



Documento de Trabajo N. 7/03

Producido por la Oficina del Banco Mundial para
Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

El sistema previsional y la crisis de la Argentina

Rafael Rofman – Banco Mundial

Julio 2003

La presente publicación fue elaborada y producida por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. La serie "Documentos de Trabajo" no constituye un documento formal del Banco Mundial. Es publicada de manera informal y distribuida con el fin de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad que trabaja en los temas que se presentan. Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios del autor o autores y no deben ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan.

*Los documentos de trabajo están disponibles en: www.bancomundial.org.ar
Por comentarios y/o sugerencias, escribir a: rrofman@worldbank.org*

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	EL SISTEