.229	3.673	980	4.760	49,9	44,0	46,5
Dic 2000	8.488	2.210	10.910	3.503	758	4.426	41,3	34,3	40,5
Dic 2001	8.920	2.199	11.258	2.780	556	3.468	31,1	25,3	30,8
Ene 2002	8.843	^b	^b	2.562	^b	^b	29,0	^b	^b
Feb 2002	8.862	^b	^b	2.640	^b	^b	29,8	^b	^b

^a Incluye indecisos. ^b No se han publicado cifras.

Fuentes: Elaboración propia basada en SSS 2001a; ANSES 2002a.

En 1995-2000, el subsistema público de seguridad social administrado por la ANSES dejó de ingresar 84.730 millones de pesos corrientes, el 27,5 por ciento por reducción de cotizaciones patronales, el 25,4 por ciento por pérdida de aportes que se derivaron al régimen de capitalización, y el 47,1 por ciento por evasión sólo de empleo asalariado (Roca 2001b).

b) Causas del incremento del gasto

El gasto ha aumentado por cuatro causas principales, las dos primeras por problemas de diseño del modelo de reforma y las otras dos por políticas posteriores o eventos no previstos.

Costo de las jubilaciones y pensiones en curso de pago. Todas las jubilaciones y pensiones en curso de pago (que constituyen el 87,5 por ciento del total del costo de todas las prestaciones previsionales), fueron cargadas al régimen de reparto administrado por la ANSES. En otros países donde se ha hecho una reforma (Chile, México), el Estado se ha hecho directamente cargo de estas pensiones. Los asegurados de este régimen tienen una edad promedio alta, lo cual significa que se

jubilarán en un período relativamente corto, lo que a su vez implica que aumentará este gasto y ya no se dispondrá de las cotizaciones de estas personas.

Costo de las prestaciones en los regímenes de capitalización y reparto. También se hizo responsable al régimen de reparto del pago de la PBU y de la PC o «bono de reconocimiento» a los asegurados en el régimen de capitalización que cumplan con las condiciones de adquisición de derechos y se jubilen por dicho régimen. En países que introdujeron una reforma de modelos sustitutivo o paralelo, estas dos prestaciones son financiadas directamente por el Estado (Chile, El Salvador, Nicaragua, Colombia)¹. Técnicamente el modelo mixto no requería de la PC o bono de reconocimiento (no se otorgó en Costa Rica y Uruguay), pero el legislador la concedió en Argentina (ver sección I-B-1-a). Por otra parte, el gobierno tampoco aceptó la recomendación del equipo de reforma en el sentido de que se hiciese explícito el costo de la transición previsional emitiendo el bono, con la esperanza de reducir los costos previsionales y fiscales (Demarco 2002). Los asegurados que permanecen en el régimen de reparto perciben, además de la PBU y la PC, la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) (véase Sección I-B-1-a). La tasa de sustitución estipulada en el nuevo régimen de reparto supera el monto de las prestaciones otorgadas por el sistema antiguo (BID 2000). Además, para aquellos asegurados nacidos antes de 1968, cuyo fondo en la cuenta individual sea insuficiente para financiar el monto de la prestación de invalidez o sobrevivientes establecido por la ley, el Estado aporta parte de la diferencia mensual y la otra parte la compañía de seguros (para los nacidos después de 1968, la compañía de seguros aporta el total de la diferencia).

Costo de incorporación de los regímenes provinciales. Diez cajas provinciales fueron incorporadas a la ANSES con el fin de reducir el déficit previsional de las provincias, homologar sus regímenes con el SIJP y facilitar la jubilación de empleados que no podían ser despedidos (ver sección I-D-1-b); pero las provincias mayores no se incorporaron lo cual limitó el gasto potencial que pudiera haber ocurrido. En 1999, estas cajas recaudaron 763 millones de pesos y gastaron en concepto de prestaciones 2.020 millones, originándose un déficit de 1.257 millones equivalentes al 12,6 por ciento del déficit del régimen de reparto (excluyendo los ingresos fiscales). En 2001, la recaudación fue de 738 millones, el gasto de 1.785 millones y el déficit de 1.047 millones, lo que equivale al 10,3 por ciento del déficit del régimen de reparto (ANSES 2002a).

Costo de sentencias judiciales por ajuste de haberes. Numerosas sentencias judiciales concedieron a los reclamantes el pago de diferencias por haberes previsionales, de forma retroactiva y para el futuro, incluyendo a los que gozan de regímenes de privilegio. En 1992-2001, se pagaron 11.358 millones de pesos por dichas reclamaciones (ver sección I-D-2-c).

c) Aumento del déficit y del costo fiscal

Debido a la caída en los ingresos y al aumento del gasto, el déficit del régimen de reparto aumentó de 1.411 a 3.525 millones de pesos en 1994-2000 (Demarco 2002). El déficit cubierto con recursos fiscales creció del 33,5 por ciento al 68,1 por ciento en dicho período (Roca 2001b; en el

¹ En México se otorga el equivalente de la PBU pero no la PC, porque el asegurado cuando se promulgó la reforma tiene la opción en el momento de la jubilación a elegir la mejor prestación entre la regulada por el sistema antiguo (cerrado) y la resultante de la cuenta individual en el sistema nuevo. En Bolivia, el Estado se hace cargo del equivalente de la PC pero no se otorga una PBU. En Perú ambas prestaciones son muy limitadas pues el Estado decidió ahorrar costos fiscales (Mesa-Lago 2001a).

2001, se estimaba en el 70 por ciento). El gasto total de la seguridad social representa el 38 por ciento del gasto público social, el 24 por ciento del gasto total del sector público nacional y el 8 por ciento del PIB (SSS 2001a). Sólo para financiar la reforma previsional tendría que haberse generado un superávit fiscal del 2 por ciento anual, pero el sector público no financiero nacional (excluyendo a las provincias), tuvo un déficit promedio anual – 1,7 por ciento en 1994-2001, - 3,5 por ciento sólo en 2001 (CEPAL 2001).

Para hacer frente al déficit creciente, el Estado nacional o bien echó mano del total de la recaudación de algunos tributos, o bien fijó una participación de lo obtenido a través de un impuesto o conjunto de estos y solicitó el apoyo de la Tesorería de la Nación. Por ejemplo, se transfirió el 10 por ciento del IVA (Ley 23.966 que contempla el 9 por ciento para la nación y el 1 por ciento para el déficit de las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales), el 20 por ciento del impuesto a las ganancias, entre el 21 por ciento y el 100 por ciento del impuesto sobre los combustibles, un 10 por ciento del pago por privatizaciones (al no pagarse el canon no se percibió este ingreso) e impuestos sobre cigarrillos, automotores diesel y bienes personales. El gobierno del presidente De la Rúa planeaba sustituir la cotización patronal por el IVA en 2003, una medida que se había adoptado en 1981 y que redujo considerablemente el ingreso previsional, por lo que hubo que restituir la contribución patronal (el actual gobierno ha desechado dicha medida). La caída de las cotizaciones y aportes, así como de la recaudación tributaria se han traducido en una situación insostenible para el régimen de reparto que demanda medidas urgentes.

2. Problemas financieros del Régimen de Capitalización

El régimen de capitalización se ha visto afectado por tres políticas adversas: la reducción del aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento, la pesificación de las inversiones y la reducción del pago del tipo de interés en títulos públicos.

a) Reducción del aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento

El Decreto 1387 de 1.º de noviembre de 2001, redujo el aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento por un período de un año, con opción a prórroga total o parcial por otro año. Inicialmente, esta medida se aplicaba tanto al régimen de reparto como al de capitalización pero, a instancias del Ministerio de Economía, el Decreto 1676 de diciembre de 2001, dejó sin efecto la medida para el régimen de reparto. El objetivo expreso de la reducción del aporte era estimular el consumo y se argumentó que, la rentabilidad del Fondo de Jubilaciones y Pensiones (FJP), había sido históricamente mayor que lo proyectado originalmente por lo que compensaría la reducción del aporte.

La SAFJP criticó esta medida con los argumentos siguientes:

- i) no es legítimo manipular los aportes previsionales para lograr objetivos diferentes;
- ii) tener uno o dos años «congelado» el tema del aporte crea una enorme incertidumbre;
- iii) el impacto en el consumo sería muy pequeño pues el recorte afectaría a 3 millones de aportantes (noviembre de 2001), en relación a una población de 35 millones de habitantes y el porcentaje sobre el salario es muy pequeño mientras que la magnitud de la crisis es enorme;

- iv) por el contrario, la reducción de 5 puntos porcentuales (el 45 por ciento del aporte anterior), provocará una caída en el crecimiento del FJP y en las prestaciones futuras;
- v) el argumento de que se compensará la reducción del aporte con la elevada rentabilidad es absurdo, pues la elevada rentabilidad es necesaria para compensar caídas en periodos de baja como el que se sufre ahora, ello agravado por el hecho de que la reducción del aporte provocará una disminución de la rentabilidad, y
- vi) una vez que se haya reducido el aporte será política, económica y socialmente difícil volver al nivel anterior. Es interesante comprobar que esta medida no se tradujo en un debate público (ni a favor ni en contra) y fue sólo objeto de algunas informaciones periodísticas. En todo caso, más de seis meses después de dicho recorte es obvio que no se reactivó el consumo (Catan 2002). El Ministerio de Trabajo (MTEySS) y la SAFJP están gestionando ante el Ministerio de Economía la restitución del aporte del 11 por ciento antes de cumplirse el período de un año.

La SAFJP ha elaborado proyecciones (de septiembre de 2001 a septiembre de 2011) sobre el impacto de la reducción del aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento en el FJP, con arreglo a dos escenarios (ver Cuadro 2). En ambos, se toma como punto de partida el FJP en 2001 (21.102 millones de pesos), un aporte por 30 años y una rentabilidad anual del 5 por ciento durante el período de la proyección (la rentabilidad histórica ha sido del 9,37 por ciento pero en los últimos doce meses fue de -6,37 por ciento). En el Escenario A, con un aporte del 11 por ciento, se asume que no cambian los aportantes ni el ingreso imponible y que la comisión promedio se mantiene en el 3,29 por ciento, mientras que en el escenario B, con un aporte del 5 por ciento, se asume que los aportantes aumentan en el 2 por ciento y el ingreso imponible en el 1 por ciento, mientras que la comisión promedio es del 2,29 por ciento.

Exceptuando la reducción en el porcentaje del aporte, los supuestos del Escenario B son más optimistas que en el Escenario A. Los resultados muestran las siguientes reducciones de lo que potencialmente sería el FJP en el caso de un aporte del 11 por ciento: (A) el 8,5 por ciento en el primer año y el 29 por ciento en el año 2011, y (B) el 6,9 por ciento en el primer año y el 29,4 por ciento en el año 2011. Los cálculos del impacto de la reducción del aporte personal en la prestación futura figuran en la sección I-B-2-b.

Cuadro 2. Estimados del Impacto de la Reducción del Aporte del 11 por ciento al 5 por ciento en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones, con arreglo a 2 Escenarios: 2001-2011

Años	Escenario A ^a			Escenario B ^b		
	11 %	5 %	%	11 %	5 %	%
Septiembre						
2001	21.102	21.102	0	21.102	21.102	0
2002	25.257	23.566	-8,5	25.364	23.615	-6,9
2003	29.619	26.153	-11,7	29.839	26.253	-12,0
2004	34.200	28.870	-15,6	34.538	29.024	-16,0
2005	39.010	31.722	-18,7	39.472	31.932	-19,1
2006	44.060	34.717	-21,2	44.652	34.987	-21,6
2007	49.362	37.862	-23,3	50.092	38.194	-23,8
2008	54.930	41.164	-25,0	55.803	41.561	-25,5
2009	60.776	44.631	-26,5	61.800	45.097	-27,0
2010	66.915	48.272	-27,9	68.097	48.809	-28,3
2011	73.360	52.095	-29,0	74.709	52.708	-29,4

^a Comisión promedio del 3,29 por ciento sin cambio en el número de aportantes y el ingreso imponible. ^b Comisión promedio del 2,29 por ciento con aumentos del 2 por ciento en los aportantes y del 1 por ciento en el ingreso imponible.

Fuente: SAFJP 2002c.

b) Cambios en las normas de inversión y deterioro de ésta y de la rentabilidad

Monto y rentabilidad. El FJP aumentó desde 1994 hasta alcanzar 22.166 millones de pesos (equivalentes a dólares) en junio de 2001. Disminuyó a 20.786 millones en diciembre (un promedio anual del 7 por ciento del PIB), y aumentó a 22.445 millones en enero de 2002 pero, por razones que se explican a continuación, cayó a 17.160 millones en marzo de 2002. La rentabilidad anual promedio (diciembre a diciembre) del FJP fue altísima en los primeros tres años (entre el 14,8 por ciento y el 19,8 por ciento), pero, fue negativa en 1998 (-1,5 por ciento), luego volvió a subir en 1999 (16 por ciento) y bajar en 2000 (3,2 por ciento) y se convirtió en negativa entre enero de 2001 y enero de 2002 (-9.8 por ciento, la más baja desde el inicio del sistema). La rentabilidad sufrió los efectos de varios shocks externos, tales como la crisis mexicana de 1995 y la crisis de economías emergentes en 1997-1998; en la actualidad, las causas son fundamentalmente internas. La rentabilidad histórica anualizada (desde su inicio en 1994), bajó gradualmente del 16 por ciento en 1995 al 11,4 por ciento en 2000 y cayó al 8 por ciento a fines de 2001, si bien ascendió ligeramente al 8,9 por ciento en enero de 2002 (SAFJP 2001a, 2002b; Demarco 2002).

Concentración de la cartera en títulos públicos. Uno de los problemas de los que adoleció el fondo fue su excesiva concentración en títulos públicos nacionales lo que aumentó del 42 por ciento en 1994 al 48 por ciento en 1998 y al 75 por ciento en mayo 2002. Combinando éstos con títulos emitidos por entes estatales, el aumento fue del 50 por ciento al 76 por ciento en el período (véase Cuadro 3). La Ley 24.241 estableció un tope del 50 por ciento en la inversión en títulos públicos nacionales, que se mantuvo hasta noviembre de 2001 cuando fue aumentado por el Ministerio de Economía (véase a continuación). La rentabilidad de los títulos públicos nacionales era muy elevada, lo cual constituyó un factor esencial en la alta rentabilidad del FJP. Los otros dos instrumentos más importantes eran los depósitos a plazo fijo (que descendieron del 27,6 por ciento al 3,21 por ciento en 1994-2002) y sobre todo, las acciones de sociedades anónimas (que aumentaron del 1,5 por ciento al 18,4 por ciento en 1994-1998 y bajaron al 9,1 por ciento en 2002). La inversión en títulos valores externos era sólo del 1,8 por ciento en 2001, debido a la presión política para que no se invirtiese en el extranjero. Tanto la Ley 21.241 como el Decreto 1306 de 2000, establecieron un tope combinado del 10 por ciento en estos instrumentos, además de otras limitaciones. Sin embargo, en mayo de 2002 la inversión en estos instrumentos había aumentado al 5,23 por ciento.

Cuadro 3. Distribución porcentual de la cartera del FJP por instrumento: 1994, 1998 y 2002^a

Instrumentos	1994	1998	2001
Títulos públicos nacionales	41,90	47,99	74,68
Títulos emitidos por entes estatales	7,93	2,01	1,87
Obligaciones negociables (largo y corto plazo)	5,85	2,50	1,27
Depósitos a plazo fijo	27,55	18,83	3,21
Acciones (sociedades anónimas y empresas privatizadas)	1,53	18,35	9,06
Fondos comunes de inversión	5,01	6,58	1,12
Títulos valores extranjeros	0,08	0,25	5,23
Economías regionales	3,82	1,42	1,11
Otros	0,00	0,37	2,45
Disponibilidades	6,33	1,52	1,72
Total	100,00	100,00	100,00

^a Diciembre 31 en 1994 y 1998; mayo 15 en 2002.

Fuente: Elaboración propia basado en SAFJP 2001a y 2002^a e información de junio 6, 2002.

En resumen, la cartera estaba altamente concentrada en títulos públicos y muy poco diversificada lo cual constituía un riesgo. Un experto advirtió sobre el peligro de la excesiva concentración que ya existía en 1999: «Esta extremada concentración en títulos o valores de deuda pública es preocupante... y si han tenido un buen rendimiento es porque el Estado ha pagado un alto interés en sus títulos de deuda, pero eso es costoso para la economía y, además, el Estado no podrá pagar un interés alto por mucho tiempo» (Mesa-Lago 2001a: 98). La UAFJP y la SAFJP argumentan que existían muy pocos instrumentos alternativos para la inversión en el mercado de valores argentino. La experiencia con fondos de inversión directa, como los destinados a explotaciones agropecuarias, no resultaron exitosos debido a grandes oscilaciones en los precios. Las cédulas hipotecarias (que han tenido éxito en Chile) no se convirtieron en un instrumento importante de inversión, debido a que no eran atractivos para los bancos porque estos lograban recursos para su cartera de préstamos en el exterior a una tasa mucho más baja que la doméstica. Algunos entrevistados también plantearon que la Calificadora de Riesgos había sido muy estricta en la evaluación de los instrumentos. Como resultado de la escasez de instrumentos, se produjo cierta sobrevaluación de los activos domésticos. Aún así, la economía de Argentina es mayor que la de Chile y este país ha logrado una considerable diversificación de la cartera.

Papel de la SFAJP. En Chile, la cartera estaba muy concentrada en títulos públicos cuando ocurrió la severa crisis de 1981, justo en el momento en que se iniciaba la reforma previsional, lo que evidenció el enorme riesgo de un colapso del sistema de capitalización. En contraposición a los intereses del Estado (que necesitaba los fondos previsionales para financiar el costo de la transición), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) chilena, coordinó sus actividades con las Superintendencias de Bancos y de Seguros, así como con la asociación de AFP y, siete años más tarde, había logrado una reducción muy notable en la referida concentración fomentando la creación de nuevos instrumentos. Se indagaron las razones por las que la SAFJP argentina no había realizado una labor similar en más de siete años de operación, así como aceptado el aumento del tope de inversión en dichos instrumentos en lugar de abogar por una reducción de dicho tope. De acuerdo con un miembro de la UAFJP, el Ministerio de Economía y el Gobierno ejercieron una presión muy fuerte para que se invirtiesen los fondos en títulos públicos, a efectos de contar con liquidez y apoyar la política de estabilización y la convertibilidad cambiaria, presión que se ejerció no sólo sobre las AFJP sino también sobre los bancos y otras instituciones financieras. Por el contrario, un alto funcionario de la SAFJP sostiene que la preferencia por títulos públicos no fue impuesta por el Gobierno sino que se trató de una decisión racional de las AFJP, basada en el limitado número de alternativas de inversión existentes en el mercado de valores argentino y la alta rentabilidad generada por dichos instrumentos (Demarco 2002: 5, 11).

Medidas que han deteriorado el FJP. En octubre de 2001, el Ministerio de Economía hizo un ofrecimiento a las AFJP, que resultó en un acuerdo el 6 de noviembre, por el cual se canjearon bonos que tenían las AFJP (el 70 por ciento de los cuales estaba en dólares, eran cotizables en mercados internacionales y con un tipo de interés entre el 12 por ciento y el 13 por ciento), en «préstamos garantizados» de vida promedio de 20 años, con un interés del 7 por ciento anual (el tope de inversión en estos instrumentos fue aumentado al 70 por ciento). El canje incluyó una salvaguarda que depositó los bonos originales en un fideicomiso y permite a las AFJP reclamar del custodio su devolución, en caso de que el Gobierno no cumpla o modifique las obligaciones y garantías estipuladas. Algunos administradores de AFJP y financieras, opinaron que este acuerdo constituyó el resultado de la presión del Ministerio de Economía con miras a obtener

financiamiento, a costa de los intereses de los futuros jubilados, y utilizando como instrumento la enorme concentración en títulos públicos que tenían las AFJP (Catan 2002). Otra opinión niega que hubiese una interferencia del Gobierno y alega que fue una decisión de las AFJP que, ante un alto riesgo de default y colapso de las finanzas públicas, evaluaron las alternativas y se inclinaron por la opción que consideraron mejor (Demarco 2002). En todo caso, en septiembre de 2001, los bonos originales se cotizaban en el mercado internacional entre el 70 por ciento y el 80 por ciento de su valor nominal. A fines de mayo de 2002, la mayor parte de los bonos se cotizaban al 20 por ciento de su valor nominal, mientras que los préstamos garantizados no tenían identificado un valor de mercado, creándose un serio problema de valuación.

Entre noviembre de 2001 y marzo de 2002, el Gobierno de la nación emitió una serie de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y Resoluciones que obligaron a las AFJP y la SAFJP a realizar los siguientes cambios en la inversión del FJP: el DNU 1572 de 12 diciembre de 2001, alegó que el Tesoro Nacional no disponía de recursos suficientes para el cierre del ejercicio que le permitiese cumplir con sus obligaciones y ordenó a las AFJP que:

- i) en un plazo de 120 días, invirtiesen en Letras del Tesoro (LETES) el 90 por ciento de la liquidez que tenían disponible;
- ii) el DNU 1582 de 5 diciembre de 2001, obligó a las AFJP a que el interés generado por los depósitos a plazo fijo, se invirtiera en LETES en dólares a 120 días;
- iii) la Resolución 14 del Ministerio de Economía de 14 de enero de 2002, dispuso que las LETES podrían ser en dólares o pesos, en la misma moneda en que estuviesen los depósitos a plazo fijo;
- iv) el DNU 214 de 3 de febrero de 2002, convirtió en pesos todas las obligaciones expresadas en dólares (incluyendo las LETES que tenían las AFJP) al cambio de 1,40 por cada dólar, el cual se ajustará con arreglo a un Coeficiente de Estabilización de Referencia;
- v) el DNU 471 de 13 de marzo de 2002, dispuso que las obligaciones convertidas en pesos devengarán un tipo de interés del 2 por ciento anual, y los préstamos garantizados tendrán tipos de interés anual de acuerdo con su plazo: el 3 por ciento hasta 5 años, el 4 por ciento entre 5 y 10 años, el 5 por ciento más de 10 años y el 5,5 por ciento capitalizable para los que tengan una capitalización de al menos 5 años (de esta forma, el tipo de interés sería aproximadamente del 5 por ciento, una reducción de 7 u 8 puntos porcentuales con respecto a los títulos originales y 2 puntos respecto al 7 por ciento acordado en los préstamos garantizados).

Se estimó a fines de febrero de 2002, cuando el cambio libre era de 1,85 pesos por dólar, que la pesificación pudiera resultar en una pérdida del 41 por ciento en el valor de los préstamos garantizados (Demarco 2002). A principios de mayo, con una tasa de cambio libre de 3,10, la pérdida en dólares sería mucho mayor. Sin embargo, si la valuación se realiza en moneda nacional existiría una ganancia. Si la economía se recuperase notablemente y se controlase la inflación, la situación de las prestaciones previsionales no sería tan adversa en términos de poder de compra en el país.

Al contrario de las discrepancias que existen sobre si hubo presión o no en el canje a préstamos garantizados, se encontró un amplio consenso en parte de los entrevistados (SAFJP, UAFJP,

empresarios) en que los citados DNU y Resoluciones constituyeron una interferencia del Gobierno y que ésta fue ilegal. El 5 de marzo de 2002, la UAFJP envió una carta al Jefe del Gabinete en la que alegaba que no había justificación para invalidar los contratos de préstamos garantizados ya que, por tratarse de activos con un promedio de vida de 20 años, no tendrían efectos en el déficit público. También argumentaron que una modificación de lo acordado, dañaría la seguridad jurídica y la credibilidad de régimen de capitalización, aparte de que crearía el riesgo de descapitalización del FJP y erosionaría las jubilaciones futuras de los asegurados.

La UAFJP propuso capitalizar los intereses de los préstamos garantizados por 3 o 4 años y convertir el tipo de interés fijo pactado (7 por ciento) en una tipo flotante no menor a la tasa LIBOR más dos puntos adicionales, pero esta propuesta no fue aceptada. Según dirigentes de la UAFJP, funcionarios del FMI, del Banco Mundial y del BID, les informaron que ellos no habían apoyado la pesificación de los préstamos garantizados y que el mantenimiento de esa y otras medidas en materia de inversiones no eran condiciones para recibir ayuda financiera externa. Las AFJP han iniciado acciones de amparo contra los DNU que obligaron a invertir la liquidez y el interés producido por las cuentas a plazo fijo en LETES, así como la pesificación de los préstamos garantizados, solicitando su nulidad e ilegalidad, alegando que son decretos o resoluciones que violan una ley (24.241), que equivalen a una expropiación y que la suscripción de LETES es voluntaria y por subasta pública en vez de obligatoria (UAFJP 2002). Estos conflictos agravarán la litigiosidad y tardarán mucho tiempo en resolverse. Las AFJP tienen tres alternativas:

- i) aceptar la pesificación a la tasa de 1,40 si es mantenida con el coeficiente de estabilización,
- ii) rescatar los instrumentos financieros en dólares y con sus condiciones originales, y
- iii) recobrar dichos instrumentos pero negociando con el Gobierno la propuesta de la UAFJP u otra similar (esta solución es apoyada por la SAFJP). No obstante, se dice que probablemente no se tome una decisión sobre este asunto hasta que se firme un acuerdo con el FMI (Catan 2002).

Apatía de los beneficiarios y aportantes. La pesificación de los préstamos garantizados y otros instrumentos denominados en dólares se hizo en simultáneo con las restricciones al retiro de ahorros de corto plazo, pero no se tradujo en una fuerte reacción pública negativa contra éstas medidas. La UAFJP y las AFJP protestaron públicamente y la prensa especializada apoyó su posición, así como algún editorial, pero los medios de comunicación, en general, se limitaron a describir las medidas sin adoptar una postura y no se produjeron manifestaciones públicas. Cabe preguntarse por qué esta falta de reacción del público. Una razón podría ser que el número de jubilados y pensionados afectados sólo representa el 0,1 por ciento del total, pero existen 2,7 millones de aportantes al régimen de capitalización cuyas cuentas individuales y prestaciones futuras pueden verse drásticamente reducidas a causa de dichas medidas.

Una encuesta realizada en 2000 por la Sociedad de Estudios Laborales por encargo de la SAFJP entre los afiliados al régimen de capitalización, ofrece una explicación sobre la apatía de los asegurados: el 51 por ciento confiaba poco o nada en el manejo correcto de sus aportes previsionales y el 30 por ciento confiaba algo; el 66 por ciento veía al régimen como dependiente de los cambios políticos y económicos; el 44 por ciento consideró al régimen de capitalización como igual o peor que el de reparto; el 57 por ciento contestó que la información que tenía disponible era insuficiente o muy insuficiente; el 56 por ciento no conocía las opciones para percibir la prestación; el 95 por

ciento no había hecho aportes voluntarios; el 52 por ciento eligió por si mismo la AFJP, el restante 48 por ciento se afilió por sugerencia de un promotor, por decisión del empleador o del sindicato o por sorteo; el 26 por ciento dijo que había optado por la AFJP en base a la rentabilidad y el 15 por ciento en las comisiones; el 50 por ciento leyó superficialmente la información enviada por la AFJP y 14 por ciento no la leyó (entre los que la leyeron detenidamente, sólo el 7 por ciento se fijó en la comisión y el 17 por ciento en la rentabilidad); el 55 por ciento de los que dijeron que pagaban un porcentaje de comisión no sabían a cuánto ascendía el mismo y el 25 por ciento expuso que era un porcentaje muy superior al actual; el 82 por ciento creía que una AFJP podía quebrar; el 42 por ciento no sabía que existe un ente estatal (SAFJP) que regula y controla a las AFJP, y de los que conocían su existencia, el 69 por ciento no sabía o no recordaba su nombre; el 32 por ciento creyó que la labor de la SAFJP era buena, el restante 68 por ciento no opinó o expresó que era regular o mala; el 47 por ciento definió su aporte previsional como una obligación; el 92 por ciento manifestó preocupación por su futuro, el 56 por ciento dijo que pensaba vivir de su jubilación cuando fuese mayor y el 52 por ciento expresó preocupación por su futuro previsional pero no hacía nada; el 40 por ciento expresó que su haber jubilatorio no le alcanzaría para cubrir las necesidades básicas y el otro 48 por ciento que le alcanzaría sólo para cubrir las mismas (SEL 2000).

3. Problemas de recaudación y fiscalización: AFIP e INARSS

En 1992 los distintos programas de la seguridad social (previsión, asignaciones familiares, PAMI, obras sociales, desempleo) se fusionaron en un sistema único de seguridad social y todas las cotizaciones patronales y aportes personales se comenzaron a cobrar de una manera unificada (CUSS) pero con desglose por programas. Las razones esgrimidas fueron: economías de escala, utilización de una sola planilla (simplificando el pago a las empresas), un solo cuerpo de inspectores, y control centralizado que permitía comprobaciones cruzadas. En ese año, se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que se hizo cargo de cobrar el CUSS pero, en el año 1993, se creó la Dirección General Impositiva (DGI, luego Administración Federal de Impuestos Públicos: AFIP). El cambio se debió a que es más fácil y eficaz fiscalizar a las empresas, controlando todos los impuestos (seguridad social, ganancias, IVA, etc.), a través de una sola agencia especializada en su cobranza.

Los bancos recaudan los impuestos y la información es captada por la AFIP por medios electrónicos, la cual administra lo cobrado (cobra un porcentaje sobre la suma administrada) y distribuye los fondos a los diversos destinatarios incluyendo los de previsión social: ANSES, AFJP, etc. El Decreto 1394 de 2001, creó el Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS) y para su gestión creó el Instituto Nacional de Recursos de la Seguridad Social (INARSS), al cual se traspasarían ciertas actividades de AFIP con el fin de fiscalizar mejor la recaudación de los recursos de la seguridad social. La Resolución del Ministerio de Economía No. 684 del 13 de noviembre de 2001, señaló como fecha de inicio de operaciones del INARSS el 1.º de enero de 2002, pero fue dejado posteriormente sin efecto, por lo que dicho organismo aún no está funcionando.

Uno de los debates más intensos entre los entrevistados fue en torno a la eficiencia de AFIP en la recaudación y fiscalización de las cotizaciones y aportes previsionales y al hecho de que si sería mejor que estas funciones fueran asumidas por el INARSS. En dicho debate se identificaron tres posturas principales: (a) el AFIP debe asumir todas las funciones de recaudación y fiscalización, (b) el INARSS debe encargarse de la recaudación y fiscalización de la seguridad social, y (c) una

intermedia que, o bien divide las funciones entre ambos organismos, o bien establece una adecuada coordinación entre ambos.

La posición a favor del AFIP argumenta:

- i) el aumento notable de la recaudación;
- ii) el desarrollo de una base de datos excelente y el control de las nóminas y ventas, lo cual le permite verificaciones cruzadas (especialmente el IVA y ganancias);
- iii) mantiene al día un estado de la recaudación, desglosa los recursos y proporciona información diaria sobre sus componentes y los distribuye adecuadamente a los destinatarios (se dice que las provincias verifican diariamente lo recaudado por el interés que tienen en la coparticipación);
- iv) los rezagos son menos de 1 por 1.000, y
- v) la institución realizó una importante inversión para establecer el sistema y, si se dividiesen las funciones de recaudación y fiscalización entre los dos organismos, se perderían las ventajas de la integración (también se argumenta que el INARSS no podría fiscalizar sin recaudar).

La posición favorable al INARSS sostiene:

- i) la AFIP recauda de modo óptimo los impuestos y controla a las empresas grandes por el incentivo que significa centrarse en las mismas (focaliza las grandes sumas, por lo que maximiza la recaudación y reduce el costo, a la par que gana una comisión sobre lo que administra), pero no ha llevado a cabo una buena gestión ni en aduanas ni en la previsión;
- ii) la seguridad social tiene peculiaridades diferentes a los impuestos, lo cual demanda una agencia especializada (INARSS), la AFIP recauda sin tener en cuenta la afectación específica de los tributos;
- iii) la AFIP no es un buen fiscalizador, especialmente de las empresas pequeñas y de los trabajadores autónomos y agrícolas, porque el costo de fiscalizarlos es muy grande en relación con la recaudación que puede obtener (se dice que no ejecuta deudas por debajo de 5.000 pesos y que el 95 por ciento de lo recaudado es por pago espontáneo), por lo que no ha logrado controlar la evasión y la mora en la previsión social (los partidarios de la AFIP alegan que la evasión es el resultado de las altas cotizaciones y aportes, así como de los escasos incentivos);
- iv) la AFIP no ofrece desglose de cuentas oportuno ni tiene mecanismos de reclamo sobre los cobros y asignaciones a la previsión social, en parte por la confidencialidad de la información recogida (este tema fue muy controvertido por las partes), y
- v) la AFIP utiliza un mecanismo jurídico, rígido e ineficaz con respecto a la mora, pues entrega los casos a los abogados que entablan juicios y ponen en riesgo de quiebra a la empresa, en lugar de intentar primero la instancia administrativa, o sea, negociar el pago de la deuda con cuotas y si no se tiene éxito, entonces entablar el juicio (se dice que las OS cobran mucho más que AFIP con este procedimiento y delegan a empresas que cobran en función del resultado).

La posición intermedia plantea que:

- i) la AFIP se encargue de la recaudación y el INARSS de la fiscalización de las cotizaciones y aportes a la seguridad social;
- ii) ambos organismos compartan la base de datos y crucen información; y
- iii) el INARSS forme un cuerpo de inspectores especializados, utilice la instancia administrativa y delegue cobros a empresas que generarían una comisión sobre lo recaudado.

Otra versión de esta posición intermedia es mantener la fiscalización en AFIP pero con las modificaciones siguientes:

- i) establecer un Consejo Asesor de la AFIP con representación adecuada de la SSS, la ANSES, las AFJP y otros entes gestores de la seguridad social;
- ii) educar a la AFIP para que recaude y fiscalice adecuadamente las cotizaciones y aportes a la seguridad social, diseñando incentivos para que se interese en el cobro a empresas pequeñas;
- iii) lograr que la AFIP comparta la información pertinente con los organismos de seguridad social, y
- iv) garantizar una instancia de reclamo de la ANSES y otros organismos de seguridad social ante la AFIP con respecto a los cobros y asignaciones.

Otro tema polémico se refiere a cuál es el organismo público que debe convertirse en el rector del INARSS. El Decreto 1391 de 2001, mediante el cual se creó el INARSS, lo puso bajo la jurisdicción del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), habida cuenta de que la SSS es el ente nacional competente en materia de seguridad social. Pero la Resolución 14 del Ministerio de Economía, emitida en marzo de 2002, modificó dicho decreto y virtualmente subordinó el INARSS a la AFIP. Así, estableció que la Presidencia del Consejo de Administración del INARSS, corresponde al Administrador de la AFIP, que requiere su voto favorable como condición para adoptar resoluciones sobre materias de indudable trascendencia y le faculta para designar al Director Ejecutivo de INARSS. Además, no otorgó representación al MTEySS o a la SSS en el Consejo de Administración del INARSS. Esta resolución fue objeto de crítica por varios entrevistados que consideraron que desvirtúa el objetivo de la creación del INARSS.

Un último tema pero de importancia, es la necesidad de diseñar una política tributaria de la seguridad social, que incluya el financiamiento de todos sus programas, la política de recaudación y fiscalización, el modo de enfrentar el grave problema de evasión y mora de las cotizaciones patronales y aportes personales, e impute los pagos de manera clara y rápida (importante en la previsión social debido a los derechos que genera).

B. Prestaciones

Como ya se ha explicado, en Argentina existen dos regímenes dentro del SIJP, uno de reparto y otro de capitalización (de hecho mixto). Hasta julio de 1996, el asegurado podía cambiar entre los dos regímenes pero, desde esa fecha, sólo puede cambiar del régimen de reparto al de capitalización, sin posibilidad de regreso. Los trabajadores que ingresan por primera vez en el mercado del trabajo

y están obligados a afiliarse al SIJP, tienen un plazo de 90 días para «optar por no quedar comprendidos» en el régimen de capitalización y, si se inclinan por dicha opción, sus aportes se destinan al régimen de reparto; si no lo hacen, quedan afiliados al régimen de capitalización y son asignados entre las AFJP que cobren la comisión más baja (la SSS dictó las normas pertinentes en diciembre 2001, y la distribución, de conformidad con esta modalidad, se realiza desde marzo 2002). En el régimen de reparto, la prestación resulta de añadir la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Compensatoria (PC) para todos los asegurados en el momento de la reforma que habían prestado servicios con anterioridad, y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP). En el régimen de capitalización, la prestación resulta de añadir la PBU, la PC (a los que tienen derecho) y la Jubilación Ordinaria (JO). En resumen: Reparto = PBU + PC + PAP y Capitalización = PBU + PC + JO. Además, existe una Prestación por Edad Avanzada para los asegurados que no cumplen los 30 años de servicios y los aportes requeridos (esta se reemplazaría por la Prestación Proporcional establecida en el Decreto 1306 de 2000, pero su vigencia ha sido suspendida; véase Sección I-C-3-b). Asimismo, el sistema concede prestaciones de invalidez y sobrevivientes que no serán discutidas específicamente por estar fuera del alcance del presente informe.

1. Desigualdades en las prestaciones

a) Diferencias en el cálculo de la prestación

Existen diferencias en el cálculo de las prestaciones que requieren una explicación.

La *PBU* es de 200 pesos (basada en el ajuste del MOPRE en abril de 1997), uniforme para todos los asegurados con 30 años de aportes, aunque puede aumentarse hasta el 15 por ciento, a razón del 1 por ciento por cada año de aporte adicional hasta los 45 años (máximo de 230 pesos); la PBU es menor para los jubilados antes de 1997. Esta prestación se otorga tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. El Decreto 1306 de 2000, sustituyó la PBU por una Prestación Suplementaria pero su vigencia está suspendida (véase Sección I-C-3-c).

La *PC* se calcula sobre el promedio de los últimos 10 años de salario o renta anteriores al cese laboral; los salarios anteriores a 1991—cuando comenzó la convertibilidad—se actualizan a ese año con arreglo al Índice de Salarios Básicos del Convenio de la Industria y la Construcción. A ese promedio se le aplica el 1,5 por ciento por cada año de aporte pagado a los regímenes previsionales que existían hasta el 1.º de julio de 1994, cuando comenzó a funcionar el SIJP. Se establece un máximo de 35 años de aportes para el cálculo, el cual equivale a 52,5 por ciento (35 años por 1,5 por ciento). Desde el punto de vista técnico, el legislador argentino podría haber optado por no otorgar una PC tan generosa, puesto que los asegurados que se quedaron en el régimen de reparto no se trasladaron y los que escogieron el régimen de capitalización no abandonaron por completo el régimen de reparto, pues el modelo mixto integra un régimen de reparto y uno de capitalización. De ahí que no era necesario otorgar un «bono de reconocimiento» (PC), como se ha hecho en países—como Chile—que sustituyeron por completo el régimen de reparto por uno de capitalización. Así, en Uruguay y Costa Rica, que también adoptaron el modelo mixto, no se otorga la PC o «bono de reconocimiento». Más aún, en México, que también adoptó el modelo de reforma sustitutiva como Chile y obligó al traslado a todos los asegurados del régimen de reparto al de capitalización, tampoco se otorgó una PC. Como en el caso de la PBU, la PC se otorga tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización.

La *PAP* se calcula con el mismo promedio de años de salario o renta que la *PC*, pero en vez del 1,5 por ciento se utiliza una tasa del 0,85 por ciento por cada año aportado a partir del 1. de julio de 1994 cuando comenzó a funcionar el *SIJP*. En teoría, no existe el límite de 35 años que se aplica a la *PC*, pero en la práctica sólo pueden computarse unos 8 años a junio de 2002, de manera que en esa fecha el porcentaje acumulado es $8 \times 0,85 = 6,8$ por ciento. Incluso si el futuro, se llegase a acumular 35 años de aportes, el porcentaje acumulado sería del 29,75 por ciento ($35 \times 0,85$ por ciento), comparado con el 52,5 por ciento para la *PC*. En consecuencia, para llegar a este último porcentaje, el asegurado tendría que tener casi 62 años de aporte en el régimen de reparto desde 1994. La *PAP* sólo se concede en el régimen de reparto.

Todas las anteriores prestaciones son definidas, o sea, determinadas por la ley. Por el contrario, la *JO*, otorgada por el régimen de capitalización, no es una prestación definida sino indefinida o incierta, pues depende de múltiples factores impredecibles como el nivel de salario del asegurado durante su vida laboral, el número de años de aportes y cuándo se pagaron (densidad de aportes), y la rentabilidad del fondo acumulado en su cuenta individual, la cual a su vez depende del rendimiento macroeconómico.

b) Diferencias en el monto de las prestaciones

Idealmente, la comparación del monto de las prestaciones debería contemplar las tasas de sustitución, pero es imposible calcular las tasas efectivas que el sistema está otorgando, de ahí que aquí se discutan los montos absolutos, aunque esto conlleva importantes limitaciones metodológicas. Una de ellas se refiere a la comparación entre las prestaciones públicas (*PBU*, *PC*) otorgadas a beneficiarios tanto de los regímenes de capitalización como de reparto, lo que implica comparar poblaciones beneficiarias con características distintas. El régimen de capitalización cubre a trabajadores de mayores ingresos que los cubiertos por el régimen de reparto, por lo que los primeros perciben una *PC* más elevada que los segundos. Además, dentro de los beneficiarios del régimen de reparto se encuentran aquellos que obtuvieron sus prestaciones en virtud del antiguo sistema público, cuyos haberes son inferiores a las prestaciones en el marco del nuevo régimen de reparto.

Hechas estas aclaraciones, el Cuadro 4 resume las estadísticas disponibles sobre el haber medio mensual de jubilaciones y pensiones en los diversos regímenes previsionales, basado en cifras de la *ANSES*, con excepción de las cajas profesionales y la *PNC* regidas por Leyes Especiales. Debe notarse que la *SAFJP* no publica estadísticas sobre los haberes promedios del régimen de capitalización ni en su *Memoria Trimestral* ni en su *Boletín Mensual* (un vacío que debería llenarse), por lo que no es posible calcular el haber total en el modelo mixto (combinando las prestaciones pagadas por los componentes de reparto y capitalización). Se observan diferencias importantes entre los distintos regímenes.

Cuadro 4. Haberes medios en los Regímenes Previsionales: 31 diciembre 2002 (mensual, en pesos)

Regímenes / Prestaciones	Haber medio
Régimen de Reparto	
Jubilaciones	
Régimen nacional	381
Ex-cajas provinciales	803
Pensiones	
Régimen nacional	263
Ex-cajas provinciales	530
Corte Suprema de Justicia Nación	
Jubilaciones	3.690
Pensiones	2.669
Régimen de Capitalización ^a	
Jubilación ordinaria y por edad avanzada	556
Cajas Profesionales Provinciales	500 ^b
Abogados	800 ^b
Pensiones No Contributivas (PNC)	
Asistenciales	109
Leyes especiales	333 ^c

^a Componente público, excluye componente de capitalización (JO). ^b La mayoría son pensionados (estimados). ^c Extraído del Cuadro 11.

Fuentes: ANSES 2002a.

En primer lugar, la media del haber jubilatorio en el componente público (reparto) del régimen de capitalización (excluyendo el componente del régimen de capitalización: JO) es un 46 por ciento mayor que la media del régimen nacional de reparto (555 y 381 respectivamente; el haber mínimo en el régimen de reparto antiguo es 150 pesos comparado con una PBU de 200 pesos). La diferencia puede deberse a factores distintos entre ambos grupos como el salario, los aportes, etc., los cuales resultan en distintas PC, PAP y PC.

En segundo lugar, en los regímenes de las provincias transferidas (a pesar de la homologación), el haber jubilatorio medio es un 110 por ciento mayor que en el régimen nacional de reparto (803 y 381 respectivamente) y un 101 por ciento mayor en el haber medio de pensiones (530 y 263 respectivamente)². La tasa de sustitución del salario en las cajas provinciales llega a un promedio de 106 por ciento, mientras que en el régimen nacional de reparto el promedio es del 47 por ciento (ANSES 2002b). Esto se debe a la subsistencia de condiciones y prestaciones anteriores a la transferencia, pero constituye un privilegio muy costoso que ha contribuido al desequilibrio previsional.

En tercer lugar, el haber medio jubilatorio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es un 869 por ciento mayor que el del régimen nacional de reparto (3.690 y 381 respectivamente) y un 901 por ciento mayor que el haber medio de las pensiones (2.668 y 263 respectivamente). Este es un ejemplo de los costosos regímenes especiales y/o de privilegio, ya que no son principalmente financiados por los aportes personales sino por el Estado. Se carece de cifras actualizadas sobre los otros regímenes como el poder legislativo, el de las fuerzas armadas, etc.³

² El promedio de las provincias se incrementa pues incluye las prestaciones en vigor antes de su incorporación, así como los de grupos de un haber muy alto como es el caso de los jueces.

³ En 1999, 5.000 beneficiarios tenían un haber promedio de 3.421 pesos frente a 1.2 millones de beneficiarios que percibían el haber mínimo de 150 pesos (BID 2000: 137).

En cuarto lugar, las cajas profesionales tienen un haber medio básico de pensiones (véase Sección I-D-1-c) del 90 por ciento superior al de las pensiones en el régimen nacional de reparto (500 y 263 respectivamente), mientras que el de los abogados es un 204 por ciento superior (800 y 263 respectivamente). No se cuenta con datos sobre la viabilidad financiero-actuarial de estas cajas.

En quinto lugar, el haber medio de las pensiones no contributivas (PNC) de tipo asistencial representa el 28 por ciento del haber medio jubilatorio del régimen nacional de reparto (108 y 381 respectivamente) y el 41 por ciento del de pensiones (108 y 263 respectivamente); la primera diferencia es adecuada pero la brecha de la segunda es muy estrecha, lo cual pudiese generar incentivos perversos.

En sexto lugar, el haber medio de las PNC por leyes especiales (basado en la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales) es un 233 por ciento superior al haber medio de la PNC asistencial (362 y 109 respectivamente), y casi iguala al haber medio jubilatorio del régimen nacional de reparto (ver sección I-D-1-e).

Otra información, proporcionada por la SSS, desglosa los haberes medios (pesos mensuales) dentro del régimen de reparto como sigue: PBU 197, PC 219 y PAP 20⁴, para un haber medio total de 436 contrastado con 381 en el Cuadro 4. Por otra parte, la PBU más la PC media aplicada a los afilados al régimen de capitalización es 750, mucho mayor que la media de 556 en dicho Cuadro.

La distribución de los casos de jubilaciones y pensiones, así como del gasto en concepto de prestaciones en los diversos regímenes, se presenta en el Cuadro 5. Las cajas provinciales tienen el 5,5 por ciento de los casos pero absorben más del 12 por ciento del gasto total en concepto de prestaciones; la Corte Suprema tiene el 0,08 por ciento de los casos pero casi el 1 por ciento del gasto de prestaciones. Por el contrario, las proporciones del sistema nacional son del 84 por ciento y del 82 por ciento y las de las PNC del 9 por ciento y del 3,7 por ciento respectivamente. Debe ponerse de relieve que el gobierno nacional financia el déficit, no sólo del régimen especial de la Corte Suprema de Justicia, sino también el de las fuerzas armadas y otros regímenes especiales, transfiriendo los recursos a la ANSES.

⁴ La PBU es inferior al promedio de 200 antes citado debido a que: el MOPRE se aumentó a 200 pesos en 1997 pero era inferior con anterioridad, aparte de que incluye una prestación menor a la jubilación por edad avanzada. Las razones del bajo monto de la PAP son: el salario más bajo de los asegurados en el régimen de reparto y el corto período a ser contabilizado (8 años) a partir de la reforma. Por ejemplo, un salario básico de 300 pesos x 0,85 por ciento x 8 años = 20,40 pesos de PAP.

Cuadro 5. Número de Jubilaciones y Pensiones (Casos) y Gastos por Prestaciones, distribuidos por Sistemas Previsionales: 2001

Regímenes	Casos ^a		Gasto prestaciones	
	Miles	%	Millones pesos	%
Régimen nacional reparto	3.041	84,30	12.088	82,23
Ex cajas provinciales	198	5,51	1.770	12,05
Corte Suprema de Justicia	3	0,08	132	0,90
Régimen de capitalización ^b	37	1,01	158	1,08
Pensiones no contributivas	328	9,10	550	3,74
Total	3.608	100,00	14.698	100,00

^a Número de beneficiarios, no personas. ^b Sólo componente de reparto, excluye el componente o régimen de capitalización (JO).

Fuentes: Elaboración propia basada en ANSES 2002a.

Hay que encontrar una solución jurídica (debido a la naturaleza de «derecho adquirido» que tienen los actuales beneficiarios) a las enormes, inequitativas y costosas diferencias entre los haberes, para infundir mayor equidad en el sistema previsional, reducir su déficit y reasignar recursos para la necesaria y urgente extensión de la cobertura.

2. Repercusión de la crisis y modificaciones en las prestaciones

La recesión, la crisis y los cambios introducidos en el SIJP a fines de 2001 y principios de 2002, tienen un impacto adverso (inmediato y a mediano y largo plazo) tanto en las prestaciones del régimen de reparto como en el de capitalización.

a) Régimen

La PBU, la PC y la PAP han disminuido notablemente su poder adquisitivo debido a la inflación originada por la liberación del tipo de cambio: el 21 por ciento acumulado en los primeros cuatro meses de 2002. Estas prestaciones se ajustan por MOPRE a través de la ley de presupuesto, por lo que los haberes públicos carecen de protección automática frente a la inflación. En mayo de 2002 un MOPRE equivalía a 80 pesos, igual que el vigente desde abril de 1997 cuando se hizo el último ajuste.

Un problema a mediano y largo plazo que puede también afectar a la PBU, la PC y la PAP es el deterioro financiero del régimen de reparto, como ya se ha explicado (sección I-A-1). Si bien el aporte de los que están afiliados a este régimen continúa siendo del 11 por ciento, la reducción de la cotización patronal, el incremento de la evasión y la mora, así como la caída general de los ingresos de la nación, obviamente han reducido la capacidad del Estado para cubrir el creciente déficit del régimen. Si no ocurre una recuperación consistente, dicha capacidad fiscal seguirá erosionándose y puede originar serias dificultades en el pago de las prestaciones del régimen de reparto.

b. Régimen de capitalización

Los beneficiarios del régimen de capitalización pueden optar por tres modalidades de prestación: renta vitalicia, retiro programado y retiro fraccionario; las tres han sido afectadas de manera diversa por los cambios.

Renta vitalicia. Esta es la modalidad que ha sido mejor protegida; se contrata con una compañía de seguros de retiro (CSR) y, hasta diciembre de 2001, podía ser en pesos o en moneda extranjera.

El 95 por ciento de las pólizas vigentes para rentas vitalicias estaban en dólares, pero dichas compañías también tenían su inversión en dicha moneda. La Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), decidió aplicar la tasa de 1,40 a las rentas vitalicias y las CSR lo aceptaron. De manera que a principios de mayo con un cambio de 3 pesos por un dólar, el valor en dólares de la PBU y la PC habían caído en un 66,67 por ciento, mientras que el valor de la renta vitalicia había disminuido en el 53,3 por ciento. Por ejemplo, una PBU de 200 pesos valdría US\$ 33,33, mientras que una renta vitalicia de 200 pesos valdría US\$ 53,30. La tasa del 1,40 es susceptible de ser ajustada mediante un factor de actualización que se utiliza para todos los instrumentos pesificados, pero aún no se conoce con precisión cómo se aplicará. Por acuerdo entre la SSN y la SAFJP, se suspendió por 90 días la concesión de nuevas rentas vitalicias, hasta tanto se aclarase la situación y ese plazo aún no ha vencido. Las personas que se han jubilado en ese período han optado por un retiro programado⁵.

Retiro programado. Esta modalidad ha sido menos protegida que la renta vitalicia pero más que las prestaciones del régimen de reparto. Se contrata con una AFJP y la prestación se basa en el valor de las cuotas del fondo de jubilaciones y pensiones que tiene el beneficiario. El fondo está invertido en múltiples instrumentos, que pueden estar denominados en dólares o en pesos (la mayoría), los primeros se ajustan con arreglo a la tasa de 1,40 y los otros no. Todos los meses, la AFJP calcula la prestación a ser pagada en pesos, multiplicando la cantidad de cuotas que tiene el beneficiario por el valor de la cuota del fondo de jubilaciones y pensiones respectivo en el momento de la liquidación. De este modo, el monto de la prestación está determinado por el número de cuotas que tiene el beneficiario, los instrumentos en que está invertido el fondo, su composición por tipo de moneda y su rentabilidad.

Retiro fraccionario. Esta modalidad es la menos protegida y está en situación similar a la de las prestaciones del régimen de reparto. Se contrata con una AFJP y se percibe la prestación en pesos. Lo que varía es la cantidad de cuotas a retirar de la cuenta, de acuerdo con el valor del fondo a la fecha de liquidación de la prestación.

En resumen, las rentas vitalicias contratadas en dólares (el 95 por ciento del total), son las que han sufrido el menor deterioro con respecto a la tasa de cambio y a la variación del IPC cada mes, desde diciembre de 2001 a la fecha. Los retiros programados dependen de la proporción del fondo que estaba en pesos o en dólares; y los retiros fraccionarios y las prestaciones del régimen de reparto estaban en pesos y son las que más se han deteriorado. Por ejemplo, los que cobraron su rentas vitalicias en dólares tuvieron en abril de 2002, un aumento en pesos del 40 por ciento con respecto al mes de febrero (pero debe tenerse en cuenta que la devaluación del peso fue del 64 por ciento), los de los retiros programados obtuvieron un aumento del 13 por ciento y los de retiro fraccionario y régimen de reparto no consiguieron aumento alguno.

⁵ Es preciso señalar que existe un trato diferenciado entre los que tienen deuda en dólares y que pueden pagar en pesos a una tasa igual al dólar (con lo cual la deuda se reduce considerablemente), y los que perciben una renta vitalicia a quienes se le paga a la tasa de 1,40. Por otra parte, el ahorrista que cuenta con depósitos en el «corralito», tendría distintas opciones para recuperar sus ahorros a través de una reprogramación de la devolución en pesos o a través de diversos bonos del Gobierno nacional en dólares. Si el interesado se ha beneficiado de una sentencia judicial puede retirar la suma en dólares.

Se investigó en la SAFJP si se habían hecho cálculos sobre el impacto de la pesificación en el valor real de la prestación futura, pero se informó que no era posible debido a demasiados factores imponderables (por ejemplo, la inflación, el ajuste posterior de la prestación, la tasa de ajuste del salario, etc.). Hasta la fecha no se ha informado sobre reclamaciones pero existe el riesgo de que se entablen juicios mediante los cuales se solicite el pago en dólares.

La prestación pagada por el régimen de capitalización también se verá perjudicada a mediano y largo plazo por la reducción en 2001, del aporte de los asegurados al régimen de capitalización del 11 por ciento al 5 por ciento, así como por las medidas adoptadas en 2002 que pesificaron los títulos públicos y recortaron los intereses pagados a los mismos. Ya se ha analizado el impacto adverso de la reducción del aporte en la evolución futura del Fondo de Jubilaciones y Pensiones (véase Sección I-A-2), lo que provocará una reducción en la tasa de acumulación de la cuenta individual de los asegurados con efectos en la cuantía de la prestación. La SAFJP y la UAFJP han elaborado proyecciones del impacto de la disminución del aporte personal (del 11 por ciento al 5 por ciento), en el monto del saldo acumulado y la jubilación ordinaria de un afiliado tipo con 30 años de aportes, aunque con arreglo a hipótesis distintas (véase Cuadro 6).

La SAFJP se basa en un salario mensual hipotético de 1.000 pesos, una comisión sin cambio del 2,2747 por ciento y una rentabilidad anual del 6 por ciento, estimando una reducción del 65 por ciento en la jubilación ordinaria: de 458 a 161 pesos. La UAFJP utiliza el salario mensual promedio de 800 pesos, una comisión del 3,3 por ciento con el aporte del 11 por ciento y una del 2,7 por ciento con el aporte del 5 por ciento, y una rentabilidad anual del 4 por ciento, estimando una reducción igual del 65 por ciento en el monto de la jubilación ordinaria: de 363 a 127 pesos (Cuadro 6). La variable más importante es la reducción del depósito en la cuenta individual en aproximadamente el 64 por ciento. Nótese que en ambos escenarios, la rentabilidad que se utiliza (6 por ciento y 4 por ciento) es mucho menor a la histórica del 9,37 por ciento pero mucho mayor que la de -6,37 por ciento en los últimos 12 meses. Si continuase la crisis económica, es de esperar que dicha rentabilidad sea más baja que la proyectada y menor la cuantía de la jubilación. Por el contrario, si se produce un proceso de notable recuperación podría aumentar la rentabilidad por encima de las tasas supuestas y también lo haría el monto de la jubilación.

Cuadro 6. Estimaciones del impacto de la reducción del aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento en la jubilación ordinaria de un afiliado tipo con 30 años de aportes

Supuestos	Escenario A		Escenario B	
Salario mensual (pesos)	1.000	1.000	800	800
Aporte sobre el salario (por ciento)	11,0	5,0	11,0	5,0
Comisión promedio (por ciento)	2,2747	2,2747	3,3	2,3
Depósito cuenta individual (por ciento)	8,7253	2,7253	7,7	2,7
Rentabilidad anual (por ciento)	6,0	6,0	4,0	4,0
Saldo acumulado (pesos)	81.915	28.908	64.614	22.657
Jubilación ordinaria (pesos)	458	161	363	127
Disminución (por ciento)		-65		-65

Fuente: Escenario A de SAFJP 2002c; Escenario B de UAFJP 2002 ajustado para facilitar la comparación.

c) Otros cambios que tienen efectos en las prestaciones

Otros dos factores pueden afectar la cuantía de las prestaciones futuras. Uno es la modificación en la determinación de las primas del seguro de invalidez y sobrevivientes, reducidas a causa de una siniestralidad más baja. Hasta diciembre de 2001, si, debido a una siniestralidad más baja, las

compañías de seguro reducían la prima, el 10 por ciento de la reducción quedaba para la AFJP y del resto, un 50 por ciento pasaba al Fondo de Fluctuación, el cual beneficiaba tanto a las AFJP como a los asegurados. El Decreto 1495 de diciembre de 2001, eliminó el Fondo de Fluctuación e introdujo modificaciones al encaje y garantías alternativas; además dispuso en su Art. 11, que los saldos de dicho Fondo «deberán ser acreditados como cuotas adicionales en las cuentas de capitalización individual», y ordenó a la SAFP dictar la reglamentación correspondiente. Por otra parte, varios entrevistados informaron, que en la actualidad se transfiere a las AFJP la totalidad de la diferencia por siniestralidad baja. Algunos entrevistados argumentaron que la reducción de la siniestralidad no tiene relación alguna con las AFJP, por tanto, parte de la diferencia debería ir a las cuentas individuales. Por el contrario, la UAFJP mantuvo que el Fondo de Fluctuación se nutría con el excedente de rentabilidad sobre el promedio del sistema y, en consecuencia, la referida diferencia debe ir sólo a las AFJP. Esta práctica debería ser objeto de estudio para determinar su grado de equidad y si debe mantenerse o no. El otro factor es que la renta vitalicia depende de la rentabilidad, si ésta supera el 4 por ciento, la diferencia pasa al asegurado, pero esta medida no está generalizada en todas las compañías de seguro y la SSN debería normalizarla.

Por último, al haber total mayor de 500 pesos mensuales pagado por el régimen público, se le descuenta un 13 por ciento a partir del 1.º de agosto de 2001, aunque hay sectores del gobierno que quieren eliminar este descuento o aumentar el tope a 600 pesos. Este es un tema difícil, pues los que perciben una prestación mínima o muy baja, han sido más afectados por la devaluación y la inflación, que el grupo que percibe pensiones de 500 pesos o más. Por último, es importante destacar que se iniciaron numerosos reclamos judiciales por la reducción del 13 por ciento en los haberes, lo que plantea la necesidad de un nuevo análisis de esta medida de reducción del gasto.

3. Demora en el otorgamiento de las prestaciones

El trámite de otorgamiento de las prestaciones demora entre 8 y 12 meses, debido al prolongado período de cotizaciones (30 años) que se requiere demostrar, a que no se ha completado la historia laboral la cual requiere pruebas y verificaciones, y al procedimiento complejo y poco flexible. Esta demora origina graves perjuicios a los asegurados y, las AFJP han adelantado recursos de su patrimonio para reducirla (en la actualidad, adelantan un mes y en el pasado habrían llegado a adelantar tres meses), no obstante, esto no resuelve la situación (este tema y sus posibles soluciones se tratan de modo pormenorizado en la sección I-D-2-b).

C. Cobertura

La cobertura previsional en Argentina ha estado estrechamente vinculada con el empleo formal pero, el deterioro de éste ha provocado una caída grave en la cobertura. Las causas de este fenómeno son múltiples: el aumento de la tasa de desocupación (del 7 por ciento a valores por sobre el 20 por ciento en 1992-2002), la creciente informalidad de la fuerza laboral, el empleo no registrado o negro y las «modalidades promovidas» de empleo, en su inmensa mayoría sin protección social (explicados en la sección I-A-1), y las dificultades de acceder a las prestaciones dispuestas por la Ley 24.241 debido al incremento a 30 años de aportes requerido (Capezutto y Gentile 1999; DNPSS 1999b; STEyAS 2000; Roca 2001a, 2001b). Esta sección estima la caída en la cobertura previsional desde diversas perspectivas, revisa las opciones generales para extender la cobertura y describe algunas medidas adoptadas para aliviar este problema.

1. Estimaciones de la caída en la cobertura previsional

Uno de los indicadores más utilizados para medir la cobertura previsional en Argentina ha sido el porcentaje de los afiliados al SIJP que cotizan en un determinado mes, el cual cayó del 77,3 por ciento en 1994 (comienzo de la reforma) al 30,8 por ciento en diciembre de 2001 (Cuadro 7). En el último año, la proporción entre los trabajadores dependientes era del 39,8 por ciento mientras que entre los autónomos caía al 7,5 por ciento.

Al tiempo que el número de afiliados casi se duplicó en 1994-2001 (de 6 a 11 millones), el número de cotizantes cayó un 32 por ciento entre febrero de 2000 y diciembre de 2001, de 5 a 3,5 millones (ANSES 2002a) y a esto contribuyó la incorporación al SIJP de los asegurados en los regímenes provinciales. Se ha notado (Bertranou, Grushka y Rofman 2001) que el estimado anterior adolece de un defecto: los trabajadores afiliados se mantienen en la base de datos aunque su condición laboral haya cambiado (por ejemplo, se encuentran desempleados o han abandonado la fuerza laboral), mientras que el número de cotizantes es el que actualmente aporta en el último mes. Sin embargo, no hay duda de que el número de cotizantes disminuyó en 2000-2001 y continuaba descendiendo en febrero de 2002.

Para obviar el fallo indicado, se han hecho estimaciones de cobertura más adecuadas que comparan a los cotizantes con los empleados o con la fuerza de trabajo urbana en 1994-2001. De acuerdo con el segmento A del Cuadro 7, el porcentaje de cotizantes al SIJP en relación con el total de empleados disminuyó del 42,1 por ciento al 34,7 por ciento, mientras que en relación con la fuerza de trabajo se redujo del 37,2 por ciento al 29,7 por ciento (una caída de alrededor del 7,5 por ciento). Si se basan los cálculos en todos los cotizantes (SIJP y en otros regímenes previsionales), los porcentajes de cobertura aumentan, aunque la caída proporcional es mayor en 1993-2000: del 56,3 por ciento al 44,2 por ciento de los empleados y del 49,7 por ciento al 37,8 por ciento de la fuerza de trabajo (una caída del 12 por ciento).

Cuadro 7. Estimaciones de cobertura previsional en Argentina: 1993/94 y 2000/01 (en porcentajes)

A. Sector urbano (excepto 1 que es total)		1994	2001	Variación
1.	Cotizantes/afiliados al SIJP	77,3	30,8	-46,5
2.	Cotizantes al SIJP/empleados	42,1	34,7	-7,4
3.	Cotizantes al SIJP/fuerza de trabajo	37,2	29,7	-7,5
4.	Total cotizantes/empleados	56,3	44,2	-12,1
5.	Total cotizantes/fuerza de trabajo	49,7	37,8	-12,0
B. Población de 65+ cubierta por:		1993	2000	Variación
1.	Una prestación por derecho propio ^a	76,5	67,8	-8,8
	Hombre	84,7	71,7	-13,0
	Mujer	71,1	65,2	-5,9
2.	Una sola prestación en el hogar ^b		77,5	
	Hombre		72,2	
	Mujer		80,9	
3.	Una sola prestación o empleo en el hogar ^c		84,4	
	Hombre		83,4	
	Mujer		85,1	

^a Percibe jubilación o pensión; en un hogar puede haber más de una prestación. ^b Uno solo de los cónyuges en el hogar recibe una jubilación o pensión. ^c Uno solo de los cónyuges en el hogar o bien recibe una jubilación/pensión o bien tiene empleo.

Fuente: Bertranou, Grushka y Rofman 2001; excepto A-1 2001 que es de ANSES 2002a.

Otra forma de estimar la cobertura es determinar qué porcentaje de la población de 65 años o más, tiene algún ingreso por tres vías diversas: (1) percibe una prestación por derecho propio—jubilación o pensión (en un hogar puede percibirse más de una prestación), (2) uno de los cónyuges dentro del hogar percibe una sola prestación y (3) uno de los cónyuges dentro del hogar percibe una prestación o está empleado; lógicamente, según se pasa de la primera a la tercera estimación, la cobertura crecerá. El segmento B del Cuadro 7 muestra las estimaciones en los tres supuestos: (1) la cobertura disminuyó del 76,5 por ciento al 67,8 por ciento en 1993-2000 (los hombres tuvieron una cobertura superior a las mujeres pero sufrieron una caída proporcional mayor en el período); (2) la cobertura fue del 77,5 por ciento en 2000 (más alta entre las mujeres que los hombres debido a las pensiones de viudez); y (3) la cobertura fue del 84,4 por ciento (también mayor entre las mujeres que entre los hombres). La información desglosada por edades muestra que a mayor edad, más alta es la cobertura.

Cualquiera que sea la forma de estimar la cobertura, es obvio que ésta se redujo en 1994-2001 y especialmente en los dos últimos años: -46 por ciento (afiliados que cotizan al SIJP); -7,5 por ciento (cotizantes del SIJP/ empleados o fuerza de trabajo); -12 por ciento (total cotizantes / empleados o fuerza de trabajo); y -8,8 por ciento (población 65+ que percibe una prestación por derecho propio). Dependiendo del método que se utilice, el porcentaje sin cobertura en 2000/2001 disminuye como sigue: el 70,3 por ciento (cotizantes al SIJP / fuerza de trabajo); el 69,2 por ciento (cotizantes/afiliados al SIJP); el 65,3 por ciento (cotizantes al SIJP/ empleados); el 62,2 por ciento (total cotizantes/fuerza de trabajo); el 55,8 por ciento (total cotizantes/empleados); el 32,2 por ciento (población 65+ con prestación por derecho propio); el 22,5 por ciento (población 65+ con una sola prestación en el hogar); y el 15,6 por ciento (población 65+ con una sola prestación o empleo).

El estudio más profundo y reciente sobre el tema concluye: «Un análisis de las tendencias en la cobertura del sistema previsional argentino revela que enfrenta una crisis de proporciones serias ... Desde 1994 el número de beneficiarios ha disminuido aunque la población ha envejecido ... la cobertura previsional se ha reducido en más de un punto porcentual anual ... Esto es equivalente a excluir a cerca de 40.000 ancianos cada año y, de continuar esta tendencia, un porcentaje importante de los ancianos quedará sin cobertura en las próximas décadas». En una clasificación de los modelos previsionales por su cobertura a escala mundial, este estudio identifica cuatro grupos de mejor a peor y ubica a Argentina en el segundo (con alta cobertura en la vejez) pero advierte que se está deslizándose al tercer grupo que tiene baja cobertura (Bertranou, Grushka y Rofman 2001: 15-16). Es esencial diseñar una política efectiva y financieramente viable para extender la cobertura.

2. Opciones para la extensión de la cobertura: ventajas, desventajas y costos

Se encontró un consenso muy amplio entre la inmensa mayoría de los entrevistados sobre la necesidad de brindar protección a la población mayor de cierta edad, aunque no respecto de las condiciones de la prestación y las características de los beneficiarios. El estudio citado anteriormente identifica cuatro opciones posibles en Argentina (A, B, C y D) para alcanzar la cobertura universal; estas opciones son analizadas a continuación, poniendo de relieve sus ventajas e inconvenientes, así como sus costos y viabilidad financiera (esta sección se basa principalmente en Bertranou, Grushka y Rofman 2001; véase también STEyAS 2000).

La primera opción (A) es un beneficio uniforme y *universal* que proporciona un ingreso mínimo mensual a toda persona anciana. Sus ventajas son: procedimiento de concesión simple y transparente, costos de implantación y supervisión bajos, evita errores de exclusión y no conlleva un estigma social. La principal desventaja es su costo muy alto que requeriría cuantiosos recursos fiscales, pues se otorga a toda la población anciana independientemente de su ingreso, por lo que provocaría ciertos efectos regresivos. Estos problemas han determinado que esta prestación se conceda en países desarrollados donde la incidencia de la pobreza es muy baja y, en consecuencia, la proporción de beneficiarios es reducida, a lo que se añade la existencia de recursos fiscales cuantiosos. También sus efectos regresivos pueden ser compensados incluyendo dicha prestación a efectos del pago del impuesto sobre la renta. Por el contrario, debido a la recesión y a la crisis en Argentina, la incidencia de la pobreza ha aumentado notablemente, los recursos fiscales son escasísimos y sería absurdo pagar esta prestación a grupos de ingreso medio y alto, además de que sus efectos regresivos no podrían compensarse con el impuesto sobre la renta, por debilidades estructurales de éste (Mesa-Lago 2001b).

Las otras tres opciones (B, C y D), configuran una prestación uniforme focalizada (es decir, no universal sino dependiendo del ingreso) que concedería un ingreso mínimo mensual para las personas ancianas con arreglo a tres criterios diferentes relacionados con su estado de necesidad. Este tipo de prestación es la que existe en algunos países latinoamericanos y es más adecuado a las condiciones económicas, sociales y fiscales de Argentina, especialmente en el contexto actual. La prestación se concedería a la población mayor de 65 años que no tenga: (B) otro ingreso por prestación previsional de derecho propio o individual, o (C) otro ingreso por prestación previsional propia o de su cónyuge, o (D) otro ingreso por prestación previsional o empleo propio o de su cónyuge (nótese que estas tres opciones son las que se utilizaron en el Cuadro 6 para estimar la cobertura de la población de 65+). La focalización ahorraría pocos recursos al eliminar el pago de la prestación a ancianos con ingreso medio y alto, por lo que estas tres opciones son más viables financieramente que la opción A y, su costo se reduce según se pasa de la opción B a la D. Además, es posible reasignar a este programa algunos fondos de programas existentes (véase abajo). Pero hay varios inconvenientes: costos administrativos y de control en la focalización para reducir errores de inclusión (o sea, el incumplimiento de los requisitos de selección); generación de incentivos para falsificar la información relativa a la composición del hogar y el ingreso de sus integrantes; posibilidad en la tercera alternativa de que parte de la población decida abandonar su empleo, incrementando así el número de beneficiarios potenciales del programa, y consideración del beneficio como asistencia social con el posible estigma social que ello conlleva.

Los porcentajes de la población mayor de 65 años a cubrir y el costo de las cuatro opciones como porcentaje del PIB se han estimado para 2000 y 2025, sobre la base de una prestación de 125 pesos en 2000 que se ajusta de acuerdo a la evolución del ingreso per cápita hasta el 2025 (véase Cuadro 8): (A), cobertura del 100 por ciento y costo del 2,16 por ciento del PIB que aumentaría al 2,73 por ciento en 2025, lo cual la hace no financiable, al menos, con arreglo a las condiciones actuales; (B) cobertura del 29 por ciento y del 0,63 por ciento del PIB que subiría al 0,79 por ciento; (C) cobertura del 19 por ciento y del 0,41 por ciento del PIB que aumentaría al 0,52

por ciento, y (D) cobertura del 13 por ciento y del 0,28 por ciento del PIB que aumentaría al 0,36 por ciento⁶.

En 2000, el costo de las pensiones no contributivas (PNC) era de 680 millones de pesos, equivalente al 65 por ciento de la opción A, al 99 por ciento de la B y al 145 por ciento de la C. Parte de los beneficiarios de las PNC estaría cubierto por el nuevo programa y los gastos de las PNC podrían ser reducidos prohibiendo la concesión de pensiones graciabiles (éstas representan la mitad del gasto de todas las PNC) mediante leyes especiales en el futuro, no renovando las renovables y revisándolas para determinar las que puedan ser canceladas (véase Sección II-D-1-e). También podrían transferirse, en el mediano plazo, algunos recursos de la prestación básica «universal»⁷ (PBU) reduciendo su monto para facilitar la extensión de la cobertura (por ejemplo, una rebaja de 50 pesos en la PBU financiaría la opción D), pero a costa de sacrificar el objetivo de mantenimiento del ingreso, lo cual constituye un grave problema bajo las condiciones actuales de crisis y deterioro del valor adquisitivo de las prestaciones. Además, se plantearía un conflicto entre el sistema contributivo y el asistencial. Sería mejor una reforma y transferencia de fondos de la PNC con un plan gradual de extensión que podría comenzar por la opción D, trasladándose paulatinamente a las opciones C y B; al llegar a esta última habría la esperanza de que ya hubiese ocurrido una recuperación económica que permitiese asignar algunos fondos fiscales para subsidiar este programa en su último escalón⁸.

⁶ En el caso de que la cobertura del SIJP cayese en 30 por ciento en 2025, la cobertura y el costo en el programa propuesto aumentarían como sigue: (A) 50 por ciento y 1,37 por ciento, (B) 35 por ciento y 0,96 por ciento y (D) 29 por ciento y 0,80 por ciento.

⁷ Nótese que la PBU no es realmente universal, puesto que sólo se concede a los asegurados que cumplen todos los requisitos para acceder a las prestaciones del SIJP; de hecho, según se ha ido reduciendo la cobertura, la PBU se hará cada vez menos universal y más excluyente.

⁸ Con arreglo a la proyección pesimista de una caída en el 30 por ciento de la cobertura del SIJP, las alternativas B, C y D serían más costosas pero probablemente financieramente viables, obviamente su costo descendiendo de la B a la D, con la compensación de un menor ingreso en el hogar.

Cuadro 8. Cobertura y costo de su extensión a la población de 65 años y más, con arreglo a cuatro opciones: 2000 y 2025 (con una prestación de 150 pesos mensuales en 2000)^a

Años y variables	OPCIONES			
	A	B	C	D
Año 2000				
Población 65+ (miles) ^a	3.600	3.600	3.600	3.600
Población a cubrir (miles)	3.600	1.044	684	468
por ciento a cubrir	100	29	19	13
Costo (millones pesos)	6.480	1.879	1.231	842
por ciento del PIB	2,16	0,63	0,41	0,28
Año 2025				
Población 65+ (miles) ^b	5.800	5.800	5.800	5.800
Población a cubrir (miles)	5.800	1.682	1.102	754
por ciento a cubrir	100	29	19	13
Costo (millones pesos)	8.197	2.377	1.558	1.066
por ciento del PIB	2,73	0,79	0,52	0,36

^a La prestación se actualiza en función del crecimiento del PIB per cápita. Esto implica que la prestación aumentaría a 246 pesos en el 2025, aunque la misma representaría una proporción menor del PIB debido a que la población crece a una tasa menor.

^b Si se aumentase la edad a 70 años, la proporción de población a cubrir caería del 29 por ciento al 21 por ciento en B pero se reduciría el costo del 0,63 por ciento al 0,30 por ciento del PIB; en la opción C el porcentaje adicional a cubrir caería del 19 por ciento al 13 por ciento y el costo del 0,41 por ciento al 0,19 por ciento.

^c Si se aumentase la edad a 70 años, la cobertura caería en iguales proporciones que en el año 2000, mientras que el costo se reduciría del 0,79 por ciento al 0,40 por ciento en B y del 0,52 por ciento al 0,24 por ciento en C.

Fuente: Bertranou, Grushka y Rofman 2001; estimados con el aumento a 70 años de STEyAS 2000.

Una forma de reducir el costo de este programa sería aumentar la edad para percibir la prestación de 65 a 70 años, pero esta opción reduciría la cobertura y dejaría en estado de necesidad al grupo entre 65 y 69 años. El aumento a 70 años de edad, tendría los siguientes resultados en las opciones B y C (no hay estimaciones de la D) con respecto a la cobertura de la población de 65 años o más y el costo como porcentaje del PIB: (B) reducción de la cobertura del 29 por ciento al 21 por ciento, así como del costo del 0,63 por ciento al 0,30 por ciento en 2000 (del 0,79 por ciento al 0,40 por ciento en 2025), y (C) reducción de la cobertura del 19 por ciento al 13 por ciento, así como del costo del 0,41 por ciento al 0,19 por ciento en 2000 (del 0,52 por ciento al 0,24 por ciento en 2025) (STEyAS 2000). Esta sería una alternativa adicional y podría comenzarse otorgando el beneficio con la opción D y 70 años, para más tarde reducir la edad a 65 años y/o trasladarse a las opciones más costosas C y B.

Dos son los puntos en debate vinculados con la naturaleza de esta prestación y con las peculiaridades del caso argentino. El primero es su monto, que se fija en 125 pesos en 2000, algo menor que el mínimo de 150 pesos que se paga en el antiguo régimen de reparto y bastante inferior a los 200 pesos de la PBU, además, ésta se abona junto con la PC y la PAP, de manera que la media del régimen nacional de reparto actual es 381 pesos, o sea, tres veces el monto de la prestación asistencial (véase Cuadro 4). Un argumento es que debe mantenerse una brecha razonable entre la prestación asistencial y el mínimo de la prestación previsional (por ejemplo, tres a uno) pues, de ser sus montos cercanos, se generaría un incentivo perverso para evadir las cotizaciones y aportes ya que la prestación sería muy similar a la asistencial, lo cual ha ocurrido en algunos países de la región (Mesa-Lago 2001b). Pero hay un argumento contrario que se explica más adelante.

El segundo punto en debate es en torno a si esta prestación debe ser administrada por la ANSES o por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA) que tiene a su cargo las

PNC asistenciales. Una opinión expresa que se trata de una prestación de asistencia social que no debería mezclarse con las de previsión o de seguro social, puesto que desvincularía aún más la prestación del aporte, por lo que debería ser gestionado por el MDSyMA con fondos fiscales completamente separados⁹. La experiencia de algunos países de América Latina que han combinado ambas prestaciones ha sido negativa, ya que ha contribuido a desfinanciar o agravar el desequilibrio del sistema previsional por la transferencia de recursos del seguro a la asistencia (Mesa-Lago 2001b). Una opinión contraria es que el régimen previsional nacional de reparto se financia en un 70 por ciento, con impuestos, principalmente el IVA el cual es pagado por todos los habitantes, en consecuencia, no es estrictamente de seguro y tiene elementos de asistencia. Con arreglo a este criterio, la brecha de tres a uno explicada en el primer punto es más que suficiente y esta prestación podría ser administrada por la ANSES pero debería al menos haber separación de fondos.

3. Medidas relacionadas con el alcance del Decreto 1306 de 2000

El Decreto 1306 de 29 de diciembre de 2000, modificó la Ley 24.241 pero, a principios de mayo de 2002, no había entrado en vigor debido a un largo proceso de apelación que se encuentra ahora en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Decreto no afecta a algunas de las condiciones generales de adquisición de derechos de la Ley 24.241 (por ejemplo, la edad de jubilación en general, pero parcialmente aspectos de la edad de jubilación de la mujer), ni tampoco a la PC, la PAP y la JO. Pero, modifica tres aspectos importantes relacionados con la cobertura y las prestaciones, los que se analizan a continuación (esta sección se basa en el texto del Decreto y SSS 2000).

a) Prestación universal (Focalizada)

La Prestación Universal (BU) se otorgará a todos los ciudadanos argentinos o residentes permanentes, con edades que disminuyen desde 75 años en 2001 a 70 años en 2007, y que tengan menos de 10 años de aportes. Los beneficiarios no pueden percibir ningún beneficio previsional, ni ser propietarios de inmuebles (excepto la vivienda única familiar), ni percibir ingresos de otras fuentes, ni estar casados o unidos con personas que reciban prestaciones previsionales u otros ingresos o sean propietarias de inmuebles. El haber mensual de este beneficio se fijó en 100 pesos en 2000, equivalente a 1,25 MOPRE, el Módulo Previsional o unidad de referencia del SIJP que sustituyó al AMPO. El valor de un MOPRE (80 pesos en 2000) será determinado por los Ministerios de Trabajo y Economía, y su movilidad funcionará con arreglo a la evolución de un índice de salarios promedio, sujeto a las restricciones del presupuesto nacional. Aunque se le llama «universal» esta prestación de hecho es focalizada ya que el beneficiario y su cónyuge no pueden percibir ingresos previsionales o de otro tipo ni tener propiedades inmuebles. De forma que el BU sigue la opción D explicada en la sección anterior, pero con una edad superior, o sea, en vez de 65, años fija 75 años y luego la rebaja a 70 años. La administración del BU es de competencia de la ANSES pero ya se ha visto que una opinión diferente es que debería ser administrado por el MDSyMA.

⁹ Por ejemplo, se aduce que el PAMI está incluido en el presupuesto de la ANSES pero ésta no recibe a tiempo las transferencias de fondos del primero y tiene que adelantar recursos. El Gobierno de la nación está considerando que PAMI reciba los recursos y pague las prestaciones.

b) Prestación proporcional

La Prestación Proporcional (PP) sustituirá a la Prestación por Edad Avanzada, a la cual accedía sólo una parte reducida de los ancianos sin cobertura (mayores de 70 años con un mínimo de aportes efectuados dentro de los 10 años anteriores al retiro). La PP se otorga a todos los asegurados que cumplan 70 años (sin distinción de sexo) o 65 años si están discapacitados, que tengan un mínimo de 10 años de servicios y aportes que sirvan para el cálculo en uno o más regímenes previsionales, pero menos de 30 años de aportes. El haber mensual se fija como 0,125 MOPRE por cada año de servicio acreditado, con un mínimo garantizado de 150 pesos y un máximo de 300 pesos en 2000. El mínimo de la PP es 50 pesos superior al del BU uniforme de 100 pesos, mientras que el máximo de la PP es tres veces superior al BU, relaciones adecuadas (véase Sección I-C-2). La PP es incompatible con la percepción de cualquier otro beneficio otorgado por la nación, las provincias, los municipios o cajas profesionales. Su objetivo es otorgar una prestación previsional (relacionando el monto de la prestación con los años de servicios), en vez de asistencial, a los asegurados que tienen al menos 10 años de aportes pero menos de 30 y llegan a los 70 años, edad que no dará derecho al BU hasta el año 2007. La PP también será administrada por la ANSES, con más razón que el BU.

c) Sustitución de la PBU por una Prestación Suplementaria

Se sustituirá la PBU por una Prestación Suplementaria (PS) otorgada a todos lo que tengan 65 años de edad y 30 o más años de aportes. Su monto se determinará en relación con el MOPRE y la suma de la PC, la PAP y la JO de acuerdo con la fórmula $[10 \text{ MOPRE} - (PC + PAP + JO) / 3,5]$. Se fija un haber mínimo garantizado para todos los asegurados que cumplan las condiciones de edad y adquisición de derechos jubilatorios, equivalente a 3,75 MOPRE (300 pesos en 2000). Si este haber mínimo es superior a la suma de las PS, PC, PAP y JO, se pagará dicho mínimo. También se fija un máximo de 10 MOPRE (800 pesos en 2000). A diferencia de PBU que es fija, la PS tiene un fuerte sesgo distributivo: a medida que aumenta el monto de PC + PAP + JO disminuye la PS, por lo cual favorece a los trabajadores con un salario promedio inferior a 1.950 pesos (la media en 2000 era 845 pesos). El haber mínimo de la PS es dos veces la de la PP y tres veces la del BU, mientras que el haber máximo es, respectivamente, 2,7 y 8 veces mayor, lo cual es adecuado (véase Sección I-C-2).

d) Trato de diferencias por género

La Ley 24.241 estableció un trato diferencial para hombres y mujeres, en cuanto a edad y haberes, especialmente en el régimen de capitalización. El Decreto 1306, mantuvo dichas diferencias pero incorporó incentivos para que las mujeres posterguen la jubilación de 60 a 65 años. Si se jubilan antes de los 65 años, su haber se reducirá en el 3 por ciento por año con un máximo del 15 por ciento; esta reducción no es permanente sino que se aplica año a año, por lo que su efecto agregado es menor. Además, el Decreto elimina el uso de tasas de mortalidad diferenciadas por género en el cálculo requiriendo el uso de tablas únicas para ambos sexos. Como resultado, las mujeres solteras jubiladas percibirán un aumento importante en sus haberes, los casados no serán afectados y los hombres solteros sufrirán una pequeña reducción.

e) *Resumen de las modificaciones y repercusión del Decreto 1306 en el costo*

Las prestaciones otorgadas por el Decreto 1306 se resumen en el Cuadro 9. La adición del BU y la PP contribuyen a la extensión de la cobertura, mientras que la PS parece ser más adecuada que la PBU y no se modifica el resto de las prestaciones.

Cuadro 9. Resumen de la Cobertura y de las Prestaciones Otorgadas por el Decreto 1306
(haber en pesos por mes)

Prestaciones	Años Aportes	Haberes por PC, PAP, JO	Haber mínimo	Haber máximo	Cambios
Beneficio universal	Hasta 10	Ninguno	100	100	Nuevo
Prestación proporcional	10 a 30	Ninguno	150	300	Nuevo
Prestación suplementaria	30 o más	Hasta 800	300	800	Reemplaza PBU
PC + PAP + JO	30 o más	800 o más	800	3.100	Ninguno

Fuente: SSS 2000.

La SSS hizo estimaciones del impacto de los tres cambios propuestos en el costo previsional con la conclusión de que reduciría los mismos. La proyección de 2000 a 2030 resultó en un ahorro en cada año (excepto el primero) con una reducción creciente del 0,7 por ciento del gasto en 2005, del 1,6 por ciento en 2010, del 4,4 por ciento en 2020 y del 5,7 por ciento en 2030; el ahorro acumulado en los 30 años sería de 3.664.169 pesos.

La suspensión de la vigencia del Decreto 1306 de 2000 y la demorada decisión de la Corte crean considerable incertidumbre y confusión, por ejemplo, numerosos artículos del texto actualizado de la Ley 24.241 a noviembre de 2001, tienen dos redacciones: la original y la del mencionado Decreto. Hay aspectos muy positivos de dicho Decreto (algunos ratificados por el Decreto 1495 de 2001), pero otros que deberían ser analizados. Además, la proyección estimada de la reducción de costos (en comparación con los anteriores), debería ser evaluada cuidadosamente. Una vez realizadas esas tareas, el Gobierno de la nación debería considerar derogar dicho Decreto e incorporar sus aspectos positivos en una norma legal que termine con los contenciosos y la incertidumbre actual. Esto sería parte de una reforma legal integral y adecuada del régimen previsional.

4. Propuesta de una Prestación Proporcional Básica

El BID financió un estudio publicado en febrero de 2002 para introducir una Prestación Proporcional Básica (PPB), distinta a la PP explicada en la sección anterior (véase Sánchez 2002). Un aspecto importante de esta propuesta es que intenta facilitar el acceso a las prestaciones y, por tanto, extender la cobertura. Se argumenta con razón, que es más difícil basar los cálculos jubilatorios en un período de servicios/aportes más largo que en uno más breve, y que hay que proteger a los que por causas externas no han podido acumular los 30 años de aportes requeridos (uno de los más altos en la región); los que no cumplen dicho requisito pierden sus aportes y pueden caer en la pobreza. Debido a ello, se señala que el componente de reparto tiene cobertura limitada y la PBU no es realmente universal (como ya se puso de manifiesto).

La propuesta sustituye la PBU por la PPB, pero mantiene la PC y la PAP con las mismas condiciones de la Ley 24.241. Los años de servicio y la edad de jubilación determinan el monto de la prestación, reforzando la relación entre aporte y prestación, además de diferenciar claramente la

previsión de la asistencia social. Se requiere un mínimo de 15 años de aportes efectivos (la mitad que en la actualidad) y las edades requeridas no cambian pero, según aumentan los años de aportes y la edad de jubilación también se incrementa la PPB. Se parte de 2,50 MOPRE (200 pesos, igual que la PBU) y esa suma se multiplica por un «factor previsional» (años de aporte divididos entre 30, y años de edad divididos por 65) con un límite máximo; el rango de la PPB sería de 100 a 269 pesos para el hombre y de 92 a 251 pesos para la mujer. Se utilizan factores distintos para el hombre y la mujer a fin de ajustar los valores de la PPB, reduciéndola si la mujer se jubila a los 60 años pero aumentándola si llega o pasa de los 65 años; a cierta edad, la PPB se iguala para ambos sexos. Un hombre que se jubilase con las condiciones actuales (65 de edad y 30 de aportes), percibiría una PPB de 200 pesos (igual que la PBU), pero si tuviese 65 años de edad y 15 de servicios, la PPB se reduciría a 100 pesos y si alcanzase 75 años de edad y 35 de servicios, la PPB aumentaría a 269 pesos (el máximo). Una mujer que se jubilase con las condiciones actuales (60 años de edad y 30 de aportes) recibiría una PPB de 185 pesos, pero si tuviese 60 años de edad y 15 de servicios, la PPB se reduciría a 92 pesos, mientras que si tuviese 70 años de edad y 35 de servicios percibiría 251 pesos (el máximo).

El Cuadro 10 compara las condiciones de la Prestación Proporcional (PP) en el Decreto 1306 y la Prestación Proporcional Básica (PPB) en la propuesta. Los haberes mínimo y máximo de la PP son superiores a los de la PPB, los años mínimos de servicios son menores, y no hay diferencias de género en el haber. La PPB ofrece más flexibilidad en la edad, mientras que la PP establece una edad fija. La PP es más generosa y equitativa que la PPB, pero ésta establece un mejor vínculo entre aporte y prestación en base a la edad. Por último, las proyecciones del costo de la PP (combinadas con el BU y la PS) indican que su generosidad y equidad en términos de género, se traducen en un ahorro en cuanto a las actuales condiciones. La propuesta de PPB no presenta cálculos sobre su costo en comparación con los actuales y, si bien su diseño sugiere que no debería aumentarlos, es esencial contar con esas estimaciones con proyecciones, a efectos de establecer una comparación adecuada con la PP.

Cuadro 10. Comparación entre la Prestación Proporcional (PP) y la Prestación Proporcional Básica (PPB)

Condiciones	Prestación Proporcional	Prestación Proporcional Básica	
		Hombre	Mujer
Mínimos años de servicios / aportes	10	15	15
Máximo años de servicios contemplados	30	35	35
Edad de jubilación	70	65 a 75	60 a 70
Haber mínimo	150	100	92
Haber máximo	300	269	251
Fuente: Elaboración propia basada en SSS 2000 y Sánchez 2002.			

5. La cobertura por invalidez y muerte

En el marco del régimen de capitalización, la cobertura del seguro de invalidez y muerte se mantenía por un período aún cuando los asegurados dejaban de aportar o sus aportes eran irregulares; dicho período se calculaba en base al número de aportes en un tiempo determinado. Esto resultaba en un incremento de la prima de dicho seguro, de manera que quienes aportaban regularmente pagaban más para garantizar el derecho durante un período a los que dejaban de aportar (ver sección I-D-3-b). Con el fin de reducir la prima y resolver este problema, el Decreto 300 de 2001, dispuso el descuento de la prima de la cuenta individual a partir de marzo de 2002, y en forma retroactiva a noviembre de 2001. Este aspecto debería ser estudiado a los efectos de

evaluar, por una parte, la cobertura y la reducción de la prima y, por otra parte, la disminución de la cuenta individual.

D. Administración

Se encontraron diversos problemas organizativos y administrativos que se dividen en tres áreas: (1) generales del sistema de previsión, (2) relacionados con el régimen de reparto del SIJP y (3) relacionados con el régimen de capitalización.

1. Sistema previsional general: multiplicidad, variedad y desigualdad

Aunque en los dos últimos decenios se observa una tendencia gradual hacia la unificación de regímenes previsionales, así como la homologación de sus condiciones de adquisición de derechos, dicho proceso no se ha completado y aún subsisten al menos 135 regímenes independientes del SIJP: 6 regímenes especiales y/o de privilegio, 60 cajas profesionales provinciales, 13 cajas de empleados provinciales, 22 cajas de empleados municipales y 24 cajas de compensación o complementarias. Además, el Congreso tiene potestad para conceder a su arbitrio «pensiones graciabiles». A continuación se analizan cada uno de dichos grupos de regímenes.

a) Regímenes especiales y/o de privilegio

Estos se basan en leyes y reglamentaciones especiales para determinados sectores, como: Presidentes, Ministros y Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo; Diputados y Senadores; Magistrados de la Justicia; Servicio exterior; Docentes, e Investigadores y Científicos. Además, están los regímenes de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal. La Ley 24.241, que estableció el SIJP derogó las leyes anteriores y el Decreto 78/94 que derogó específicamente las leyes de los regímenes de privilegio pero, como estos estaban establecidos por ley, numerosas sentencias de la Corte Suprema de Justicia declararon subsistentes dichos regímenes y la inconstitucionalidad del decreto citado. Los referidos regímenes tienen condiciones de adquisición de derechos mucho más liberales que el SIJP y haberes muy superiores (BID 2000). Por ejemplo, en las fuerzas armadas la jubilación es por 25 años de servicios independientemente de la edad, lo cual permite jubilarse con 43 años de edad. Ya se vio (sección I-B-1-b) que el haber jubilatorio medio de los miembros de la Corte de Justicia de la Nación es 10 veces mayor que el haber medio del régimen nacional de reparto. Además, los regímenes especiales gozan de subsidios fiscales generosos, por lo que constituyen privilegios muy costosos (un estimado es de 400 a 500 millones de pesos anuales) que son causa fundamental del déficit previsional. La Ley 24.463, estableció un tope a las pensiones de estos regímenes (3.100 pesos), el cual es aplicado por la ANSES, pero los afectados han reclamado ante los tribunales y, por lo general, han ganado los pleitos, en virtud de lo cual, la ANSES debe reintegrarles los haberes adeudados.

b) Cajas provinciales

Se han incorporado al SIJP, mediante la firma de convenios con la nación, 10 cajas de previsión provinciales (más la Caja Municipal de la Ciudad de Buenos Aires) del total de 24 cajas, las cuales

eran notablemente deficitarias¹⁰. El objetivo era establecer normas generales que eliminasen los privilegios especiales y otras inequidades, ajustasen las condiciones de adquisición de derechos y el monto de las prestaciones de acuerdo con los del SIJP, detectasen y corrigiesen irregularidades en el número de jubilados y pensionados transferidos, y resolviese otras deficiencias existentes en estas cajas. A este respecto, un estudio expresa: «En todos los casos se trata de regímenes cargados de privilegios y con fuertes tendencias al desequilibrio crónico, producto de reglas de funcionamiento que ignoraron por completo las más elementales restricciones de equilibrio financiero a las que deben ajustarse los regímenes de reparto. Haberes ... muy por encima del promedio ... del régimen nacional, condiciones mucho más laxas para acceder a las prestaciones, y la posibilidad de optar por la jubilación en uno de dichos regímenes con sólo diez años de aportes» (Schulthess y Demarco 2000: 41).

Estas incorporaciones han originado tres efectos nocivos:

- i) las provincias no tienen responsabilidad en la fiscalización de las condiciones del acuerdo de incorporación, lo cual ven como un problema de la nación;
- ii) la incorporación de estas cajas ha contribuido enormemente al incremento del déficit previsional general (en 2001 generaron el 10 por ciento del déficit del régimen de reparto y absorbieron el 12 por ciento del gasto de prestaciones de todos los sistemas públicos sobre los que se tiene información; véase Sección I-A-1 y Cuadro 5), y
- iii) el haber medio jubilatorio de las cajas provinciales transferidas es más del doble del haber medio del régimen nacional de reparto, debido a que aquellos que ya estaban jubilados o pensionados al tiempo de la incorporación o a punto de jubilarse, han mantenido los montos antiguos (las pensiones de los asegurados activos en dicho momento son iguales a las del SIJP).

Quedan 14 provincias (las mayores) que mantienen sus cajas, varias de ellas han modificado la legislación previsional, aumentando las edades de jubilación e impuesto condiciones más estrictas. Según una fuente, estas cajas «no son fuertemente deficitarias y en los casos de las provincias jóvenes son aún superavitarias» (BID 2000: 138); por el contrario, otra fuente, basada en el acuerdo tributario entre el gobierno de la nación y las provincias, sostiene que dichas cajas sufren desequilibrio. Ambas fuentes concuerdan, sin embargo, en que se requiere información actualizada de estas cajas sobre la población cubierta, balances financieros y valuaciones actuariales. La Ley 25.239 del 20 de diciembre de 1999, dispuso que para las cajas que homologasen sus edades de jubilación y cotizaciones con las del SIJP, el Gobierno de la nación financiaría su déficit, como sigue: el 5 por ciento en el primer año, el 25 por ciento en el segundo, el 50 por ciento en el tercero, el 75 por ciento en el cuarto y el 100 por ciento a partir del quinto año. Según la información recibida, sólo tres provincias firmaron este acuerdo (Córdoba, Santa Fe y la Pampa — sólo la policía). Un efecto perverso de este acuerdo es que las provincias no se preocupan de contener el déficit previsional ya que la nación se los financiará. Este problema constituye el reflejo de uno mayor y generalizado, a saber, el déficit fiscal sustancial de las provincias, cuya reducción ha sido requerida por el FMI para conceder nuevos préstamos a la Argentina y provocado un cuello de botella en la crisis. Para disminuir este déficit, habría que despedir a unos 500.000 empleados de las

¹⁰ Las provincias incorporadas son: Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza, Catamarca, Río Negro y Santiago del Estero.

provincias, el 42 por ciento del empleo total en las mismas. Si esto ocurriese, probablemente parte de los despedidos se acogerían a la jubilación, agravando así el déficit previsional. No se obtuvo información sobre los regímenes municipales.

c) Cajas de profesionales

Una reforma legal de 1994 concedió a los profesionales independientes (no a los que están en relación de dependencia), la opción de trasladarse del régimen autónomo del SIJP a una caja profesional bajo el marco legal de una provincia (una lista de dichas cajas da BID 2000). Esta controla el ejercicio de la matrícula de los profesionales y, a solicitud del colegio correspondiente, delega ese poder a las cajas profesionales, mediante ley que regula su sistema previsional (la Ley 24.241 excluyó a las cajas de profesionales de su aplicación). Algunas profesiones como la de abogados (autónomos) tienen una caja profesional en todas las provincias, la afiliación es obligatoria y sin ella no pueden ejercer la abogacía (también hay cajas de bancos de las provincias, sobre las cuales no se obtuvo información). Por lo general, las condiciones de estas cajas son más liberales que las del SIJP, sus pensiones son mucho más altas, así, el Cuadro 4 mostró que el promedio del haber de estas cajas es casi el doble del promedio de la pensión en el régimen nacional de reparto y que la de los abogados es tres veces mayor. Además, las cajas profesionales recaudan los aportes y pagan las prestaciones. Esta situación generó un gran incentivo para la proliferación de estas cajas y también para que los profesionales de ingresos más altos abandonaran el régimen de autónomos del SIJP y pasaran a la caja provincial, con lo cual se erosionó el principio de solidaridad (ya que los afiliados de altos ingresos no contribuyen al pilar solidario del SIJP).

Cuando el profesional se jubila, está obligado a dejar de trabajar debido a que generalmente tiene que cancelar su matrícula profesional, de ahí que la gran mayoría continúa laborando hasta su fallecimiento y es la viuda quien percibe la prestación. No se tienen datos de población cubierta, ni información sobre la inversión, ni balances financieros y actuariales de estas cajas. Se supone que la provincia supervisa a dichas cajas pero, en la práctica, no las controla y la SSS de la nación no tiene tampoco ninguna función reguladora o supervisora. La Coordinadora de Cajas Profesionales ha hecho recomendaciones (no obligatorias) para que las cajas que se establezcan en el futuro cumplan con ciertos requisitos, como estudios actuariales, mientras que algunas de las antiguas se han visto obligadas a modificar sus normas. El afiliado recibe información financiera mensual pero probablemente muy pocos realizan un seguimiento de la misma. Estas cajas, además de romper el principio de solidaridad debido a que se apartan del sistema previsional nacional, presentarían un peligro potencial ya que sus condiciones y pensiones generosas posiblemente no sean financieramente viables a largo plazo y, en caso de quiebra, sus beneficiarios podrían—como en el caso de las otras cajas provinciales—reclamar ayuda financiera a la nación.

d) Cajas complementarias (o compensadoras)

En los años 60, 70 y 80 se crearon estas cajas para grupos específicos (15 de docentes universitarios, una de docentes de secundaria y 8 diversas--administración pública, empresas estatales, banca, hipotecarias) para otorgar pensiones complementarias a las del SIJP o a las de las cajas provinciales o municipales (algunas fueron creadas por ley, otras por decreto u ordenanzas). Su objetivo inicial era que el jubilado percibiese una pensión total igual al 100 por ciento de su último salario, o sea, que la suma del haber jubilatorio básico más el haber del complemento, fuese igual al salario percibido por el trabajador en el momento de la jubilación. La afiliación y los aportes

de los trabajadores eran generalmente obligatorios y, en algunos casos, también había cotizaciones de los empleadores, en ningún caso existía subsidio fiscal. Las condiciones de adquisición de derecho (por ejemplo, edad de jubilación) eran las mismas del régimen principal. Varios factores, muchos similares a los que afectaron los regímenes generales, conspiraron contra el objetivo inicial de estas cajas e hicieron insuficiente el fondo para financiar la pensión complementaria: el deterioro de la pensión básica, el incremento constante de los jubilados/pensionados, mientras que el número de trabajadores activos se estancó o disminuyó, la caída del salario real de los asegurados, las medidas de flexibilización laboral y las exenciones patronales, la imposibilidad de aumentar los aportes de los asegurados en activo, la reducción o desaparición de las cotizaciones patronales, el incremento de la esperanza de vida de los jubilados y el uso de parte del fondo para otorgar préstamos a entidades públicas y a los asegurados a un interés por debajo de la tasa de mercado.

Como resultado, en los años 90 varias de estas cajas desaparecieron y las que permanecieron se vieron obligadas a reducir sustancialmente el complemento que pagan, el cual disminuye con el tiempo (de acuerdo con sus posibilidades económicas). Por ejemplo, algunas cajas pagan complementos de tan solo 50 pesos que para salarios promedio de 550 pesos representa una sustitución de tan sólo 9 por ciento. Algunos asegurados recurrieron a la justicia para reclamar el pago de la diferencia de acuerdo con las disposiciones iniciales de estos programas. Las cajas complementarias de docentes se transfirieron y sus pagos, cuando se hacen, son atrasados y reducidos. Un experto señala a este respecto: «Las cajas compensadoras no pueden cumplir el objetivo de sus creaciones. Es prácticamente imposible que el aporte adicional que realiza el trabajador con destino a cubrir la diferencia de la relación sueldo-jubilación sea viable» (Quagliato 2001). No existe regulación, ni supervisión, ni auditoría de la nación o de otro tipo respecto de estas cajas.

e) Pensiones por leyes especiales y graciabiles

Las pensiones no contributivas (PNC) en la Argentina se dividen en tres grandes grupos: asistenciales, por leyes especiales y graciabiles; nos interesan sobre todo las dos últimas (véase Bertranou y Grushka 2001). Las asistenciales (por vejez, invalidez y madres de 7 o más hijos), se otorgan a personas con necesidades insatisfechas que no tienen cobertura previsional; a fines de 2001 constituían el 52 por ciento de las PNC y representaban el 43 por ciento del monto total de las PNC, con un haber promedio mensual de 123 pesos, el más bajo de los tres grupos. Las pensiones por leyes especiales se destinan a ex presidentes de la nación, premios Nobel, etc. (para simplificar, en este grupo también incluimos las PNC a veteranos de la Guerra de las Malvinas y familiares de desaparecidos); al final del año 2001, constituían el 5 por ciento del total de PNC y el 11 por ciento de su monto; se otorgaban a 16.354 personas a un costo de 71 millones de pesos, con un haber promedio mensual de 333 pesos (casi tres veces el promedio de las pensiones asistenciales); además conferían derecho a la atención médica a 42,000 personas. Las pensiones graciabiles son otorgadas por el Congreso con poder discrecional, al final de 2001, constituían el 43 por ciento del total de PNC y representaban el 46 por ciento del monto total; el número de estas pensiones era de 142.374, con un costo anual de 295 millones de pesos y un haber promedio mensual de 159 pesos (el 27 por ciento mayor que las asistenciales); además los beneficiarios y sus familiares (125.000) recibían atención médica (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Número, Costo y Distribución de las Pensiones No Contributivas en Argentina: diciembre 2001

Tipo de pensión	Número de pensionados		Costo anual ^a		Haber promedio mensual ^b		Número con cobertura médica Miles
	Miles	%	Millones pesos	%	Pesos	Razón	
Asistenciales	168,9	51,6	274,9	42,9	125,2	0,83	268,6
Graciables	142,4	43,4	294,8	46,0	159,2	1,06	125,6
Leyes especiales	16,4	5,0	71,1	11,1	333,5	2,22	42,1
Totales	327,7	100,0	640,8	100,0	150,4	1,00	436,3

^a Sin el costo correspondiente a la cobertura médica. ^b Calculado dividiendo el costo anual entre el número de pensiones entre 13 mensualidades.

Fuente: Elaboración propia basada en Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales 2002.

g) Efectos nocivos

Las consecuencias principales negativas de la multiplicidad y variedad antes descritas son: a) un laberinto jurídico con numerosas disposiciones a distintos niveles (nación, provincias, municipios, profesiones, grupos); b) gran multiplicidad de instituciones gestoras, y diversidad en el financiamiento y las prestaciones; c) notables privilegios tanto en cuanto a la fórmula para calcular la pensión como su monto, así como en cuanto a los subsidios fiscales a dichos regímenes y la posibilidad de percibir doble o triple prestación (por ejemplo, nación y provincia, sistema general y especial, etc.); d) costo considerable de los regímenes especiales y de las pensiones graciables (ambas combinadas sumaron 366 millones de pesos en 2001, el 48 por ciento del número total de las PNC y el 57 por ciento de su monto total, excluyendo otros regímenes que se acaban de analizar) y un efecto de desigualdad; e) desequilibrio actuarial y en muchos casos financiero de dichos regímenes, lo cual es preocupante pues muchas de las pensiones en curso de pago y futuras no podrán pagarse y esto generará presión sobre la nación para resolver este problema; y f) falta de coordinación, regulación, supervisión e información central en relación con estos regímenes.

2. Régimen de reparto del SIJP

Dentro del régimen de reparto del SIJP, se analizarán tres tipos de problemas administrativos: a) generales de ANSES, b) procedimiento engorroso y dilatado en el otorgamiento de las prestaciones (que atañe tanto a ANSES como a las AFJP), y c) litigios judiciales costosos.

a) Generales de ANSES

Un diagnóstico realizado por ANSES en 2002, identificó las fallas administrativas de la institución, las que fueron también explicadas en entrevistas con el Gerente General y otros tres gerentes. Para enfrentar estos problemas, en febrero de 2002, se preparó un Plan de Acción inmediata, un Plan Operativo Anual (el primero en 2002) y una versión preliminar de un Plan Estratégico 2002-2005 (ANSES 2002c, 2002d, 2002e). Estos documentos han identificado 28 ejes para la acción y nueve objetivos estratégicos prioritarios. Los resultados se revisarán cada 30 días utilizando indicadores específicos; se han establecido «compromisos de resultados» con metas a 90 y 180 días; además se están realizando talleres dos veces por semana con los mandos altos y medios para analizar y evaluar las metas. La versión final del Plan Estratégico se esperaba que fuera aprobado por el Gobierno en mayo. A continuación se describen los problemas y las acciones tomadas o previstas para hacerles frente.

Falta de asunción de responsabilidades. También pérdida de la cadena de mando, las cuales se atribuyen en parte al hecho de que cuando cambia el Gobierno o el Ministro de Trabajo, ocurren cambios también en la dirección y gerencias de ANSES, por lo que ocurre una alta rotación del personal gerencial y técnico. Esto crea incertidumbre en cuanto a la postura y visión de los nuevos dirigentes y produce una falta de acción o de iniciativa por temor a asumir riesgos (existe conciencia de que la actual administración no está exenta del riesgo de incertidumbre debido a la situación política inestable del país). Un ejemplo de dicha falta de iniciativa, es la elevación de informes a la Gerencia sobre problemas, sin propuestas de soluciones alternativas de cara a la adopción de decisiones. Entre los objetivos del Plan Estratégico figuran: afianzar el control institucional, así como consolidar un sistema administrativo, financiero y contable que respalde a las actividades operativas de la organización. Se ha implantado un Tablero Integral de Control de Gestión y Evaluación de Resultados que permite supervisar el desempeño de cada área de la ANSES en base a los nuevos indicadores de gestión.

Información y comunicación. Entre los problemas de información destacan la falta de integración de las bases de datos, equipamiento informático deficiente e inconsistencias en las cifras. Con respecto a la comunicación, los mandos intermedios funcionan como compartimentos estancos sin interrelación entre ellos, por ejemplo, en vez de utilizar el teléfono para resolver un problema se envía un memorando sin propuesta específica. El Plan Estratégico tiene entre sus objetivos: consolidar la interacción e integración informática y adecuar los sistemas de información para la adopción de decisiones. Se tiene previsto crear un sistema unificado de base de datos y una red única de transmisión de los mismos, así como modernizar y sanear el Archivo Central. Se está llevando a cabo una mejor coordinación de las gerencias y mejorando la comunicación y el flujo de la información entre todas las áreas de la ANSES.

Volumen y complejidad de los procedimientos. Esto obstaculiza el funcionamiento rápido y eficiente de la institución. Dos acciones prioritarias del Plan Estratégico son: desarrollar procedimientos simples, concretos, transparentes y auditables, y garantizar la eficiencia, eficacia y economía de la gestión. Se prevé elaborar un nuevo manual de procedimientos que los simplifique y que represente una disminución del tiempo de los trámites; también se está estimando el número de expedientes en las UDAI y su estado, y se han establecido prioridades y plazos para el cumplimiento de las metas.

Recursos humanos y capacitación. Se planteó al Gerente General la aparente percepción que existe en el país en el sentido de que la ANSES es una fuente de empleo político. A esto se respondió que el número de empleados de la institución se redujo de 14.000 en 1991 a 7.572 en 2002 (incluyendo 2.011 contratados), mientras que el número de personas que deben atender en las UDAI aumentó de 600.000 en enero a 900.000 en febrero. Los empleados deben tramitar jubilaciones y pensiones, prestaciones de desempleo, asistencia a jefes de hogar, consultas, etc. También el Gerente General comparó la administración de la ANSES con la de las AFJP, mientras que la primera paga 3,6 millones de jubilaciones y pensiones, las segundas pagan 95.872; por otra parte el gasto administrativo es de 204 contra 240 millones de pesos. El Plan Estratégico reconoce varios problemas de personal: falta de una carrera administrativa basada en puestos y perfiles; una estructura salarial no equitativa (existe una remuneración desigual para actividades similares); una excesiva concentración de personal en la capital (el 45 por ciento del personal trabaja en la sede central y el 55 por ciento restante está en las regionales, UDAI y oficinas en todo el país); el considerable ausentismo originado por licencias por tratamiento prolongado (el 41 por ciento), por

enfermedad (el 33 por ciento) y por asuntos gremiales (el 13 por ciento); y falta de vinculación adecuada entre la remuneración y las funciones desempeñadas y sus resultados. Uno de los objetivos del Plan Estratégico es optimizar la administración de recursos humanos, asignando a las personas más capaces a los puestos clave y descartando el favoritismo y las relaciones de clientelismo. Además se prevé tender a la equidad en las remuneraciones, redistribuir al personal de acuerdo con las necesidades de las funciones de la institución y establecer mecanismos de evaluación. Se ha elaborado una política de capacitación y desarrollo del personal, que incluye un acuerdo firmado con universidades para formar a funcionarios en aspectos de administración de la seguridad social. Además, se va a implantar progresivamente un Sistema de Registro de Ausentismo del personal, se cuenta con un plan para controlar las licencias por enfermedad de tratamiento prolongado, y se viene diseñando un sistema de pagos por resultados con incentivos que premie el buen desempeño y castigue los incumplimientos.

Fraudes y corrupción. El fraude por parte de los beneficiarios está extendido y se ha reconocido que el actual sistema de información sobre fallecidos es inadecuado y con escaso nivel de control. Por ejemplo, existieron casos en que cuando fallece un jubilado algunos familiares siguen cobrando durante varios meses o que se falsifica el certificado de matrimonio a los efectos de que aparezca una viuda con derecho a percibir pensión; también hay simulación de invalidez. Por otra parte, se producen incumplimientos de las leyes previsionales por parte de los empleadores. El Decreto del Ejecutivo No. 165 del 22 de enero de 2002, creó el Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales, a cargo de la ANSES; además se prevé un Sistema Unificado de Base de Datos (SUBD) y el equipamiento de los UDAI con un ordenador en cada puesto de trabajo que atiende al público. Estas innovaciones permitirán identificar al titular y a sus beneficiarios y tener información fidedigna y actualizada, que facilite conocer con rapidez el fallecimiento del beneficiario y los sobrevivientes con derecho, cruzar la información, etc. De acuerdo con el Gerente General se están revisando expedientes y las comisiones médicas están fiscalizando los casos de invalidez tanto por la ANSES como por las AFJP (las estadísticas indican que en enero de 2002, se revisaron sólo 83 casos y se detectaron 31 casos de fraude o errores). Por último, la ANSES reconoce que tiene una imagen pública negativa y que existe «una sensación de corrupción instalada en la opinión pública», de ahí que dos objetivos prioritarios de los Planes Operativo y Estratégico sean: combatir la corrupción y cambiar la imagen institucional. También se está elaborando una Carta de Compromiso con el Ciudadano para mejorar el trato con los asegurados y beneficiarios.

Recortes presupuestarios. Las reformas y planes anteriores pueden ser obstaculizados por el recorte del presupuesto de la ANSES en el 52 por ciento en 1996-2002 (de 427 a 204 millones de pesos). Los gastos de gestión como porcentaje de los gastos de prestaciones se han reducido del 2,7 por ciento al 1,3 por ciento; las bajas del personal permanente se han llenado con personal contratado a un salario inferior, y han disminuido notablemente los servicios básicos (correo, electricidad, comisiones bancarias, etc.). A fines de marzo, la ANSES contaba con recursos presupuestados que alcanzarían sólo hasta septiembre, si llegado ese momento no se hubiera resuelto el problema de financiamiento, otorgarían prioridad al pago de prestaciones y seguirán recortando otros rubros.

b) Procedimiento complicado y prolongado para el otorgamiento de las prestaciones

El tiempo promedio de tramitación para otorgar una jubilación es de 126 días hábiles en el régimen de reparto y 176 en el de capitalización, pero el otorgamiento en esta última está supeditado

a la concesión de la PBU por la ANSES y, en ésta, el 9,4 por ciento de los expedientes tienen un retraso superior a un año. En enero de 2002, había 78.726 expedientes acumulados, el 80 por ciento en el régimen de reparto y el 20 por ciento en el de capitalización. Se iniciaron 23.719 expedientes y se terminaron 11.279 (ANSES 2002f). La demora en el trámite se debe a dos razones principales: el prolongado período (30 años de servicios probados) que requiere la ley y el hecho que la historia laboral de los asegurados no esté completa. Desde 1991 en adelante, todo está informatizado, pero antes de esa fecha hay que revisar los libros para comprobar los años trabajados (por ello, los asegurados jóvenes no tienen ese problema pero los mayores si lo tienen). Entre los obstáculos existentes están: el 50 por ciento de los registros microfilmados en 1970-1976 se ha perdido; las empresas estatales privatizadas no mantenían registros de personal o estos se encuentran muy deteriorados y el 50 por ciento de los asegurados con problemas en su historia laboral ha estado empleado en dichas empresas. Las provincias y los municipios carecen de registros laborales apropiados (BID 2000). En 1998, comenzó un proyecto financiado por el Banco Mundial para informatizar los años anteriores a 1991, pero no hay un plazo fijado para terminarlo. El Plan Operativo de 2002, establece como meta la actualización de la Historia Laboral de los archivos de los ex regímenes provinciales y la actualización general en el período 1992-1994.

Los registros de los asegurados deben ser trasladados de la ANSES a la AFJP que corresponda y hay información contradictoria de ambas partes sobre dónde radica la responsabilidad por la demora. En Chile y en otros países se calculó por anticipado el bono de reconocimiento, pero esto no se hizo en la Argentina donde, además de los problemas citados, no existe el hábito de reclamar a las empresas una constancia del tiempo de servicios prestados. De acuerdo con la Gerencia General de la ANSES, el 25-30 por ciento de los expedientes presentados por las AFJP son devueltos porque les faltan documentos esenciales y, del resto, la mayoría no está apta para el derecho; esto ha dado lugar a la acumulación de 16.135 expedientes por mala gestión. Los procesos y manuales de procedimientos son muy complejos. Otro problema es que los nuevos empleados capacitados por la ANSES, con frecuencia son luego atraídos por los salarios más altos que pagan las AFJP.

Por otra parte, la UAFJP argumenta que la demora se debe al trámite de concesión en la ANSES para otorgar la PBU, las múltiples verificaciones que hace dicho organismo y que, a veces, las UDAI carecen de fondos para financiar dichas verificaciones. Debido a ello, las AFJP han adelantado, de su patrimonio, unos 35 millones de pesos (equivalentes a tres meses de pago de pensiones) para reducir la prolongada demora en la concesión (la ANSES debe devolver esa suma a las AFJP). El asesor planteó a la UAFJP la queja de la ANSES en el sentido de que un 30 por ciento de los expedientes presentados son devueltos por falta de documentos, a lo cual se contestó que ciertamente hay casos (no se dio un porcentaje), pero que estos se resuelven rápidamente y el problema principal surge de las múltiples y dilatadas verificaciones. La Superintendencia (SAFJP), establece plazos para el trámite, impone multas cuando no se cumplen y también efectúa verificaciones. Por último, la UAFJP argumenta que los expedientes de jubilaciones por invalidez se demoran por el trámite de certificaciones que realizan las comisiones médicas.

No obstante las discrepancias descritas, ambas partes estuvieron de acuerdo en tres aspectos importantes:

- i) durante dos años funcionó un Comité Técnico permanente compuesto por representantes de la ANSES, la SSS, las AFJP y la Superintendencia de AFJP, el cual analizó los problemas de trámite e introdujo algunas mejoras en la probatoria, pero luego dejó de funcionar;

- ii) deben crearse incentivos comunes para procesar más rápido los expedientes (pago por resultado)¹¹, y
- iii) los problemas actuales crecerán a medida que el número de jubilaciones por vejez aumente, de ahí que sea necesario facilitar la comunicación y conciliar los trámites entre ambas partes.

En la sección anterior, se explicó la creación del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales, así como los planes de un Sistema Unificado de Base de Datos y equipamiento de los UDAI con un ordenador que acceda a toda la información disponible de una persona, como su historia laboral, relaciones de familia y documentos presentados con anterioridad. La ANSES ha programado, además, el diseño de un sistema único de otorgamiento y liquidación de prestaciones, que sea más simple y expedito que el actual, basado en técnicas electrónicas, para lo cual ha diseñado tres proyectos vinculados entre sí: Otorgamiento Asistido de Prestaciones (OAB), Reconocimiento de Servicios (RECO), y Anticipación del Trámite (AT). Se convocará a los asegurados uno o dos años antes de la fecha de cese para completar los datos de su historia laboral (AT); esta información, así como la relativa a verificaciones y otras pruebas de servicio, se almacenará electrónicamente (RECO) y, en el momento de la jubilación, se extraerá la información (OAB). También se propone utilizar criterios uniformes y conectar la utilización de la tecnología informática entre la ANSES y las AFJP (ANSES 2002d). No obstante, los recortes presupuestarios, de personal y salarios ya explicados constituyen obstáculos para el desarrollo de las tareas.

c) Litigios judiciales numerosos, prolongados y muy costosos

Desde los años 70 los jubilados, han entablado juicios ante la Corte Suprema reclamando el pago indebido de las prestaciones del sistema previsional, en su mayoría por ajuste de haberes y, por lo general han ganado dichos juicios (los sobrevivientes no pueden iniciar los juicios pero sí continuar los iniciados por un jubilado). En 1991, la Nación promulgó una ley de consolidación de deudas previsionales emitiendo bonos para pagar 13.347 millones de pesos a fin de pagar obligaciones derivadas de dichos juicios. En 1992-2001, se pagó el equivalente de 11.358 millones de pesos por esa razón. A fines de 2001, había 127.421 juicios en proceso y 35.000 sentencias pendientes de pago; cada juicio lleva entre 6 y 8 años como promedio. Si la ANSES pagase todas esas reclamaciones serían necesarios 3.500 millones para pagar las deudas retroactivas, más 1.500 millones anuales para el pago de los haberes futuros reajustados. Si la mayoría de los juicios son ganados, parte de los 800.000 jubilados y pensionados con derecho pero que no han apelado tendrían un incentivo para hacerlo. El tiempo que consume estos litigios y su alto costo constituyen uno de los problemas más graves que enfrenta el SIJP. A continuación, se presenta un resumen de sus antecedentes legales y judiciales.

La Constitución Nacional estipula en su Artículo 14bis que, la ley establecerá «jubilaciones y pensiones móviles» sin definir la movilidad. Hasta fines de los años cincuenta, el sistema previsional era de capitalización parcial colectiva pero, entre 1959 y 1967, su naturaleza jurídica y financiera cambió al reparto, con solidaridad, y se establecieron límites mínimo y máximo (topes) a las

¹¹ No hubo consenso, sin embargo, en cómo establecer estos incentivos. La ANSES considera que las AFJP deben contribuir al financiamiento del trámite de prestaciones, mientras que las AFJP consideran que ellas tienen ya un incentivo para agilizar el trámite puesto que ello les ahorraría los adelantos que hacen. En todo caso, si se llegase a un acuerdo de cooperar en el financiamiento, las AFJP ahorrarían recursos.

prestaciones. La Ley 14.499, dio origen a los problemas puesto que determinó que el haber de la jubilación sería igual al 82 por ciento de la remuneración mensual asignada al cargo que tuviera el asegurado a la fecha de la jubilación, o sea, que el haber previsional sería sustitutivo del salario en actividad y debería «moverse» permanentemente en función del mismo. Esta norma absurda fue la base para miles de reclamaciones judiciales, el 70 por ciento de los cuales es por ajuste de haberes. La Ley 18.037, cambió la disposición anterior, estipulando que el haber para la movilidad se estimaría no sobre el salario en actividad sino en base a los tres mejores años en los últimos diez antes del cese; el haber se actualizaría en base al 70 por ciento del Índice del Nivel General de Remuneraciones (INGR); además facultó al Ejecutivo para establecer un tope a la prestación. La elevada inflación de los años ochenta estimuló los juicios y la Justicia declaró inconstitucional varias disposiciones de dicha ley y arbitrariamente sustituyó el INGR por el Índice del Peón Industrial, más tarde el Índice de Salarios Básicos del Convenio de la Industria y la Construcción. Entre 1967 y 1980, especialmente durante la dictadura militar, se crearon numerosos regímenes de privilegio con prestaciones equivalentes al 85 por ciento del salario en actividad, generándose más juicios. La enorme cuantía de los pagos retroactivos (con un interés a tasas activas, mayores que la tasa pasiva), así como los pagos futuros, resultantes de sentencias judiciales, amenazaba con una quiebra de todo el sistema previsional y obligó, en 1986-1991, a dictar varios DNU y leyes que declararon una emergencia, suspendieron la ejecución de las sentencias y concedieron una moratoria.

La ley de convertibilidad de 1991, rechazó toda indexación pasada o futura y derogó toda norma que se opusiese. Pero los juicios y sentencias favorables continuaron; en un caso destacado (Buscetta), la sentencia elevó el haber mensual de 1.400 a 15.000 pesos mensuales. El Decreto 78 de 1994, derogó la legislación de los regímenes especiales o de privilegio, pero la Corte Suprema lo declaró inconstitucional y permitió la subsistencia de dichos regímenes. La Ley 24.463 de 1995, de Solidaridad Previsional, estableció un tope jubilatorio de 3.100 pesos mensuales aplicable en toda la nación y aún para los regímenes provinciales transferidos en los que no existiera tope. La ANSES defendió la constitucionalidad de dicha ley ante la Corte Suprema, alegando la incapacidad de pagar pensiones superiores, así como los efectos nocivos para la gran mayoría de los jubilados y pensionados presentes y futuros si se rechazase dicho tope, y dio múltiples ejemplos de naciones que imponen un máximo al monto de sus pensiones. La sentencia Chocobar rompió con la práctica judicial anterior al reconocer los siguientes principios: las leyes no pueden ser interpretadas históricamente, sino en base a nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, de acuerdo con los recursos disponibles del sistema; la realidad debe primar sobre fórmulas matemáticas establecidas en leyes o por sentencias judiciales; la seguridad social es de derecho público y asistencial, no de derecho privado, por lo que no puede reclamarse una estricta proporcionalidad entre aportes y prestaciones; el Congreso tiene potestad para determinar la movilidad del Artículo 14bis, estableciendo el método conveniente y la tutela razonable de dicha garantía; en situación de crisis o emergencia, el Congreso puede suspender o limitar de manera razonable los derechos patrimoniales, ya que el interés colectivo predomina sobre el interés individual; y las diferencias establecidas por sentencias no pueden exceder los topes establecidos por el sistema previsional.

No obstante, la sentencia no se pronunció con respecto al período entre el 1 de abril 1994 al 31 de marzo de 1995 (fijando un ajuste del 13.78 por ciento pero sin exceder los porcentajes sobre los haberes en actividad establecidos por las leyes previsionales) y excluyó a los regímenes especiales hasta la Ley de Solidaridad Previsional, por lo cual dejó un espacio para reclamaciones (ANSES 2002b).

Hay quienes consideran (asociaciones de jubilados y pensionados, abogados especializados en juicios previsionales) que los jueces deben aplicar estrictamente la ley, pues de lo contrario, no habría defensa contra la violación de los derechos adquiridos. Otro punto de vista es que dentro de determinado plazo, el problema terminará cuando mueran todos los jubilados y pensionados con un derecho potencial a juicio. Por el contrario, hay una posición crítica (ANSES, SSS) respecto de dichos fallos basado en las razones siguientes:

- i) la breve referencia al Artículo 14bis de la Constitución, expresando que la ley establecerá «jubilaciones y pensiones *móviles*», no define la movilidad;
- ii) los jueces son laboralistas no expertos en seguridad social y han mostrado un sesgo favorable al jubilado o pensionista y en contra del organismo previsional;
- iii) la Justicia ha aplicado la letra de la ley de manera estricta y rígida, no ha tenido en cuenta la realidad económica, los cambios que han ocurrido en la naturaleza y financiamiento del sistema previsional (que pasó de capitalización parcial a reparto), tampoco ha considerado que las remuneraciones han disminuido en los últimos años y se ha basado en los aumentos salariales anteriores a dicha caída;
- iv) la Corte no ha tenido en cuenta el enorme daño que ha causado al sistema previsional y ha creado un grave riesgo de que la gran mayoría de los beneficiarios actuales y los futuros no pudiese cobrar sus pensiones;
- v) los jueces han estado protegidos de las consecuencias adversas financieras de sus fallos puesto que tienen su propio sistema especial de previsión social, además tienen interés en que no se establezca un tope generalizado pues eso afectaría sus pensiones;
- vi) existe una marcada desigualdad entre los reclamantes de los juicios que en su gran mayoría eran trabajadores dependientes con elevados ingresos y son jubilados que perciben un alto haber, por lo que pueden contratar a un abogado experto en este tipo de litigios y los jubilados de bajos ingresos que rara vez reclaman (el promedio de pago por retroactividad son 20.000 pesos, mientras que la PBU anual actual es de 2.400 pesos); y
- vii) la Justicia, por lo general, no le ha impuesto costas al reclamante cuya demanda es rechazada, ni multa por temeridad y malicia, de manera que el costo del juicio lo ha asumido casi siempre el sistema previsional.

Los cambios ocurridos en 2001-2002, están generando un nuevo ciclo de reclamaciones judiciales. Ya se mencionaron los recursos de amparo interpuestos por la UAFJP ante la Justicia Nacional contra la suscripción compulsiva de Letras del Tesoro y la pesificación de los préstamos garantizados. En una entrevista con un abogado experto en este campo, el mismo informó que ya tiene muchos casos de reclamantes a la ANSES, la SAFJP, las AFJP, la Superintendencia de Seguros y las compañías de seguros que pagan rentas vitalicias. Por otra parte, la ANSES informa que no tiene fondos para pagar dichas reclamaciones.

El Diagnóstico elaborado por la ANSES en 2002 identificó varias fallas propias en la litigiosidad: falta de seguimiento de causas judiciales, excesivo número de causas manejadas por cada abogado de la institución (1.600 causas por abogado), necesidad de mecanismos para derivar

causas de un abogado a otro, ausencia de alarmas por cercanía o vencimiento de fechas de presentación, y diferencias de interpretaciones judiciales entre la ANSES y la SSS. El Plan Operativo de la ANSES ha diseñado una serie de acciones para la Gerencia de Liquidación de Sentencias Judiciales, incluyendo: Base Unica de Sentencias Judiciales que centralice, compile y actualice la información estadística sobre las causas en trámite y sentencias pendientes de liquidación; cuantificación de los créditos y deudas resultantes de litigios judiciales; normalización de la cancelación de las deudas consolidadas; desarrollo de nuevas estrategias de defensa, etc. El Plan Estratégico 2002-2005, tiene entre sus objetivos prioritarios gestionar prestaciones libres de cualquier posible litigiosidad posterior, con las metas de reconocer los derechos legítimos y disminuir la deuda potencial emergente de prestaciones no ajustadas a los derechos. Además, efectuar un seguimiento efectivo de las causas judiciales, coordinar dicho seguimiento con los abogados, y trasladar a la SSS la interpretación administrativa para lograr la unidad. Por último, se prevé establecer un marco normativo para evitar integralmente la litigiosidad previsional que incluya la reglamentación de la Ley 23.853, la ratificación de la interpretación de los Regímenes Especiales, la prevención de la litigiosidad mediante el establecimiento de plazos de caducidad y prescripción, y la normatividad de los delitos contra la seguridad social.

3. Régimen de Capitalización del SIJP

En esta sección se analizarán tres problemas a los que hace frente el régimen de capitalización: (a) fallas en la competencia y pesada carga administrativa de las AFJP, (b) costo de las primas de seguro y (c) independencia de la SAFJP (en la sección I-D-2-b se discutió la necesidad que la ANSES y las AFJP colaboren en el trámite de las prestaciones).

a) Fallas en la competencia y pesada carga administrativa de las AFJP

En el año 2000, Argentina contaba con 13 administradoras de fondos de pensiones (el mismo número que México), el número más alto entre los nueve países de América Latina con reformas previsionales estructurales. Además, el porcentaje de concentración de afiliados en las tres AFJP mayores en Argentina era de 53 por ciento, el más bajo de la región después de México (42 por ciento). Estos eran dos indicadores positivos que sugerían que existía un número de AFJP y distribución de afiliados adecuados para que funcionara la competencia. Por otra parte, el aporte del asegurado era del 11 por ciento y de éste el 6,6 por ciento era depositado en la cuenta individual y el 3,4 por ciento en la AFJP (el 2,2 por ciento como comisión neta y el 1,2 por ciento para la prima de seguro por invalidez y muerte), de manera que la carga administrativa sobre el descuento era del 31 por ciento y colocaba a la Argentina en el tercer lugar más alto de la región por su pesada carga administrativa (ver Mesa-Lago 2001a). En 1995-2001, el descuento bajó ligeramente del 3,5 por ciento al 3,4 por ciento (SAFJP 2001a). Un estudio de esto último en 2000, concluyó que «el nivel de la comisión seguía siendo alto», que «la baja en el costo del seguro no repercutió en una baja de las comisiones en beneficio de los afiliados», y que el porcentaje de la comisión (restando la prima) «representa porcentajes elevados en términos reales», de ahí que la reducción de la comisión era «un objetivo pendiente» (BID 2000: 151).

En febrero de 2002, el número de AFJP se había reducido de 13 a 12 y el porcentaje de concentración de afiliados en las tres mayores había subido del 53 por ciento al 58 por ciento (SAFJP 2002a). La SAFJP ha hecho un estudio sobre el significativo y creciente proceso de concentración de las AFJP en sus primeros siete años de operación (SAFJP 2001b) y concluido en

un estudio más reciente que: «Si bien no se puede afirmar categóricamente que el mercado de AFJP sea oligopólico, presenta numerosas características que constituyen los rasgos principales de dicho modelo» (SAFJP 2002b: 20).

En enero 2000-2001, se asignaron de manera uniforme 404.000 afiliados indecisos (74 por ciento del total de afiliados nuevos) entre todas las AFJP, lo cual perjudicó a los de ingresos bajos que se afiliaron a aquellas que cobraban elevadas comisiones; este grupo también se perjudicaba por el marcado efecto regresivo de la comisión fija que proporcionalmente les cargaba una comisión más alta sobre su salario.

El Decreto 1306 de 2000, adoptó varias medidas positivas para estimular la competencia y reducir el costo de las comisiones, pero su vigencia está suspendida hasta que se decida la apelación ante la Corte Suprema. Para evitar la excesiva concentración y siguiendo el ejemplo de México, el Decreto estableció un límite del 27,5 por ciento del mercado a cualquier AFJP y encomendó su regulación a la SAFJP. También dispuso que los asegurados indecisos fuesen asignados a la AFJP que cobrase la menor comisión, lo cual tendría varios efectos en las prestaciones: una reducción del 23 por ciento en la comisión pagada por los indecisos de bajos ingresos (comparado con el pago del 21 por ciento más si fuesen asignados a las que cobran la comisión más alta), el aumento correspondiente del depósito en la cuenta individual y el estímulo a la competencia. Por último, siguiendo el ejemplo de Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay, que o bien nunca establecieron la comisión fija o la eliminaron o no la cobran, el Decreto eliminó dicha comisión, con lo cual corrigió el citado efecto regresivo, hizo más transparentes las comisiones y facilitó la comparación entre los cobros de las AFJP (SSS 2000). (Las AFJP que tienen muchos afiliados de bajo ingreso alegan que la eliminación de la comisión fija les perjudica porque no pueden recuperar sus costos administrativos pero, por otra parte, reciben un mayor número de indecisos que antes). El Decreto 1495 de 2001, en vigor, ratificó las medidas de eliminar la comisión fija y asignar a los indecisos a las AFJP que cobran comisiones menores, pero no el tope porcentual a la afiliación de las AFJP.

Desde noviembre de 2001, el asegurado aporta el 5 por ciento al régimen de capitalización, del cual el 2,7 por ciento se deposita en la cuenta individual y el 2,3 por ciento es la comisión promedio (SAFJP 2002b). Aunque el descuento se ha reducido del 3,4 por ciento al 2,3 por ciento, debido a la reducción del aporte, los costos administrativos han aumentado del 31 por ciento al 46 por ciento y se han convertido en los más elevados de la región¹². El descuento (comisión más prima) ha bajado, debido a tres factores: la eliminación de la comisión fija, la reducción de la comisión variable sobre el aporte y la rebaja considerable de la prima (véase Sección siguiente). La eliminación de la comisión fija sería compensada con una comisión del 20 por ciento sobre la rentabilidad anualizada que excediera el 5 por ciento. Sin embargo, la pesificación a una tasa de 1,40 resultó en una rentabilidad en pesos ficticia que obligó a suspender temporalmente la comisión sobre la rentabilidad.

No ha habido una discusión pública en el país, ni tampoco en el Congreso, sobre la necesidad de estimular una competencia adecuada entre las AFJP, la orientación de su publicidad y esfuerzo de

¹² Es importante resaltar que este concepto de «carga administrativa» está directamente relacionado con el tamaño del aporte y no con el costo/efectividad del sistema en términos de una mayor competencia y estructura de costos de la industria de AFJP. Es decir a mayor aporte, *ceteris paribus*, la carga administrativa será menor.

afiliación, así como sobre los elevados costos administrativos del régimen de capitalización. Sobre esto, un entrevistado opinó que parecía existir un acuerdo tácito: el Estado recibía la parte más significativa de los fondos de inversión de las AFJP y no intervenía en el tema de la pesada carga administrativa de éstas. Un problema persistente es el alto porcentaje del gasto de las AFJP que se dedica a comercialización o mercadeo, estimado por diversas fuentes entre el 30 por ciento y el 50 por ciento. Las AFJP se centran en atraer a los asegurados de sus competidores (especialmente los de mayor ingreso), en lugar de hacer un esfuerzo por afiliar a trabajadores no cubiertos. La publicidad se centra en la imagen de la AFJP, sin un intento de suministrar información adecuada y educar a los trabajadores y asegurados con respecto a las bondades del sistema y cual es la AFJP más eficiente en cuanto a las comisiones y la rentabilidad. Sobre este asunto, declara la SAFJP: «Las administradoras, a fin de ampliar su participación en el mercado (que los traslados netos sean positivos y que se incorporen nuevos afiliados) deben diferenciarse entre sí ... la competencia por medio del incremento del gasto en publicidad y promoción parece ser más efectiva que la reducción de las comisiones y el incremento de la rentabilidad» (SAFJP 2002b: 20).

Otro problema es que aproximadamente la mitad de las AFJP están vinculadas con un banco y esto se informa que tiene un efecto adverso en la libre elección de la administradora. Un funcionario de una AFJP y un dirigente sindical coincidieron en ofrecer el ejemplo siguiente: si el asegurado que solicita un préstamo a un banco no está afiliado a la AFJP que trabaja con el mismo, se le sugiere que cambie a ésta para facilitar la concesión del préstamo (Esto constituye una violación de la ley, la cual prohíbe todo condicionamiento a la afiliación o a la libertad del trabajador para elegir una AFJP a través del ofrecimiento de prestaciones diferentes a las que constituyen su objetivo). Pero también se dieron ejemplos de cómo los intereses de la AFJP no siempre coinciden con los de los bancos debido a la «pesificación asimétrica» en que los bancos tendrán pérdidas por tener que devolver préstamos en dólares a una tasa de 1,40, pero sus obligaciones se pesificaron uno a uno. Pero por otro lado, las AFJP cuentan con depósitos en los bancos que han sido pesificados a 1,40.

También se comunican irregularidades en algunas AFJP. En marzo, los medios de comunicación informaron que, en una de las tres AFJP más grandes, el gerente financiero adquiría instrumentos, si su valor subía los colocaba en una cuenta especial, pero si bajaba su valor los cargaba a las cuentas individuales. Todos estos problemas requieren una discusión pública seria a nivel nacional que sirva para adoptar las medidas apropiadas para resolverlos.

En Costa Rica, la comisión sobre la rentabilidad predomina y se preguntó a la UAFJP su opinión sobre si se mantendría la estructura actual de las comisiones en caso de que se volviese al 11 por ciento de descuento original y qué papel jugaría la comisión sobre la rentabilidad. La respuesta fue que las AFJP aún estaban en la etapa inicial de operación y sufriendo una crisis aguda pero, a mediano plazo, si ocurriese una recuperación económica adecuada, ellas considerarían la sustitución gradual de la comisión sobre el aporte por la comisión sobre la rentabilidad excedentaria del 5 por ciento.

Otro aspecto que debería considerarse es extender el período de un año que se utiliza para calcular la rentabilidad mínima promedio del sistema a dos o quizás tres años, a efectos de proporcionar incentivos a las AFJP para evitar el «efecto manada» y diversificar más la cartera entre ellas.

b) Costo de las primas de seguro de invalidez y muerte

Las primas que cargan las compañías de seguro de invalidez y muerte han fluctuado de manera considerable desde 1994 en porcentaje respecto del salario: comenzaron en el 2 por ciento bajaron al 0,9 por ciento en 1997-1998, volvieron al 2 por ciento en 2000-2001 y bajaron al 0,5 por ciento en febrero de 2002. Estas oscilaciones se deben a varias causas: los prolongados tiempos de invalidez temporal antes de ser permanente (3 a 5 años) en algunos casos por fraude; el largo período que requiere el procedimiento para otorgar la pensión de invalidez definitiva (debido a las verificaciones de las comisiones médicas); las pólizas cubrían los siniestros no sólo en el año en curso sino también la continuación de los ocurridos con anterioridad, por lo cual, se incrementaba el costo; los juicios por reclamaciones son muy prolongados (hay casos que no se han cerrado desde 1994) lo cual crea incertidumbre y eleva el riesgo; y la reducción de los afiliados que cotizan, lo que reduce el monto salarial sobre el que se cobra la prima e induce un aumento de los que pagan (el costo de la compañía de seguro es el mismo, la cuestión es quién lo sufraga). A diferencia de las AFJP, el mercadeo no es causa del elevado costo de la prima pues las compañías de seguro tienen un contrato con aquéllas, el cual les asegura un número de asegurados y no tienen que competir por ellos. Por otra parte, hay una gran diversificación de los productos lo que hace poco transparente los costos. Algunos entrevistados alegaron que la SSN no ha ejercido una fuerte reglamentación de la industria y que su respuesta es lenta, y que son la SAFJP y la SSS las que ejercen presión para reglamentar y supervisar mejor.

El 2002, la prima bajó mucho debido a que las compañías firmaron pólizas nuevas que cubren sólo los riesgos que ocurren desde su inicio en adelante, mientras que las pólizas antiguas cubren los siniestros anteriores. No obstante, en el mediano plazo la prima tendrá que aumentar debido a la acumulación de casos. Con respecto al aumento de la prima por causa de la disminución de la proporción de afiliados que cotizan, el Decreto 300 de 2001, estipuló que se dedujese la prima de la cuenta individual, con lo cual baja su costo. La postura de la SSN y de las compañías de seguro, es que esta medida se fundamenta en razones de equidad (eliminación del subsidio que los cotizantes pagan a los que no cotizan) y porque mantiene la cobertura de los no aportantes durante un período.

c) La independencia de la SAFJP

En varios países de la región que han implantado una reforma previsional estructural, el papel de la Superintendencia en regular, controlar y proteger el régimen de capitalización ha sido decisivo y, para lograrlo, su independencia y autonomía han sido pilares fundamentales. La percepción entre la inmensa mayoría de los entrevistados es que la SAFJP es un organismo técnico, con personal profesional capacitado y salarios al nivel de la empresa privada, así como una elevada continuidad relativa en el personal directivo (los dos primeros superintendentes tuvieron un mandato más largo que los dos últimos). Cuando cambia el Superintendente también se sustituye al Gerente General, pero entre el personal por debajo de ellos, ha habido continuidad.

Sin embargo, también se dio un consenso relativamente amplio entre los entrevistados en el sentido de que la SAFJP, sobre todo en años recientes, no ha sido realmente independiente del gobierno. Técnicamente la Superintendencia está afiliada al Ministerio de Trabajo, pero en la práctica se dice que depende del Ministerio de Economía. En Chile, a raíz de la grave crisis económica de 1981-1983, la Superintendencia notó que la mayoría del fondo estaba invertido en instrumentos estatales y consideró esto un riesgo peligroso, de ahí que, tomó la iniciativa para impulsar la diversificación de la cartera y, a esos efectos manejó adecuadamente los topes de

inversión por instrumento. En Argentina, la SAFJP no ha desempeñado un papel similar, ya que la inversión en títulos públicos nacionales y emitidos por entes estatales creció de del 51 por ciento a fines de 1999 al 53 por ciento en julio de 2001, al 68 por ciento en enero de 2002 y al 76 por ciento en mayo de 2002 (SAJP 2001a, 2001b, 2001b, 2002a). El Gobierno necesitaba recursos para su política macroeconómica y el Ministerio de Economía buscaba resolver el problema fiscal y de liquidez, por ello se ejerció presión para aumentar el tope de inversión en títulos públicos nacionales y estatales, y la SAFJP no fue capaz de enfrentarse a esa presión. Existe un proyecto de unificar la SAFJP con la Superintendencia de Seguros y la Comisión Nacional de Valores, creando una sola Superintendencia dependiente del Ministerio de Economía. Las personas entrevistadas de los sectores empresariales y sindicales, así como de las AFJP y ciertos sectores del Gobierno, no consideran sensata esa medida puesto que reduciría en vez de aumentar la autonomía de la SAFJP. También se registró un amplio consenso sobre el hecho de que para fortalecer el régimen de capitalización del SIJP en el futuro, es esencial reforzar la independencia y autonomía de la Superintendencia.

II. Las normas internacionales del trabajo y el sistema previsional argentino

La reforma del sistema previsional argentino, que se llevó a cabo en 1993 mediante la adopción de la Ley 24.241, fue examinada en 1995 por la OIT en el marco de los Convenios núms. 35 y 36, ratificados por Argentina. El análisis comparativo elaborado al efecto tomó únicamente en cuenta la Prestación Básica Universal (a la cual todo trabajador afiliado al sistema de jubilaciones y pensiones tiene derecho), habida cuenta de que ésta satisfacía, al menos desde el punto de vista legal, los requerimientos de esos convenios. No obstante, el deterioro de la situación económica y social en Argentina plantea una serie de dudas por cuanto a la aplicación en la práctica de esos instrumentos.

Por otra parte, a la luz de las disposiciones de la Parte V del Convenio núm. 102: Seguridad social (norma mínima), 1952 (no ratificado por Argentina), se plantean las cuestiones que figuran a continuación por considerarse que este instrumento consagra principios generales en materia de prestaciones de vejez y que, por ende, habrían de servir de pauta para otros regímenes de seguridad social:

- a) *La reducción de la contribución patronal* (recorte legal) de 16 por ciento (1994) a 8 por ciento (2001) (véase sección I-A-1) *aunada a las pesadas cargas administrativas* sobre el descuento (comisiones) de las AFJP (equivalentes a 31 por ciento, véase a 46 por ciento), (véase sección I-D-3), *y al monto del aporte de los trabajadores* (8,7 por ciento de la masa salarial) *pueden poner en entredicho* las disposiciones del *párrafo 2, Artículo 71 del Convenio núm. 102*, según las cuales «El total de las cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de los recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos».
- b) A diferencia del régimen de reparto, el régimen de capitalización otorga una prestación no definida que, por ende, no es posible evaluar, *a priori*, en el marco del Convenio núm. 102, el cual determina la cuantía de las prestaciones con relación a los ingresos anteriores del beneficiario. Sería, por ende, necesario poder evaluar si la Prestación Básica Universal (PBU), equivalente a 200 pesos, satisface las disposiciones del Artículo 66 del Convenio núm. 102. Al respecto se recuerda, que *se puede recurrir a este artículo* en el marco del sistema privado de pensiones *siempre que la prestación mínima de vejez*, pagada a un beneficiario tipo después de 30 de cotización, *alcance el monto mínimo requerido por el Convenio* (40 por ciento del salario de un trabajador ordinario no calificado adulto, de sexo masculino, elegido de conformidad con las disposiciones de los párrafos 4 o 5 del mencionado artículo).
- c) La PBU se otorga a aquellos afiliados que hubieran cumplido 60 o 65 años de edad y que acreditaran 30 años de cotización (Artículo 19, Ley 24.241). No obstante, *no se prevé en cambio a dichas edades*, de conformidad con el párrafo 2, inciso a), del Artículo 29 del Convenio núm. 102, *el pago de una prestación reducida a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación de quince años de cotización o de empleo*. Sin embargo, el sistema otorga una prestación por edad avanzada a los 70 años si el cotizante ha registrado al menos diez años de aporte de los cuales, al menos cinco, deben haberse registrado durante los ocho años antes del cese de actividad

La Prestación Proporcional (PP), a que se hace alusión en el marco del Decreto 1306 de 2000 (cuya vigencia está suspendida por apelación ante la Corte Suprema), (página 34, diagnóstico) o la Prestación Proporcional Básica (PPB), que habría de otorgarse a los asegurados que cumplan 70 años de edad y que tengan un mínimo de cotizaciones de 10 o 15 años de cotizaciones, respectivamente, *satisfarían parcialmente las disposiciones mencionadas del Convenio núm. 102*. En virtud de este instrumento la edad prescrita para la concesión de las prestaciones no deberá exceder de sesenta y cinco años.

- d) La información proporcionada pone de relieve el impacto adverso de la crisis y de los cambios introducidos por el SIJP a fines de 2001 y principios de 2002 tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. Así, la PBU, la PC y la PAP han disminuido fuertemente su poder adquisitivo debido a la inflación resultante de la liberalización del tipo de cambio : 21 por ciento acumulada en los primeros cuatro meses de 2002. Para contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre el monto de las prestaciones, el Convenio núm. 102 prevé (Artículo 65, 10), y Artículo 66, 8)) «...que los montos de los pagos periódicos en curso (...) serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.»

III. Pautas para enfrentar la crisis

No es posible recomendar políticas para enfrentar la crisis previsional sin tener en cuenta el entorno macroeconómico de la nación, puesto que el desempeño de la previsión social va a estar condicionado por la evolución de la economía. Esto no significa que no puedan adoptarse medidas para resolver o aliviar algunos problemas internos del sistema de previsión y mejorar sus perspectivas futuras. En esta sección se presentan unas pautas generales coherentes de políticas, se propone acciones inmediatas para abordar problemas prioritarios susceptibles de ser solucionados o para remediar un deterioro futuro, así como medidas a mediano y largo plazo con el fin de reformar y mejorar dicho sistema. La crisis ha puesto en evidencia o agravado problemas que ya existían en el sistema pero que anteriormente no se consideraban fundamentales y apremiantes. También ofrece una oportunidad única para que todos los sectores implicados debatan dichos problemas y busquen medidas correctivas tratando de maximizar el consenso. Es obvio que es imposible un acuerdo absoluto sobre todos los temas, pero el proceso participatorio y de discusión tiene el potencial de generar un mayor consenso. No puede darse, en el contexto actual, una evolución positiva del sistema previsional sin un sacrificio compartido, pues si cada sector o grupo pretendiese preservar todos sus «derechos», «conquistas» o «privilegios», sería imposible una solución. De ahí que en el proceso de concertación cada parte tiene que ceder algo, con el fin de lograr un acuerdo equilibrado para abordar los problemas decisivos a los que hace frente la previsión social argentina.

La gravedad de la crisis previsional y la presión para dar respuestas rápidas a la misma pueden provocar la adopción de acciones parciales e incompletas de tipo «parche» que agravarían el laberinto jurídico ya existente, no atacarían las raíces del problema y podrían deteriorar aún más la precaria situación financiera del sistema. Es por ello que se recomienda la elaboración de un marco jurídico integral para el sistema previsional, que incluya las medidas que se recomiendan a continuación y otras que surjan del diálogo social. En esta sección y la siguiente, se sugiere la realización de algunos estudios imprescindibles para la adopción de decisiones adecuadas y financieramente sólidas. Se recomienda la constitución de una Comisión Técnica de Reforma Previsional que se haga cargo de este proceso; la misma debería estar presidida por la SSS e integrada por una representación adecuada del Gobierno, los trabajadores, los empleadores, y expertos argentinos con una reconocida trayectoria en este campo.

A. Modelo previsional

En torno a este tema, las personas entrevistadas por el consultor centraron su atención en problemas puntuales en lugar de referirse al marco general del sistema de previsión social actual. Sin embargo, se identificaron tres posturas principales sobre el tema: (1) regresar al régimen anterior de reparto, (2) diseñar un nuevo modelo y (3) mantener el actual modelo mixto pero con reformas.

1. Regresar al Sistema de Reparto

Algunos entrevistados afirmaron que el modelo mixto y el de capitalización habían fracasado y que, por tanto, debería volverse a un régimen general de reparto. Argumentaron que hay una creciente dependencia del sistema previsional del subsidio fiscal (70 por ciento), que el 76 por ciento del FJP está invertido en títulos públicos, que el sistema es cada vez menos contributivo en el financiamiento pero más contributivo en las prestaciones (requiriendo 30 años de aportes para la

PBU que es parte esencial del régimen de reparto) y que los gastos administrativos del régimen de capitalización representan la mitad de los aportes. Sin bien el grueso de estos argumentos tienen fundamento, la mayoría también se aplica al régimen de reparto. Un alto funcionario de la SAFP refuta el argumento de que la crisis prueba que el régimen de capitalización no es viable, expresando que esto sería equivalente a sostener que la crisis prueba que todo el sistema financiero y la economía argentina no son viables (Demarco 2002). Es obvio, que tanto el sistema económico-financiero como el previsional atraviesan una severa crisis, pero no hay que tirar el balde de agua sucia con el niño dentro, lo que se requiere es una serie de políticas para resolver o aliviar los problemas existentes y generar una mejora. Por último, no se logró obtener respuesta a varias interrogantes decisivas que se plantearon a los que abogan por el regreso al sistema de reparto: (a) cuánto costará ese cambio en términos de cotizaciones, aportes e impuestos, (b) cómo se financiará dicho sistema si el actual régimen de reparto sufre un gravísimo déficit, (c) cómo incentivar a los trabajadores a que se afilien y coticen a dicho sistema y (d) qué hacer con los fondos en las cuentas individuales. El regreso total al régimen de reparto podría, a corto plazo, aumentar sus ingresos debido a que se le transferiría el aporte personal del régimen de capitalización. Sin embargo, a largo plazo aumentaría la deuda implícita previsional y el aporte fiscal necesario. Debe realizarse un estudio financiero-actuarial para calcular los efectos de este regreso y si es factible el financiamiento de su costo.

2. Diseñar un Nuevo Modelo

Sólo un entrevistado fue concreto en cuanto a un nuevo modelo previsional, el cual se compondría de tres pilares: (a) una prestación básica universal a financiar con impuestos y transferencias de recursos procedentes de una reforma de las PNC; (b) un régimen obligatorio de cuentas hipotéticas, como existe en Suecia, financiado con cotizaciones patronales (del 12 por ciento al 16 por ciento), más un punto porcentual de aporte de los trabajadores, y (c) un régimen voluntario con un aporte del 10 por ciento de los trabajadores, administrado por AFJP modificadas. Este cambio tendría que ir acompañado de una reforma tributaria que aumentase el impuesto sobre las ganancias cuyos ingresos se argumenta son hoy de los más bajos en el mundo en relación con el PIB. Se plantearon varias preguntas sobre este enfoque y no se obtuvieron respuestas convincentes: (a) el costo del primer pilar sería del 2 al 3 por ciento del PIB y requeriría cuantiosos recursos fiscales que hoy no existen, además otorgaría una prestación a grupos de ingreso medio superior y alto que no lo necesitan, aspectos que han sido analizados en este Informe; (b) las cuentas hipotéticas constituyen un enfoque innovador pero sería un sistema complejo que requeriría gran disciplina y no estaría exento de los problemas que hoy aquejan al sistema previsional argentino, además la eliminación del aporte del 11 por ciento al régimen de reparto agravaría enormemente el déficit de este pilar, y (c) si se hiciese voluntaria la afiliación al tercer pilar pocos trabajadores se incorporarían al mismo

3. Mantener el Modelo Mixto pero Reformado

Esta fue la posición de la mayoría de los entrevistados que se refirieron a un modelo general y es la que se recomienda con las reformas que se discuten en las secciones siguientes. La Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva recomendó estudiar un mecanismo que permita el traslado del régimen de capitalización al de reparto, en condiciones que eviten desequilibrios y desestabilización del sistema. Hay un proyecto en la Cámara de Diputados que establece la «libre opción», o sea, permitir a todos los asegurados cambiarse entre los regímenes de reparto y capitalización después de

dos años de permanencia en uno de ellos. El problema es que cuando la rentabilidad cae, como en el último año, se preferirá el primero pero, cuando crezca, será atractivo el segundo; por eso en Colombia se extiende el período de permanencia a tres años (Mesa-Lago 2001a). La libre opción (aún con un período requerido de permanencia) tiene riesgos que pueden desequilibrar tanto al régimen de reparto como al de capitalización, debido a un potencial efecto «manada» que podría producirse en una situación de crisis. Una alternativa más moderada es permitir «por una sola vez» el regreso al régimen de reparto, pero ello no excluye el riesgo anterior; además al comienzo de la reforma se concedieron dos años (1994-1996) para optar por regresar al régimen de reparto y esta alternativa abriría una vez más dicha opción. En consecuencia, se recomienda no adoptar una decisión hasta que se haya hecho un estudio financiero-actuarial sobre los efectos de estas alternativas.

B. Financiamiento

La combinación de algunas fallas en el diseño del modelo mixto y, especialmente, las políticas adversas implantadas con posterioridad, han provocado graves problemas financieros tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. Esta sección resume estos problemas y propone medidas para paliar la situación.

1. Problemas Financieros del Régimen de Reparto (RR)

- a) *Caída en los ingresos.* Esto ha sido provocado por las causas siguientes:
 - i) pérdida del aporte personal (el 8,7 por ciento de la masa salarial) transferido del RR al régimen de capitalización (RC);
 - ii) recorte de la cotización patronal del 16 por ciento a un promedio del 8 por ciento, resultante de numerosas disposiciones legales que han creado enorme confusión;
 - iii) modalidades de empleo en que no se paga cotización patronal ni aporte personal o se reducen estos a la mitad;
 - iv) creación del monotributo a los trabajadores autónomos, el cual redujo sus aportes, y
 - v) agravamiento de la evasión, el porcentaje de afiliados que cotizó al RR cayó del 50 por ciento al 31 por ciento.

Las numerosas disposiciones legales que redujeron a la mitad la cotización patronal crearon un laberinto legal virtualmente incomprensible para los empleadores y los supervisores fiscales, lo cual contribuye a la baja ejecución legal. Lo ideal sería uniformizar el porcentaje de la cotización patronal y aumentarlo al nivel que existía antes de todas las políticas de recorte y diferenciación del mismo. La UIA, los empresarios y el Ministerio de Economía, se opusieron a un aumento de la cotización alegando que eso fomentaría la evasión y la informalidad, a la par que perjudicaría a las empresas pequeñas y las actividades industriales que hacen frente a una seria competencia internacional. Por el contrario, algunos expertos y un dirigente sindical argumentaron que la devaluación del peso ha hecho y hará mucho más competitivas la producción y las exportaciones argentinas, lo que antes estaba bloqueado por la convertibilidad cambiaria. Por tanto, la reducción del costo laboral que antes se utilizó como herramienta mellada para reducir la cotización patronal,

permitiría un incremento progresivo de la misma en la medida en que se recupere la economía y aumente la productividad. En la SRT, se opinó que podrían establecerse dos porcentajes, el 20 por ciento para las empresas con elevada capacidad y el 14 por ciento para las de más baja capacidad y que estos porcentajes no son arbitrarios sino constituyen medias nacionales razonables. Otra postura es que podría dejarse el nivel del porcentaje como está pero cobrarse de manera efectiva, un punto vinculado con la eficacia de la recaudación. Se encontró mucho menos resistencia, de hecho bastante consenso, en la necesidad de uniformizar y simplificar la cotización. Así, se afirmó que el sector empresarial siempre ha apoyado una cotización unificada, una sola boleta de pago y un solo cobrador. No obstante, se dice que en determinadas regiones (tabacaleras, azucareras), la eliminación de la diferenciación en la cotización tendría efectos adversos en la producción, aunque sería factible reducir el número de zonas favorecidas. Este es un tema que requiere ser estudiado.

Si bien, se han prohibido una serie de modalidades de empleo sin protección previsional, debería examinarse las que aún están en vigor y la factibilidad de que abonen las cotizaciones patronales y aportes personales. También debería revisarse el monotributo y la conveniencia de modificarlo para que no afecte al aporte previsional. Es esencial mejorar el sistema de recaudación (véase más adelante Sección 3). Por último, deben adoptarse medidas relacionadas con las prestaciones para reducir gastos y ofrecer incentivos al aporte (véase sección II-C-1 y 2) y mejorar la administración y otorgamiento de las prestaciones (véase sección II-E-2-a y b).

b) Aumento de los gastos. Esto ha ocurrido por las siguientes causas:

- i) se cargó al RR las pensiones en curso de pago, así como el costo de la PBU y la PC en el régimen de capitalización, lo que no se hizo en varios de los países que han implantado una reforma previsional de carácter estructural, donde estas prestaciones son sufragadas por el Estado;
- ii) los regímenes provinciales incorporados generan un déficit superior a mil millones de pesos equivalente al 10 por ciento del déficit del RR, y
- iii) las sentencias judiciales de reclamantes por ajuste de haberes generan pagos por 11.358 millones de pesos.

Es poco lo que puede hacerse con respecto al diseño original del modelo mixto. El aporte fiscal para el pago de las pensiones en curso de pago y las prestaciones PBU y PC en el régimen de capitalización tendría que ser sufragado de cualquier manera, pero debería hacerse esto de manera más transparente para que queden claros los recursos fiscales que se dedican a estos fines. Los regímenes provinciales incorporados deben ser reformados a fin de ajustarse a los topes de SIJP e igual acción debe tomarse con los regímenes especiales y/o de privilegio (véase sección II-E-1-a y b). También debe enfrentarse los litigios judiciales prolongados y costosos (véase sección II-E-2-c).

2. Problemas financieros en el régimen / esquema de capitalización (RC)

a) Reducción del aporte del 11 por ciento al 5 por ciento. Los argumentos utilizados para justificar esta reducción fueron pobrísimos (estimular el consumo) y han sido refutados con argumentos de peso, así como por proyecciones de su impacto en el FJP futuro que representaría una acumulación menor de un 29 por ciento en diez años, además el consumo ha seguido contrayéndose. La Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva recomendó nivelar los aportes

personales en 11 por ciento y se encontró un amplio consenso entre los entrevistados (SSS, SAFJP, UAFJP, ANSES, UIA) a favor de la restitución del aporte del 11 por ciento en el régimen de capitalización. Por tanto, se recomienda que se restablezca dicho aporte para evitar efectos adversos en el futuro FJP, el monto de la cuenta individual y el beneficio futuro, así como para igualar el aporte de los dos regímenes. Lo ideal es que se emprenda esta acción por una sola vez y de inmediato.

b) Cambios en las normas de inversión y deterioro de ésta y de la rentabilidad. Hay que hacer un esfuerzo de gran envergadura para reducir la concentración de la cartera en títulos públicos nacionales, impulsar la diversificación de ésta y generar instrumentos alternativos para la inversión. Una de las alternativas para reestablecer la confianza en el régimen de capitalización sería que el Gobierno reconvierta en dólares el stock de instrumentos convertidos en préstamos garantizados y luego pesificados, pero con un período de gracia en el pago de intereses, los cuales serían capitalizados, y la fijación de la tasa de interés podría seguir los lineamientos propuestos por la SAFJP y la UAFJP. Esta solución, además, eliminaría los recursos de amparo. Es esencial diversificar la inversión de los nuevos ingresos del FJP pero para ello hay que generar alternativas de inversión. En esta labor, la SAFJP debe jugar un papel decisivo y para ello, es importante reforzar su independencia del gobierno (véase sección II-E-3-c).

También debería establecerse una colaboración estrecha entre la SAFJP, la Comisión Nacional de Valores y la SSN. Un alto funcionario del Ministerio de Economía informó al asesor que se acababa de crear una Comisión de Reestructuración del Sistema Financiero una de cuyas funciones sería impulsar la generación de nuevos instrumentos financieros no públicos. Se debe dictar la legislación necesaria para proteger el FJP («blindaje») de la interferencia estatal, prohibiendo la inversión forzosa en títulos públicos nacionales, provinciales u otros entes públicos, estableciendo máximos de inversión a estos y reduciendo paulatinamente dicho tope. Posibles inversiones sugeridas por los entrevistados fueron el financiamiento de exportaciones a través de fideicomisos, las cedulas y letras hipotecarias para promover la construcción de viviendas, acciones de minería y bonos de empresa. Debido a la falta de flujo de capital externo, estos instrumentos se convierten en alternativas importantes para invertir el fondo y para promover la reactivación económica. Pero este tema requiere un estudio técnico para proteger el fondo y su rentabilidad. Desde fines de 2001 a mayo de 2002, aumentó considerablemente la inversión en títulos extranjeros pero estos instrumentos van a estar limitados por las necesidades de capital doméstico. Debería prohibirse las operaciones de compra y venta de activos entre el FJP y las AFJP o sociedades que estén vinculadas o pertenezcan al mismo grupo económico

Con respecto a la rentabilidad, un estudio reciente ha planteado que, si se eliminan sus bandas, hay que tomar medidas para controlar y evitar las pérdidas; actualmente sólo se protegen las basadas en un promedio de rentabilidad del sistema lo cual implica un serio riesgo, pues incentiva la búsqueda de la mayor rentabilidad en un plazo muy corto. Para enfrentar ese riesgo se propone establecer parámetros de calidad crediticia superiores a los existentes sin importar la rentabilidad de cada AFJP respecto al promedio. Para controlar los riesgos de mercado, hay que determinar la probabilidad de ocurrencia en un período de tiempo y con un grado de confiabilidad prefijado de la máxima pérdida de una AFJP, con supervisión periódica para constatar que no se ha rebasado dicho máximo (Demarco 2002). Debería estudiarse ésta y otras medidas para incrementar la rentabilidad.

3. Problemas de recaudación y fiscalización

Debe diseñarse una política tributaria de la seguridad social, que incluya el financiamiento de todos sus programas, la política de recaudación y fiscalización, enfrente el serio problema de evasión y mora de las cotizaciones patronales y aportes personales, e impute los pagos de manera clara y rápida. Hay una fuerte controversia sobre si la recaudación y fiscalización de las cotizaciones patronales y aportes personales a la seguridad social en general y a la previsión social en particular deben estar a cargo de un solo organismo o repartirse entre dos: AFIP (recaudación) e INARSS (fiscalización). Ambas posiciones tienen argumentos fuertes pero se encontró un consenso extendido sobre el hecho de que la AFIP no desempeña eficientemente la fiscalización debido a su diseño e incentivos que la impulsan a centrarse en los impuestos y las grandes empresas y descuidar las pequeñas empresas, trabajadores autónomos y agrícolas. La posición intermedia es encargar al AFIP la recaudación y al INARSS la fiscalización, con una mayor coordinación entre ambos organismos, que compartan la base de datos y crucen información. Si se siguiese esta orientación, no debería subordinarse al INARSS a la AFIP en la forma que lo hace la Resolución 14 de 2002, puesto que virtualmente convierte a la primera en un apéndice de la segunda.

C. Prestaciones

1. Desigualdades en el monto de las prestaciones

Se recomienda reducir las diferencias notables entre los haberes del SIJP con los haberes de las provincias transferidas, así como de los regímenes privilegiados y especiales (poderes ejecutivo, legislativo, judicial, docentes, servicio exterior, fuerzas armadas, etc.), estableciendo un tope máximo a todos los regímenes previsionales existentes en la nación y las provincias, salvo que los mismos sean fundamentalmente financiados con los aportes personales.

2. Repercusión de la crisis y los cambios en las prestaciones

No es posible resolver el problema de la erosión de las prestaciones y su poder adquisitivo, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización, sin implantar las medidas recomendadas sobre el financiamiento. Además, es esencial que se promueva un proceso sólido de recuperación económica, que permita aumentar el empleo y los salarios, incrementar las cotizaciones, facilitar la diversificación de la inversión del FJP, etc.

a) Régimen de reparto. No puede darse un trato privilegiado a las jubilaciones y pensiones si continúa el deterioro económico de los salarios y los niveles de la población, sin embargo, hay que considerar que el sustento de este grupo de la población mayoritariamente se basa en el haber de jubilación o pensión. Las prestaciones del régimen/esquema de reparto (PBU, PC y PAP) se han deteriorado con el aumento de la inflación. Por ello debería de garantizarse un mínimo básico durante el período de la crisis, manteniendo en lo posible el valor de la PBU ajustándola de manera razonable a la inflación. Esta acción debería tener preferencia sobre la eliminación del 13 por ciento de descuento a los que perciben 500 pesos y más; cuando ocurra la recuperación entonces podría eliminarse el referido descuento.

b) Régimen de capitalización. Los beneficiarios de rentas vitalicias en dólares (el 0,1 por ciento del total de jubilados y pensionados), son los más protegidas ya que se habían deteriorado sólo en 53,3 por ciento a principios de mayo debido al uso de una tasa de 1,40; no obstante, esta exigua

minoría también se ha perjudicado por el deterioro de la PBU y la PC que perciben. Los retiros programados se han deteriorado más que las rentas vitalicias pero menos que las prestaciones del régimen de reparto, mientras que los retiros fraccionarios han sufrido la misma suerte que los beneficiarios del régimen de reparto. Estas diferencias pudieran caracterizarse como una «lotería previsional», ya que se deben principalmente a políticas del gobierno respecto al tipo de cambio y al ajuste de la prestación, más que a la decisión de los asegurados y al desempeño de los regímenes. El deterioro de la prestación del 97 por ciento de los jubilados y pensionados y las diferencias citadas requieren un estudio cuidadoso y propuestas de políticas que van más allá de este informe. Se recomienda restablecer el aporte del 11 por ciento (igualándolo al aporte en el régimen de reparto), para evitar una erosión de aproximadamente el 29 por ciento en el valor del FJP en diez años y del 65 por ciento en el monto de la prestación en el mismo período. Idealmente dicho restablecimiento debería ser de inmediato pero, si esto no fuese políticamente viable, podría hacerse gradualmente en el período más corto posible y con un calendario establecido por ley. Habría que revisar la justicia de la práctica de traspasar sólo a las AFJP la reducción de la prima cuando baja la siniestralidad, sin beneficio para el asegurado. La SSN debería regular adecuadamente el impacto de una rentabilidad mayor del 4 por ciento sobre el monto de la renta vitalicia.

D. Cobertura

1. Caída en la cobertura previsional

Basado en distintos estimados la cobertura previsional se redujo mucho en 1994-2001 y especialmente en los dos últimos años. El porcentaje sin cobertura fluctúa entre el 70 por ciento de la fuerza de trabajo (basado en cotizantes al SIJP) el 32 por ciento de la población de 65 y más años con prestación por derecho propio; la cobertura ha caído a un ritmo de más de un punto porcentual anual y de no revertirse la crisis la situación empeorará. Es esencial y urgente tomar medidas, tanto a corto como mediano y largo plazo, para extender la cobertura de la fuerza laboral y de la población anciana.

2. Prestación uniforme focalizada asistencial

El examen de cuatro opciones generales para extender la cobertura a la población de 65+ determinó que la prestación uniforme universal no es factible financieramente por su altísimo costo (2 por ciento a 3 por ciento del PIB) y porque desperdiciaría recursos muy escasos pagando una prestación a grupos de ingreso medio superior y alto. Las otras tres opciones reducirían el costo porque se basan en una prestación uniforme focalizada, o sea, no universal. Se otorgaría a la población que no tenga ingreso ya sea por una prestación directa o a través de un cónyuge o que no tenga ninguno de los cónyuges ni una prestación ni empleo. La cobertura poblacional de 65+ (con una prestación de 125 pesos) desciende con estas tres opciones del 29 por ciento al 13 por ciento e igualmente su costo del 0,63 por ciento al 0,28 por ciento del PIB. El costo actual de las PNC es igual al 65 por ciento del costo de la primera de estas tres opciones y similar o mayor al de las otras dos. Una reforma de las PNC (explicada en III-D-1-e), facilitaría la transferencia de dichos recursos para financiar la extensión de la cobertura. Esta podría hacerse progresivamente, comenzando por la opción menos costosa de las tres (la que tiene la menor cobertura) y gradualmente moverse hacia las otras dos (ampliando la cobertura con un costo creciente). Cuando ocurra la recuperación, podría considerarse el uso de recursos fiscales adicionales si fuesen necesarios. Otra alternativa para

reducir costos sería aumentar la edad para percibir esta prestación y después reducirla progresivamente.

El Decreto 1306 de 2000 (cuya vigencia está suspendida por apelación ante la Corte Suprema), introduce una prestación universal (BU), en realidad focalizada, de 100 pesos mensuales para todos los que tengan menos de 10 años de aportes y 75 años de edad (reduciéndose a 70 años en seis años) y carezcan (directamente o por un cónyuge) de ingreso previsional o de otro tipo y propiedades inmuebles. El BU es muy similar a la tercera opción general explicada, salvo que aumenta la edad de 65+ a 75+ (para luego reducirla a 70+) con lo cual reduce su costo. La proyección del costo del BU es de 29 millones de pesos en el primer año y 208 millones en 2025, mientras que el costo de la tercera opción explicada es 842 y 1.066 millones respectivamente (el valor de la segunda se da en dólares pero en 2000 las dos monedas eran iguales). Esta diferencia es considerable, por lo que, antes de adoptar una decisión sobre la edad, deberían comprobarse estos cálculos. Por último, la experiencia negativa en la región de combinar las prestaciones asistenciales y previsionales, debe ser tenida en cuenta en el momento de decidir si dicha prestación será administrada por la ANSES o el MDSyMA; en el primer caso habría que separar los fondos.

Es importante destacar finalmente que la Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva recomendó extender la cobertura mediante una prestación básica no contributiva para los mayores de edad o incapacitados que carezcan de medios de subsistencia.

3. Prestación proporcional

El Decreto 1306 de 2000 también estipula una prestación proporcional (PP) a los que tengan entre 10 y 30 años de aportes y 70 años de edad, en proporción a los años aportados, la prestación fluctúa entre 150 y 300 pesos y no puede acumularse con ningún otro previsional o asistencial. El costo de la PP se estima en 7,7 millones en el primer año y 548 millones en 2025. Por otra parte, un estudio financiado por el Banco Mundial propone una Prestación Proporcional Básica (PPB) que sustituiría a la PBU y facilitaría el acceso a las prestaciones y la extensión de la cobertura. Requeriría un mínimo de 15 años de aportes efectivos y su monto aumentaría con los años de edad y de aportes, con haberes mínimos de 100 pesos (hombre) y 92 (mujer) y haberes máximos de 269 y 251 respectivamente. No se han publicado cálculos del costo proyectado de la PPB.

La comparación de las condiciones de la PP (Decreto 1306) y las de la PPB (propuesta) dio los resultados siguientes: (a) los haberes mínimo y máximo de la PP son superiores a los de la PPB, los años mínimos de servicios son menores, y no hay diferencias de género en el haber; (b) la PPB ofrece más flexibilidad en la edad, mientras que la PP establece una edad fija; (c) la PP es más generosa y equitativa que la PPB, pero ésta establece una mejor vinculación entre aporte y prestación en base a la edad, y (d) existen proyecciones del costo de la PP pero no de la PPB, por lo que es esencial tener proyecciones del costo de la segunda, a fin de compararla con los costos actuales y los costos proyectados de la PP, y poder adoptar una decisión apropiada entre estos enfoques.

4. Prestación suplementaria y otros aspectos del Decreto 1306

El Decreto 1306 de 2000 estipula la sustitución de la PBU por una prestación suplementaria (PS) a los que tengan 65 años de edad y 30 o más años de aportes, de acuerdo con una fórmula que

tiene en cuenta el monto de otras prestaciones (PC, PAP y JO), con una función distributiva, fluctuando entre 300 y 800 pesos. El costo de la sustitución de la PBU por la PS se estima en 34,9 millones en el primer año y 1.462 millones en 2025. Como ya se ha señalado, no existen estimaciones de los costos de la sustitución de la PBU por la PPB. Proyecciones para 2000-2030 del costo de las tres prestaciones estipuladas por el Decreto 1306 (BU, PP y PS), comparadas con los costos actuales, indican que el cambio ahorraría recursos por un total de 3,6 millones de pesos durante ese período.

Es importante mantener una brecha aproximada de tres a uno entre la prestación asistencial y la de previsión social para evitar generar incentivos perversos. La relación de mínimos y máximos entre las tres prestaciones contempladas en el Decreto 1306 (BU, PP y PS) es adecuada.

El Decreto 1306, estimula la postergación de la jubilación de la mujer con el fin de elevar la cuantía de su jubilación. Además, establece mínimos y máximos iguales para ambos sexos y estipula el uso de tablas de mortalidad únicas en la PP, medidas que tendrían efectos positivos en la reducción de las diferencias previsionales entre géneros. Pero no se consiguieron estimaciones del costo de estos cambios.

La suspensión de la vigencia del Decreto 1306 de 2000 y la decisión aleatoria de la Corte, crean considerable incertidumbre y confusión. Hay aspectos muy positivos de dicho Decreto (algunos ratificados por el Decreto 1495 de 2001), pero otros que deberían ser estudiados (por ejemplo, PS y costo de los cambios en el trato entre géneros). La proyección estimada de la reducción de costos (en comparación con los anteriores), debería ser evaluada por un organismo técnico externo. Una vez realizadas esas tareas, el Gobierno de la nación debería considerar la derogación de este Decreto e incorporar sus aspectos positivos en una ley (que termine con el litigio y la incertidumbre actual), como componente de una reforma legal comprensiva y adecuada del régimen previsional.

5. Regímenes *ad hoc* para trabajadores independientes y rurales eventuales

Estos dos grupos de trabajadores tienen características que hacen difícil su incorporación o facilitan la evasión: De esta forma, las condiciones deben ser modificadas. Con respecto a los autónomos, podría considerarse la sustitución de la renta presunta por la renta imponible declarada en el impuesto a las ganancias (SAFJP 2002b). La Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva también recomienda diseñar programas especiales para los trabajadores rurales. Este es un aspecto que requiere un estudio detallado con propuestas concretas. También es importante mencionar que actualmente se ha formado una comisión tripartita con la participación de gobierno, empleadores y trabajadores, que está trabajando junto con la SSS en el tema de los trabajadores rurales eventuales.

E. Administración

1. Generales del Sistema Previsional

Se recomienda acelerar el proceso de unificación y homologación del sistema general de previsión social así como integrar progresivamente o armonizar todos los regímenes existentes separados del SIJP; esta es una recomendación de la Mesa Sociolaboral Productiva. Para alcanzar ese objetivo debería dictarse una ley, lo antes posible, con adecuados fundamentos jurídicos, de equidad y financieros, que prohíba la creación en el futuro de cualquier régimen, programa o

régimen de prestaciones previsionales de carácter público y obligatorio. Esta ley también establecería las bases para el proceso de unificación, homologación e integración o armonización de todos los regímenes previsionales. Recomienda al respecto la SAFJP (2002b: 30): «las distintas cajas deberían adecuar sus mecanismos de cálculo, requisitos, derechos y obligaciones, a la estructura definida [en] la Ley 24.241». También es esencial crear un sistema centralizado y unificado de información previsional (el Registro Nacional o Padrón Unico de Beneficiarios de Programas Sociales es recomendado por la Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva), que identifique a todos los jubilados y pensionados en la nación y las provincias (de pensiones contributivas y no contributivas), con el fin de eliminar la doble o triple prestación. A continuación, se presentan las pautas que se podrían seguir en relación con los múltiples regímenes vigentes.

a) Regímenes especiales y/o de privilegio. Un estudio de estos regímenes concluyó que «demandan un tratamiento legislativo, ya que ... no participan de los fundamentos de la reforma [de 1993], en cuanto a la determinación del haber, los topes existentes en la remuneración máxima imponible y en los haberes de las prestaciones a cargo del régimen de reparto» (BID 2000: 144). La Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva, el PNUD y encuestas de opinión, así como una inmensa mayoría de los entrevistados, sostiene que las llamadas «pensiones de privilegio» deben ser eliminadas o restringidas significativamente. No hay consenso, sin embargo, sobre las medidas concretas a tomarse, excepto en cuanto al hecho de que los regímenes de privilegio deben ser estrictamente prohibidos en el futuro, una medida que debe adoptarse de inmediato.

La postura más moderada es que las actuales condiciones de adquisición de derechos deben ser restringidas (por ejemplo, fijar una edad de jubilación y que ésta sea acorde con la del SIJP) y que se establezca un tope razonable a las prestaciones. Esta postura no pretende terminar con los regímenes (porque provocaría una avalancha de juicios que podría ser resuelto por sentencias favorables de la Corte—que es juez y parte), sino eliminar el «plus de privilegio» por encima del tope; además se revisarían las pensiones en curso de pago en base a dicho criterio. Una posición más avanzada es que los afiliados a los regímenes especiales deben integrarse al primer pilar o régimen de reparto del SIJP y que dichos regímenes reformados (con reglas financieras y actuariales adecuadas) se constituyan en un segundo pilar que financie pensiones complementarias. Sin embargo, este es el mismo objetivo de las AFJP y la mayoría de los grupos cubiertos por los regímenes especiales son pequeños, por lo que un régimen separado para ellos no sería viable. La posición más radical apunta a cerrar estos regímenes en el futuro de manera que sus asegurados pasen a formar parte progresivamente del SIJP. En vista del fracaso de intentos pasados de suprimir o reformar estos regímenes, es esencial acometer un estudio jurídico cuidadoso de las vías legales para plasmar la reforma por la que se opte.

b) Cajas provinciales. En general, las provincias se oponen a la reglamentación y supervisión de sus regímenes previsionales, pero muchos de ellos son deficitarios y afrontan un riesgo de quiebra a mediano o largo plazo. Se aconseja establecer reglas nacionales para todas las cajas provinciales que no se hayan incorporado al SIJP, con normas mínimas (pensión mínima y máxima, homologación de condiciones básicas, viabilidad financiera y actuarial), así como ciertos controles y supervisión centrales, con el fin de sanear dichas cajas; además éstas deberían proveer información al ente supervisor. Este cambio requeriría un cuidadoso trabajo jurídico para respetar en lo posible, las jurisdicciones provinciales. La SSS considera que debe tener un papel de supervisión de los regímenes de provincias y por Resolución 61 de 2002, está elaborando normas de procedimiento y control de los mismos así como también para la información que deben proporcionar a la SSS y a

sus afiliados. Otra posición es que los afiliados de las cajas provinciales deben ingresar en el primer pilar del SIJP, y luego tener un segundo pilar a través de instituciones administradoras (AFJP u otras) de las provincias (por ejemplo, la Provincia de La Pampa, véase BID 2000), pero con base en una reglamentación uniforme adecuada, pero, el mismo problema de viabilidad explicado en la sección anterior se aplicaría también aquí.

c) *Cajas de profesionales*. Como todas estas cajas están bajo la jurisdicción de las provincias, les son aplicables las mismas recomendaciones anteriores; en todo caso, debería prohibirse la constitución de nuevas cajas. Un informe del BID justificó la aprobación de «una norma federal que regule pautas mínimas de administración e inversiones aplicables a estas entidades» (BID 2000: v). Una posición más avanzada es que dichas cajas crean una discriminación irritante entre los profesionales independientes y los dependientes, violan la solidaridad, muchas carecen de viabilidad financiera y posiblemente todas carecen de equilibrio actuarial, por lo que sus prestaciones no serán viables a largo plazo, de ahí que deberían ser integradas al SIJP, previo un estudio financiero y actuarial.

d) *Cajas complementarias (o compensadoras)*. Los objetivos iniciales de estas cajas no son ya viables en la práctica y varias de ellas han desaparecido o sus prestaciones son irrisorias, pero mantienen una estructura y tienen gastos administrativos. La posibilidad de crear un régimen de capitalización individual (segundo pilar) *ad hoc* con aportes a dichas cajas, requeriría desarrollar una estructura administrativa compleja y costosa que no es viable para pequeños grupos de asegurados que están estancados o disminuyen, además las AFJP precisamente tienen como objetivo financiar pensiones complementarias para mejorar la PBU. Por todo ello, sería aconsejable analizar la situación jurídica con relación a los derechos adquiridos y cerrar dichas cajas lo antes posible prorrateando sus fondos entre los afiliados.

e) *Pensiones por leyes especiales y graciabiles*. Se recomienda como acción prioritaria e inmediata prohibir la creación de nuevas pensiones por leyes especiales y terminar la potestad legislativa de conceder pensiones graciabiles. Estas pensiones constituyen el 48 por ciento del total de las PNC y representan el 57 por ciento de su gasto total, además, su promedio es mucho mayor que el de las pensiones asistenciales (el de las especiales es más del doble). Además, se aconseja: no renovar las graciabiles; llevar a cabo una estricta evaluación de las especiales y las graciabiles actuales, en base a criterios de equidad y situación de necesidad, para cancelar aquéllas que se consideren inapropiadas o, al menos, reducir su monto; y establecer una estricta incompatibilidad de estas pensiones con cualquiera otra contributiva o no contributiva. No sólo estas acciones eliminarían privilegios irritantes en la actual situación de crisis sino que, además, generarían recursos que se necesitan urgentemente para la extensión de la cobertura mediante una prestación focalizada de carácter asistencial.

f) *Superintendencia de Previsión Social*. El BID ha recomendado analizar «la conveniencia de crear un organismo estatal o paraestatal de supervisión de cajas de previsión para profesionales y cajas previsionales provinciales—o delegar las funciones de supervisión en algún organismo existente como la SAFJP—a fin de que supervise estas cajas previsionales, los planes de pensión y las inversiones de sus activos» (BID 2000: vi). Debería crearse una Superintendencia de Previsión Social (distinta a la SAFJP), la cual ejercería las funciones de regulación, control y supervisión de todos los regímenes de previsión social públicos y obligatorios, de pensiones contributivas y no contributivas (no del régimen de capitalización). En una primera etapa, dicha entidad recopilaría y

consolidaría información de todos esos regímenes, a los efectos de diseñar un proceso de unificación, homologación e integración. Habría que discutir las ventajas e inconvenientes de que dicha Superintendencia fuese autónoma aunque afiliada a la SSS (como en Chile) o una dependencia de la referida Secretaría.

2. Régimen de Reparto del SIJP

a) *Generales de la ANSES.* En general, el Plan de Acción inmediata, el Plan Operativo Anual y el Plan Estratégico 2002-2005 tienen objetivos bien pensados y las medidas propuestas contribuirían a la solución de la mayoría de los problemas de los que adolece esa institución. Entre los instrumentos y políticas contempladas están: el Tablero Integral del Control de Gestión y Evaluación de Resultados, el Sistema Unificado de Base de Datos, el Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales, el saneamiento y actualización del Archivo Central, el equipamiento de los UDAI con un ordenador, el manual de procedimiento simplificado, la terminación de la historia laboral, el uso más eficiente de los recursos humanos y su capacitación, el Sistema de Registro de Ausentismo del Personal, el pago por resultados, el control del fraude de los beneficiarios (hay que hacer mayor esfuerzo para revisar expedientes y detectar fraudes) y de la corrupción institucional, y la Carta de Compromiso con el Ciudadano. Pero el recorte presupuestario de la ANSES a la mitad, y la falta generalizada de recursos conspiran contra esos objetivos y políticas necesarios, por lo que es esencial tomar las medidas que figuran en la sección de financiamiento y obtener la cooperación de los organismos internacionales para que continúen prestando ayuda técnica y financiera a fin de llevar a cabo dichos planes.

b) *Procedimiento complicado y prolongado en el otorgamiento de las prestaciones.* Para resolver este problema debe restablecerse de inmediato el Comité Técnico Permanente, integrado por representantes de ANSES, SSS, las AFJP y la SAFJP, así como crear incentivos comunes para procesar más rápidamente los expedientes, aspectos en los que concuerdan ANSES y la UAFJP. El Comité Técnico debe analizar propuestas sensatas de ambas partes que ya están sobre la mesa. La ANSES ha propuesto un sistema de anticipación del trámite en que los asegurados son llamados uno o dos años antes de la fecha de cese para completar los datos de la historia laboral, así como almacenar electrónicamente esta información y la relativa a las verificaciones, a fin de que esté disponible en el momento de la jubilación. La UAFJP propone trabajar con la ANSES en la elaboración de un sistema mixto de trámite uniformizado y simplificado, financiado por ambos, así como flexibilizar la probatoria y verificación de los años de servicio. El BID (2000) ha recomendado el estudio de alternativas que permitan establecer mecanismos de reconocimiento de los años trabajados, en la medida que un mínimo de los servicios certificados coincida con la base de datos de la ANSES. Estas propuestas son compatibles y apuntan en la dirección correcta.

c) *Litigios judiciales numerosos, prolongados y costosos.* La sentencia Chocobar constituyó un paso adelante para poner fin o limitar la enorme y costosa litigiosidad, principalmente por ajuste de haberes, pero no resolvió todas las causas de juicio en el pasado. Hay 160.000 juicios en trámite o pendientes de pago, que representarían miles de millones de pesos que el sistema previsional no puede pagar y que contribuirían a su quiebra y a dejar sin jubilaciones y pensiones a millones de argentinos. Peor aún, las reformas introducidas a fines de 2001 y principios de 2002, sientan las bases para posibles conflictos futuros. La Corte ha reconocido que el Congreso tiene potestad para determinar la movilidad de los haberes y fijar topes, así como que, en situación de crisis, puede suspender o limitar de manera razonable los derechos individuales a fin de preservar el interés

colectivo. Estos principios deberían guiar la jurisprudencia en vez de la actitud negativa y desconectada con la realidad nacional que la Justicia asumió en el pasado. Por su parte, la ANSES ha identificado fallas propias que han contribuido a la litigiosidad y diseñado acciones para reducirla: la Base Unica de Sentencias Judiciales para centralizar, compilar y actualizar la información sobre las causas en trámite y sentencias pendientes de liquidación; la cuantificación de los créditos y deudas resultantes de litigios judiciales, así como la normalización de la cancelación de las deudas consolidadas; la gestación de prestaciones limpias de cualquier posible litigiosidad posterior; el seguimiento efectivo de las causas judiciales y su coordinación con los abogados; la delegación de la interpretación administrativa a la SSS para lograr la unidad; y la promulgación de una reglamentación que luche contra la litigiosidad previsional y permitan alguna normatividad de los delitos contra la seguridad social.

3. Régimen de capitalización del SIJP

a) Fallas en la competencia y pesada carga administrativa de las AFJP. La carga administrativa actual del esquema de capitalización es una de las más altas de América Latina y debe reducirse sustancialmente para aumentar el depósito en la cuenta individual y la pensión futura de los asegurados. No obstante, han bajado la comisión de la AFJP y la prima de las compañías de seguro. Es esencial restituir el aporte del 11 por ciento del asegurado en el régimen de capitalización, pero dicho aumento no debe resultar en un incremento de la comisión y la prima. Este punto debe ser objeto importante de debate nacional por las partes interesadas, incluyendo las recomendaciones siguientes a las AFJP y la SAFJP:

- i) reducir los excesivos gastos de comercialización y mercadeo;
- ii) estimular a las AFJP a que incorporen a trabajadores que no estén afiliados, en vez de disputarse los ya inscritos;
- iii) simplificar y hacer más comprensible a los afiliados el estado de las cuentas individuales de capitalización;
- iv) dedicar parte de los actuales gastos de mercadeo a informar y educar a los afiliados y trabajadores sobre el sistema previsional y los indicadores de eficiencia de las AFJP (incluyendo un ordenamiento de las mismas de acuerdo a su rentabilidad y comisiones, como se estipuló en el Decreto 1306 de 2000), a los efectos de promover la afiliación y una selección más responsable entre las AFJP a fin de estimular la competencia;
- v) estudiar la conveniencia de establecer un porcentaje máximo de afiliación a una AFJP como estableció el Decreto 1306;
- vi) mantener la asignación de indecisos a las AFJP que cobran las comisiones más bajas;
- vii) eliminar las presiones sobre los asegurados, por empleadores y bancos, en cuanto a la selección de AFJP y prohibir las prácticas desleales que incidan en la libertad de elección de AFJP por el asegurado;

- viii) promover una tendencia gradual de sustitución de la comisión sobre el aporte hacia una comisión sobre la rentabilidad. Sin embargo, este tema debe ser cuidadosamente evaluado ya que podría alentar un manejo demasiado riesgoso de la cartera de inversiones del FJP;
- ix) mantener la eliminación de la comisión fija (positiva en cuanto a la eliminación de la regresividad entre los afiliados de bajo ingreso), pero, estudiar si afecta la viabilidad de las AFJP que tienen una alta proporción de estos trabajadores y proponer medidas para resolver este problema; y
- x) estudiar la extensión del cálculo de la rentabilidad promedio de uno a dos años.

b) Costo de la prima de invalidez y muerte. Para reducir y estabilizar el costo de la prima deberían tomarse las medidas siguientes:

- i) agilizar el otorgamiento de las jubilaciones por invalidez, simplificando el procedimiento de verificación por las comisiones médicas sin afectar su efectividad;
- ii) reducir y controlar el fraude en la simulación de invalidez provisoria;
- iii) deducir la prima de las cuentas individuales de los afiliados;
- iv) regular los contratos a fin de uniformizar los productos, unificar y simplificar la lista de opciones (se informa que se está trabajando en esto); y
- v) fortalecer la SSN para que ejerza con más fuerza sus funciones de regulación y supervisión.

c) La independencia de la SAFJP. Ya se indicó el acuerdo generalizado en aumentar la autonomía e independencia de la SAFJP. Se plantearon las medidas siguientes para lograr ese fin y también se encontró un grado alto de consenso:

- i) nombrar al Superintendente por un período de 7 años (como se hace con el Presidente del Banco Central y de la Comisión de Valores) y que sea inamovible con las pocas excepciones razonables que determine la ley, para evitar que su período coincida con el del Presidente de la Nación y reducir la influencia política en la selección;
- ii) considerar que el nombramiento del Superintendente sea ratificado por el Senado;
- iii) reforzar la normativa actual en el sentido de que el Superintendente debe ser un técnico de reconocida sapiencia y experiencia en previsión social;
- iv) establecer y reglamentar que una función clave de la SAFJP consiste en el incentivo a la diversificación de la cartera y evita la excesiva dependencia en instrumentos públicos, y
- v) formalizar la afiliación del SAFJP con la SSS, la cual es el organismo del Estado encargado de la política de previsión social. Estas medidas no serán efectivas sin la colaboración del Gobierno de la Nación el cual debe anteponer los objetivos de la previsión social a los propios.

IV. Areas prioritarias para estudios técnicos y la concertación sociolaboral productiva

En base a la sección anterior, la presente identifica aspectos complejos sobre los cuales deben realizarse estudios técnicos y también temas importantes que deben ser discutidos por la Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva.

A. Financiamiento

1. Unificación y simplificación de la cotización patronal. Realizar un estudio sobre la viabilidad del restablecimiento de un solo porcentaje de cotización patronal, sin crear efectos perjudiciales en ciertas regiones. También, diseñar un calendario de incremento progresivo de dicha contribución en función del proceso de recuperación económica y aumento de la productividad.

2. Restablecimiento del aporte del 11 por ciento para el régimen de capitalización. Esta acción debería acometerse de inmediato y por una sola vez; si hubiese una oposición muy fuerte, entonces debería hacerse escalonadamente en los próximos seis meses. La restitución del 11 por ciento no debe ir acompañada de un aumento en la comisión y en la prima.

3. Diversificación de la cartera. Llevar a cabo un estudio para identificar y promover instrumentos alternativos de inversión (fuera de los títulos públicos) y diseñar una estrategia para la reducción a mediano y largo plazo de la concentración en títulos públicos. Estudiar formas de aumentar la rentabilidad controlando el riesgo.

4. Decisión sobre la división de responsabilidades de recaudación y fiscalización. Decidir si se van encargar las funciones de recaudación a la AFIP y las de fiscalización al INARSS y otorgar mayor independencia al último.

B. Prestaciones

1. Reducción de desigualdades inequitativas en los haberes. Realizar un estudio sobre las notables diferencias que existen entre los diversos regímenes previsionales y sus inequidades, así como el costo de los mismos, y los dispositivos jurídicos que podrían poner coto a este problema. El estudio debe ser publicado y difundido para que se puedan apreciar las enormes diferencias que existen y la incidencia adversa de su costo en el sistema previsional de la nación y en los cotizantes. También, se ha de estudiar las diferencias en el valor de las prestaciones en el régimen de reparto y las tres modalidades en el régimen de capitalización (renta vitalicia, retiro programado y retiro fraccionario), las que son principalmente el resultado de políticas gubernamentales en cuanto al tipo de cambio y al ajuste de dichas prestaciones.

2. Fortalecimiento de las prestaciones del SIJP. Restablecer el aporte del 11 por ciento en el régimen de capitalización, igualándolo al aporte en el régimen de reparto; idealmente esta medida debería tomarse de una vez e inmediatamente pero, si no fuese política y socialmente posible, hacerlo progresivamente en el plazo más corto posible y en base a un calendario establecido por ley. Considerar el mantenimiento del tipo de 1,40 para el pago de las prestaciones y rentas vitalicias y su ajuste razonable en función de la inflación.

C. Cobertura

1. *Cálculos del costo de la extensión de cobertura.* Solicitar asistencia técnica para: (a) estimar con precisión el costo del otorgamiento de una prestación focalizada a la población de 65 o 70 o 75 años de edad, con arreglo a las tres opciones explicadas en el texto, así como los recursos que pudiesen generarse de una reforma de las PNC para financiar dicha extensión de la cobertura, y (b) revisar las proyecciones del costo de las tres prestaciones contempladas en el Decreto 1306, así como proyecciones del costo de la sustitución de la PBU por la PPB (que serían sometidas por quienes preconizan esta prestación), con el fin de hacer una comparación más acuciosa entre la PP y la PPB y determinar cual es la más conveniente.

2. *Grupos difíciles de cubrir.* Estudiar las condiciones y prestaciones más adecuadas para incorporar a grupos difíciles como los trabajadores rurales eventuales y los autónomos.

3. *Reducción del trato diferencial por género.* Estudiar el costo del uso de una tabla de mortalidad única y la determinación de haberes mínimo y máximo para ambos sexos dispuesta en el Decreto 1306 para la PP, así como de cualquier otra medida que pudiese adoptarse para reducir el trato diferenciado por consideraciones de género.

4. *Evaluación del Decreto 1306.* Que el Gobierno de la nación considere si debe derogarse dicho Decreto e incorporar sus aspectos positivos en una ley que termine con los litigios y la incertidumbre actual, como parte de una reforma legal integral y adecuada del régimen previsional.

D. Administración

1. *Unificación y homologación de los regímenes previsionales.* Compilación de información sobre condiciones de adquisición de derechos, financiamiento y equilibrio financiero-actuarial de los múltiples regímenes independientes (nacionales especiales, provinciales, profesionales, PNC especiales y graciabiles), necesaria para llevar a cabo su progresiva unificación, homologación e integración al SIJP o su reforma para hacerlos viables a largo plazo. También se necesita un estudio técnico jurídico sobre los posibles obstáculos para llevar adelante dicho proceso. Este proyecto debería estar a cargo de la SSS.

2. *Opción de cambiar de régimen.* Realizar un estudio financiero-actuarial sobre los mecanismos que permitan el cambio del régimen de capitalización al de reparto sin afectar o desestabilizar el sistema previsional.

3. *Reducción de litigios judiciales.* Apoyo técnico a la ANSES para la implantación de la Base Unica de Sentencias Judiciales y otras medidas para reducir la litigiosidad, así como preparar una defensa adecuada ante la Justicia, con el objeto de contener los costos y el tiempo que representan estos juicios, además de garantizar el pago de las prestaciones presentes y futuras.

4. *Restablecimiento del Comité Técnico Permanente.* Este debe tener la representatividad adecuada y analizar propuestas de la ANSES y la UAFJP para agilizar el procedimiento de otorgamiento de las prestaciones.

5. *Independencia de la SAFJP.* Estudiar las medidas propuestas en este informe para incrementar la autonomía e independencia de la SAFJP frente al Gobierno y que dicha entidad

promueva la diversificación de la cartera del fondo, la competencia adecuada entre las AFJP, la reducción de la carga administrativa y otras medidas.

6. Estímulos a la reducción de costos y mejora en la rentabilidad a través de la competencia. Diseñar incentivos para que las AFJP centren sus esfuerzos en atraer a nuevos afiliados y para que cambien el acento de la publicidad para promover su imagen hacia su competitividad y diferenciación, en base a una información clara sobre las comisiones que cobran, su rentabilidad, bonificaciones y otros servicios que prestan. Evaluar la conveniencia de fijar un tope porcentual de afiliación a las AFJP, y de si la eliminación de la comisión fija afecta la viabilidad de AFJP con mayoría de afiliados de bajos ingresos y, en caso positivo, proponer medidas para resolver este problema.

A. Concertación y cultura previsional

La reforma previsional de 1993 fue precedida de numerosos estudios técnicos, debates parlamentarios y varios borradores al proyecto de ley de reforma. Este informe demuestra la polarización que existe en muchos temas críticos pero también ha detectado consensos en otros importantes. La Comisión de Trabajo Seguridad Social: Transparencia y Eficacia, dentro de la Mesa de Concertación Sociolaboral Productiva, ya ha llegado a acuerdos en torno a los principios básicos de la reforma y a algunos aspectos específicos, lo cual es un excelente punto de partida. Este informe presenta un diagnóstico de la situación y pautas para enfrentar la crisis y es el fruto de numerosas entrevistas sostenidas con todos los sectores implicados, los que servirán de base para un diálogo más profundo. Para llegar a un consenso sobre los puntos más conflictivos, es esencial que cada parte ceda algo y que haya un sacrificio compartido.

La encuesta aplicada en 2000 a los afiliados al régimen de capitalización, demostró con contundencia el desconocimiento de la mayoría de estos sobre las condiciones y opciones de dicho régimen, la insuficiencia de la información, las limitaciones a la libertad de elección, la elección no basada en el rendimiento y, aunque los encuestados manifestaron su preocupación por su futuro previsional y la creencia de que las prestaciones (en el mejor de los casos) sólo alcanzarían para cubrir sus necesidades básicas, también admitieron que no habían hecho nada para remediar los problemas. La aparente apatía demostrada por los jubilados y aportantes ante las medidas que han erosionado sus prestaciones actuales y futuras, constituye una prueba más de la falta de acción. Aunque no se ha aplicado una encuesta a los afiliados al régimen de reparto, es muy probable que los resultados sean muy parecidos. Es esencial, pues, cambiar esta actitud y participar en la solución de los problemas previsionales y la Mesa de Concertación sería el vehículo más adecuado.

Por último, es necesario sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la previsión, mejorar la comunicación e información y fomentar la cultura previsional. Para ello es importante un compromiso y apoyo público de las máximas autoridades del país, la difusión de información educativa por los medios de comunicación y enseñanza, el debate público y de la academia sobre los problemas centrales y sus posibles soluciones, y la formación de recursos humanos en esta materia.

De concretarse estas acciones y consensos, la previsión social argentina saldrá fortalecida de esta grave crisis y asegurará una mayor protección en el futuro; de lo contrario, el destino será la desprotección y la desesperanza.

Bibliografía

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). 2002a. *Informe de la Seguridad Social* (Buenos Aires, III:4, Cuarto Trimestre 2001).
- . 2002b. «Programa de Control de la Litigiosidad» (Buenos Aires: Informe de la Gerencia de Asuntos Administrativos, marzo).
- . 2002c. «Plan de Acción» (Buenos Aires: SSS, febrero).
- . 2002d. «Plan Operativo Anual 2002» (Buenos Aires: SSS, febrero).
- . 2002e. «Plan Estratégico II: 2002-2005» (Buenos Aires: SSS, febrero).
- . 2002f. Tablero de Mando Estratégico «Hoja de Control» (Buenos Aires: enero).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2000. *Argentina. El Sistema Previsional: Situación Actual y Perspectivas* (Washington D.C.: Departamento Regional de Operaciones 1, julio).
- Bertranou, Fabio M. 2001. Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile. (Santiago: OIT, noviembre.)
- Bertranou, Fabio M. y Carlos O. Grushka. 2001. «Prestaciones Sociales y Pobreza en Argentina: Estudio sobre el Programa de Pensiones no Contributivas» (Santiago: OIT, noviembre).
- Bertranou, Fabio M., Carlos O. Grushka y Rafael Rofman. 2001. «Aging and Social Security in Argentina: Institutions, Public Policies and Challenges» (Buenos Aires, diciembre).
- Bertranou, Fabio M., Carlos O. Grushka y Walter E. Schulthess. 2000. «Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina» (Santiago: CEPAL, marzo)
- Bertranou, Fabio M.; Rafael Rofman. 2002. «La provisión de seguridad social en un contexto de cambios: Experiencia y desafíos en América Latina», En *Revista Internacional de Seguridad social*, vol. 55, Núm. 1 (Buenos Aires, Asociación Internacional de la Seguridad Social).
- Capezzuto, Marcelo y Gerardo G. Gentile. 1999. «Análisis de las Causas del Desempleo en la Argentina: Período 1969-1998» (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, septiembre).
- Catan, Thomas. 2002. «Argentina's Vision of Private Pension System in Tatters», *Financial Times*, abril 29.
- Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). 2001. *Balance Preliminar de las Economías de América latina y el Caribe 2001* (Santiago: diciembre).
- Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. 2002. Estadísticas de pensiones no contributivas, diciembre 2001 (Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación).

- Demarco, Gustavo. 2002. «Pension Funds Experiences: Failures and Successes, the Case of Argentina» (Washington D.C.: Banco Mundial, Human Development Learning Days, 5 marzo).
- Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (DNPSS). 1999a. «Informe: Reducción de Alícuotas de Cotizaciones Patronales» (Buenos Aires: MTSS julio).
- . 1999b. «Informe: Empleo no Registrado» (Buenos Aires: MTSS, julio).
- . 1999c. «Informe: Impacto del Monotributo en los Aportantes Autónomos» (Buenos Aires: MTSS, septiembre).
- Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo (DNRT). 1999. «La Relación entre las Evoluciones de las Cotizaciones Patronales y el Empleo no Registrado» (Buenos Aires: MTSS, septiembre).
- Estrada, Santiago de. 2002. «Reconstruir la Previsión Social en la Argentina,» *La Nación*, 19 marzo, p. 8.
- Fundación Interamericana (FI). 2002. *Manual del Asistente Previsional*, varios números (Buenos Aires).
- Hujo, Katja. 2001. «Privatising Pensions in the Context of Stabilisation and Structural Adjustment: The Case of Argentina» (Washington D.C.: LASA Meetings, 6-8 septiembre).
- Krishock, Dan. 2002. «Worries for Argentinean Funds,» Buenos Aires, internet, enero.
- «Ley 24.241: Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Texto actualizado a noviembre 2001.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2001a. «La Reforma Estructural de las Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Modelos, Características, Resultados y Lecciones», *Revista Internacional de Seguridad Social* 54:4, octubre-diciembre, pp.77-103.
- . 2001b. «Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean», en *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Nora Lustig, editora (Washington D.C.: Brookings Institution Press): 175-215.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2002. *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso* (Ginebra: OIT).
- Quagliato, Franklin J. 2001. «Informe sobre Cajas de Compensación» (Buenos Aires, Octubre).
- Roca, Emilia E. 2001a. «Metamorfosis del Empleo en la Argentina. Diagnóstico, Políticas y Perspectivas» (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 26 abril).
- . 2001b. «La Seguridad Social en el Contexto de la Precariedad Laboral» (Buenos Aires: seminario Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica, 25-27 junio).

- Rofman, Rafael, Gustavo Stirparo y Pablo Lattes (1997). «Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050» (Buenos Aires: SAFJP, Serie Estudios Especiales No.12)
- Sánchez, Diego C. 2002. «Desarrollo de un Modelo de Consistencia Macroeconómica del Sistema Previsional» (Buenos Aires: MdeE., Estudio PEAT 2.6, febrero).
- Schulthess, Walter y Gustavo Demarco. 2000. *El Financiamiento del Régimen Previsional Público en Argentina después de la Reforma* (Santiago: CEPAL, Serie Política Fiscal 111, mayo).
- Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social (STEAS). 2000. *Aportes de una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional* (Buenos Aires: MDSyMA, noviembre).
- Secretaría de Seguridad Social (SSS). 2000. «La Reforma al Sistema Previsional Argentino: Razones y Efectos» (Buenos Aires: Documento de Trabajo preparado por Jorge San Martino, diciembre)
- . 2001a. *Panorama de la Seguridad Social* (Buenos Aires).
- . 2001b. «Proyecto de Ley de Sistema Integrado de Protección a la Familia» (SIPROF). 2002 (Buenos Aires).
- . 2002. Compilación de Leyes, Decretos DNU y Resoluciones relacionadas con la previsión social, preparada por la SSS, marzo.
- Sociedad de Estudios Laborales (SEL). 2000. *Evaluación del Régimen de Capitalización. Análisis Cuantitativo* (Buenos Aires: SEL, septiembre).
- Stang, Silvia. 2002. Dos artículos sobre la crisis previsional, *La Nación*, 19 y 20 marzo, pp. 8 y 10.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). 2001a. *Memoria Trimestral: Julio-Septiembre 2001* (Buenos Aires: N. 29, noviembre).
- . 2001b. *El Régimen de Capitalización a 7 Años de la Reforma Previsional* (Buenos Aires: SAFJP).
- . 2002a. *Boletín Estadístico Mensual*, 8:1 (enero) y 8:2 (febrero).
- . 2002b. *Propuesta de Fortalecimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones* (Buenos Aires: SAFJP, febrero).
- . 2002c. «Proyecciones de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones» y «Proyecciones de Prestaciones Bajo Diversos Escenarios» (Buenos Aires: SAFJP, marzo).
- Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (UAFJP). 2002. Informe sobre recursos de amparo, compilación de disposiciones legales sobre la inversión de las AFJP e incidencia de la reducción de los aportes, 22 marzo.

Entrevistas

(Entrevistas realizadas en Buenos Aires, 17-22 de marzo, 2002)

1. Dr. Walter Arrighi, Jefe de Gabinete y Lic. Elsa Rodríguez Romero, SSS, día 17.
2. Lic. Hugo Bertín, Gerente de Control de Prestaciones e Instituciones, SAFJP y Laura Posada, Gerente de Control Previsional, día 18.
3. Lic. Gustavo Demarco, Gerente de la Unidad de Planeamiento y Regulación, SAFJP, día 18.
4. Lic. Luis Benedossi, Gerente General SAFJP, día 18.
5. Sergio Massa, Director Ejecutivo de ANSES, Julio Casabello, Santiago de Estrada, día 18.
6. Lic. Emilia E. Roca Directora Nacional de Política de Seguridad Social SSS, día 18.
7. Lic. Patricia Bullrich, «Ahora Argentina», día 18.
8. Dr. Juan Pablo Cafiero, Secretario de Gabinete y Relaciones Parlamentarias, y Dra. Diana Conti Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, día 18.
9. Dr. Luis G. Bulit Goñi, Gerente General de ANSES, día 19.
10. Dr. Franklin Quagliato, Profesor de Derecho de la Seguridad Social, Universidad de Rosario, día 19.
11. Dr. Pedro J. M. Taddei, Superintendente de Riesgos del Trabajo, día 19.
12. Dr. Evaristo Pérez Virasoro, Gerente de Asuntos Administrativos, ANSES, día 19.
13. Dr. Aldo E. Isuani, ex Secretario de Tercera Edad y Acción Social, día 19.
14. Lic. Benigno Vélez, Gerente de Finanzas, ANSES, día 20.
15. Dr. Alfredo H. Conte-Grand, Secretario de Seguridad Social, días 20 y 22.
16. Dr. Claudio O. Moroni, Superintendente de Seguros e Ing. Marcelo A. Aguirre, Gerente Técnico, SSN, día 20.
17. Dr. Feliciano Salvia, Director de la Carrera de Actuarios, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, día 20.
18. Carlos Horacio Peguet, Presidente UAFJP, Horacio Canestri Director Ejecutivo, Jorge O. Saumell Vicepresidente 1.º y Ricardo Sarinelli de Orígenes AFJP, día 21.
19. Horacio López Santiso, Presidente Consejo Profesional de Ciencias Económicas Ciudad de Buenos Aires, día 21.

20. Dr. Juan José Etala, UIA, día 21.
21. Dr. Guillermo González Rosas, Subsecretario de Servicios Financieros del Ministerio de Economía y Lic. Luis Benedossi, Gerente General SAFJP, día 21.
22. Dr. Rubén Lo Vuolo y Dr. Mario Paganini, CIEPP, día 21.
23. Dr. Oscar Santiago Lambert, Secretario de Presupuesto y Hacienda, Ministerio de Economía, día 22.
24. Reunión con grupo de académicos y expertos, presidida por el Secretario Alfredo Conte-Grand y con la asistencia de: Dr. Walter Arrighi SSS, Graciela Cipoletta, Enrique Diulefait AISS, Nestor Fasciolo, Sergio Fiscella, Jorge Garcia Rapp, Gerardo Gentile, C. Meghinasso, Dr. Mario Paganini SIEPP, Elsa Rodríguez Romero SSS, Héctor Sainz, Jorge San Martino, C. Meghinasso, Aldo San Miguel y Dr. Feliciano Salvia U. de Buenos Aires, día 22.
25. Dr. Rafael Rofman, Nación AFJP, día 22.
26. Carlos West Ocampo, Secretario de Prensa de CGT, día 22.
27. Dr. Julián Arturo de Diego, UIA, día 22.
28. Luis Barrionuevo, Secretario de Seguridad Social de la CGT, no pudo asistir a la entrevista que tenía fijada para el día 22 a las 16:30 y fue imposible reprogramarla.

Anexo

Cuadro A.1. Gasto Público Social en Previsión Social Consolidado 1/ (Jubilaciones y Pensiones)
millones de pesos y porcentaje del PIB

	1994	1995	1996	1997*	1998*	1999**	2000**	2001**
<i>En millones de pesos</i>								
Gasto público total	81'793	83'860	83'163	88'895	92'616	96'688	95'956	94'874
Gasto público social	53'954	54'637	54'606	57'862	59'718	61'157	60'494	58'654
Gasto Público social en previsión social	21'183	21'614	21'775	21'908	22'219	22'302	22'455	21'713
Servicios de la deuda pública	4'513	5'781	6'012	7'829	8'047	10'145	12'153	14'323
<i>En porcentaje del PBI</i>								
Gasto público total	31.77	32.50	30.56	30.35	30.98	34.10	33.76	35.32
Gasto público social	20.96	21.17	20.06	19.76	19.98	21.57	21.29	21.83
Gasto Público social en previsión social	8.23	8.38	8.00	7.48	7.43	7.87	7.90	8.08
Servicios de la deuda pública	1.75	2.24	2.21	2.67	2.69	3.58	4.28	5.33

1/ Incluye: gobierno nacional, gobiernos provinciales y municipales. (*) Provisorio. (**) Estimación

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Cuadro A.2. Gasto Público del Gobierno Nacional en Previsión Social, 1994-2001 (en millones de pesos)

Denominación	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prestaciones	15'342	15'717	16'770	17'050	17'038	16'944	17'034	16'334
Régimen Nacional (Incluye CBA)	12'767	12'857	12'923	12'449	12'394	12'240	12'293	11'904
Ex - Cajas Provinciales	115	264	1'292	1'965	2'006	2'020	1'979	1'785
Pensiones No Contributivas	424	504	497	567	551	547	654	645
Caja de Retiros y Pensiones de la Policía Federal	516	503	510	523	535	550	547	529
Gendarmería	162	163	164	165	165	170	167	162
Prefectura	99	100	99	101	101	107	106	105
Instituto de Ayuda Financiera a Retirados y Pensionados Militares	1'156	1'166	1'171	1'171	1'177	1'194	1'168	1'089
Policía Ex -Territorios Nacionales	19	81	26	17	17	16	15	14
Servicio Penitenciario Federal	66	63	70	75	79	82	86	85
Corte Suprema de Justicia	15	15	15	14	13	12	12	10
Otros	2	1	1	2	1	5	6	6
Subsidios	566	502	558	550	642	674	632	609
Subsidios Jubilados	73	44	39	45	35	33	39	39
Subsidio a la Pobreza (Decreto 2627/92)	413	368	462	442	535	575	540	519
Sepelios	80	90	57	63	73	65	54	51
Gastos Administrativos	368	350	387	314	330	333	312	265
TOTAL	16'277	16'569	17'716	17'914	18'011	17'950	17'978	17'208

Notas: Para el año 2000 se toma el gasto devengado provisorio al 14/06/01.

Para el año 2001 se toma el gasto devengado provisorio al 13/02/02.

En "Otros" se incluye Administración de Parques Nacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Senado de la Nación y a partir de 1999, la Caja Complementaria Banco Hipotecario Nacional.

En "Subsidios a Jubilados" se incluyen subsidios a tarifas de electricidad, gas y agua.

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Cuadro A.3. Esquema de ahorro, inversión y financiamiento de ANSES (devengado) 1994-2001 (millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I Recursos ctes. y de capital	16'628.7	15'159.0	14'026.2	16'360.5	16'372.4	15'118.7	15'598.8	13'647.9
Contribuciones a la seg. soc.	13'089.6	11'681.6	9'902.1	10'237.8	9'915.7	9'026.9	8'816.5	7'884.2
Contribuciones a la seg.soc.	12'991.0	11'364.4	9'604.7	9'558.0	9'119.6	8'263.8	8'040.4	7'146.0
Ex-Cajas Pciales.	98.6	317.2	297.4	679.8	796.1	763.1	776.1	738.3
Tributarios	3'106.1	3'121.1	3'987.4	5'879.0	6'351.3	6'059.7	6'689.7	5'721.2
Ganancias	1'164.7	1'243.2	1'365.3	1'669.2	1'902.3	1'851.0	2'096.0	1'994.6
IVA	1'785.1	1'595.7	1'906.8	2'149.0	2'216.8	1'998.8	2'031.3	1'598.8
Bienes Personales	156.4	282.2	458.3	29.5	48.2	34.1	38.9	39.5
Internos Unificados			0.0	0.0	289.8	177.8	108.4	108.8
Combustibles Líquidos			257.0	2'031.3	1'828.3	1'732.8	1'677.0	1'545.5
Monotributo				0.0	66.0	265.2	738.1	210.4
Adicional Cigarrillos								223.6
Ingresos no tributarios	5.5	4.2	6.1	3.2	3.7	16.3	7.1	37.4
Rentas de la propiedad	24.5	8.2	31.7	31.7	14.5	2.5	1.4	0.3
Recursos de capital	402.9	343.9	98.8	208.8	87.3	13.2	84.1	4.8
II Erogaciones ctes. y de capital	18'039.4	18'013.8	19'028.3	18'777.9	18'838.0	18'979.2	19'123.5	18'003.6
Prestaciones de la seg. soc.	14'398.2	13'842.0	14'468.1	14'662.3	14'705.3	14'672.2	14'736.0	14'112.4
Jubilaciones y Pensiones	13'671.3	12'819.5	12'455.3	12'149.3	12'141.7	12'114.2	12'227.9	11'817.5
Justicia	146.1	133.2	133.6	135.1	135.6	134.4	141.9	113.6
Asignaciones familiares no contributivas	335.1	353.5	346.7	333.7	349.1	333.4	321.6	340.5
Comisiones OPP	122.4	96.5	89.0	79.0	73.2	70.1	65.5	55.5
Ex-Cajas Pciales.	123.3	439.3	1'443.5	1'965.2	2'005.8	2'020.1	1'979.2	1'785.4
Transferencias ctes. y de capital	3'339.5	3'861.0	4'087.4	3'774.3	3'813.0	4'058.4	4'165.2	3'701.8
Subsidios	147.7	303.9	501.8	486.7	569.7	609.7	578.7	558.3
Complementario			461.7	441.6	534.5	575.7	540.4	514.7
Tarifas			40.1	45.1	35.2	34.0	38.3	43.6
Asignaciones Familiares	330.8	370.6	375.7	416.7	461.1	606.1	694.0	616.6
Fondo Nacional de Empleo	527.7	537.8	549.5	510.6	225.3	285.0	301.5	353.0
INSSJyP	2'020.8	2'479.1	2'453.7	2'193.1	2'386.2	2'391.6	2'422.8	2'031.6
Imp. afec. a Seg. Soc. Provincias	280.8	169.5	199.9	166.9	169.9	163.9	168.1	142.3
Transferencias al exterior	0.9	0.1	6.7	0.2	0.7	2.1	0.1	0.1
Otras	30.7		0.1					
Gastos de operación y de capital	300.4	300.0	338.3	254.9	245.0	244.6	220.6	189.3
Personal	169.2	168.7	164.6	147.0	139.3	145.9	136.6	125.3
Bienes de Consumo	3.6	4.9	3.9	4.2	3.6	4.6	3.5	2.3
Serv. No Personales	121.0	123.2	162.4	94.9	88.8	89.1	75.3	57.4
Bienes de Uso	6.6	3.2	7.4	8.8	13.4	5.1	5.2	4.3
Intereses	1.3	10.7	134.6	86.5	74.7	4.0	1.7	0.0
III Supervavit antes contribuciones	-1'410.7	-2'854.7	-5'002.1	-2'417.4	-2'465.6	-3'860.5	-3'524.7	-4'355.7
IV Contribuciones figurativas	3'173.5	3'299.5	6'027.8	4'171.1	5'469.3	6'959.0	6'373.9	6'319.4
V Gastos figurativos	1'744.2	1'800.8	2'301.2	2'268.8	2'445.6	2'461.4	2'394.1	2'286.9
VI Total de recursos	19'802.2	18'458.5	20'054.0	20'531.6	21'841.7	22'077.6	21'972.7	19'967.3
VII Total de gastos	19'783.7	19'814.6	21'329.5	21'046.7	21'283.7	21'440.6	21'517.6	20'290.5
VII Resultado financiero total	18.5	-1'356.1	-1'275.6	-515.1	558.1	637.1	455.1	-323.2
IX Fuentes financieras	4'073.0	1'706.1	2'917.6	1'822.4	390.5	471.6	198.6	407.6
X Aplicaciones financieras	4'091.5	350.1	1'642.0	1'307.3	948.6	1'108.7	653.6	84.4

Fuente: ANSES.

Cuadro A.4. Afiliados por categoría ocupacional 1/

Período	Autónomos	Dependientes	Total
mars.00	2'933'788	7'556'465	10'490'253
mars.01	3'084'216	7'897'484	10'981'700
mars.02	3'150'535	8'215'923	11'366'458

1/ Categoría al momento del otorgamiento del CUIT - CUIL.

Fuente: AFIP.

Cuadro A.5. Cotizantes por categoría ocupacional y sistema 1/

Período	Autónomos				Dependientes				Total
	Reparto	AFJP	Indecisos 2/	Total	Reparto	AFJP	Indecisos 2/	Total	
mars.00	201'357	298'479	7'812	507'648	665'317	3'387'809	173'401	4'226'527	4'734'175
mars.01	160'548	229'911	2'675	393'134	619'353	3'515'175	176'206	4'310'734	4'703'868
mars.02	102'105	137'471	1'296	240'872	500'995	2'895'823	119'745	3'516'563	3'757'435

1/ No incluye monotributistas 2/ El número de Indecisos corresponde al total acumulado para cada mes. El mismo reviste una demora de 90 días originada en meses en que no se realizó el sorteo. Asimismo, la clasificación indecisos incluye: aquellos activos que no han elegido explícitamente una AFJP; los activos que perteneciendo a una AFJP no registran ningún aporte en los 6 meses iniciales y, transitoriamente, podría incluir a jubilados vueltos a la actividad y afiliados al Régimen de Reparto.

Fuente: AFIP.

Cuadro A.6. Grado de adhesión de cotizantes

Período	Autónomos		Dependientes		Total	
	Reparto	Capitalización	Reparto	Capitalización	Reparto	Capitalización
mars.00	39.7%	60.3%	15.7%	84.3%	18.3%	81.7%
mars.01	40.8%	59.2%	14.4%	85.6%	16.6%	83.4%
mars.02	42.4%	57.6%	14.2%	85.8%	16.1%	83.9%

Fuente: AFIP.

Cuadro A.7. Beneficios del Sistema Nacional y Ex-cajas provinciales por tipo de prestación y tramo de haber (marzo 2002)

Tipo de prestación y tramo de haber	Sistema Nacional	Distribución porcentual	Ex - Cajas Provinciales	Distribución porcentual	Total	Distribución porcentual
Jubilaciones	1'747'041	100.0%	155'177	100.0%	1'902'218	100.0%
0 - 150	166'497	9.5%	47	0.0%	166'544	8.8%
150 - 200	292'734	16.8%	4'472	2.9%	297'206	15.6%
200 - 300	636'480	36.4%	22'185	14.3%	658'665	34.6%
300 - 400	204'337	11.7%	16'915	10.9%	221'252	11.6%
400 - 500	119'740	6.9%	16'939	10.9%	136'679	7.2%
500 - 1000	224'577	12.9%	57'721	37.2%	282'298	14.8%
1000 - 2000	90'911	5.2%	28'005	18.0%	118'916	6.3%
2000 y más	11'765	0.7%	8'893	5.7%	20'658	1.1%
Pensiones	1'285'858	100.0%	43'681	100.0%	1'329'539	100.0%
0 - 150	393'057	22.5%	3'328	2.1%	396'385	20.8%
150 - 200	181'169	10.4%	3'738	2.4%	184'907	9.7%
200 - 300	484'755	27.7%	10'558	6.8%	495'313	26.0%
300 - 400	80'339	4.6%	7'470	4.8%	87'809	4.6%
400 - 500	43'084	2.5%	4'869	3.1%	47'953	2.5%
500 - 1000	77'273	4.4%	8'660	5.6%	85'933	4.5%
1000 - 2000	23'168	1.3%	3'766	2.4%	26'934	1.4%
2000 y más	3'013	0.2%	1'292	0.8%	4'305	0.2%
Total	3'032'899		198'858		3'231'757	

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de ANSES.

Cuadro A.8. Salario medio implícito en la recaudación (pesos)

Período	Dependientes			Autónomos			Promedio Ponderado
	Reparto	Capitalización	Total	Reparto	Capitalización	Total	
mars.00	906.7	815.5	829.9	581.1	653.2	624.6	792.3
mars.01	876.1	799.0	810.1	556.4	655.2	614.9	778.4
mars.02	761.2	824.0	815.1	551.6	659.4	613.7	777.2

Fuente: ANSES sobre la base de AFIP.

Cuadro A.9. Medianas de edad por sexo y normativa. Jubilaciones y pensiones (marzo 2002) 1/

	Normativa	Mujeres	Varones
Jubilación	24.241 Dependientes	64	66
	24.241 Autónomos	68	72
	18.037 Dependientes	78	78
	18.038 Autónomos	77	77
	Ex Cajas Provinciales	66	69
	Otras Leyes	71	72
	Total	74	72
Pensión	24.241 Dependientes	70	63
	24.241 Autónomos	76	79
	18.037 Dependientes	76	57
	18.038 Autónomos	75	75
	Ex Cajas Provinciales	69	42
	Otras Leyes	73	66
	Total	73	72

1/ La mediana es el valor que se encuentra en el centro de una secuencia ordenada de datos.

Fuente: ANSES.

Cuadro A.10. Tasa de Sustitución del salario y financiamiento contributivo del sistema previsional

Periodo 1/	Tasa de sustitución del salario 2/	Tasa de financiamiento contributivo del sistema previsional
Promedio 1999	43.0%	37.4%
Promedio 2000	44.2%	35.8%
Promedio 2001	45.3%	34.1%
Primer Trimestre 2002	45.5%	35.2%

1/ Promedio simple de los valores trimestrales

2/ El haber medio considerado surge del Sistema Nacional y de Ex Cajas Provinciales.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de ANSES.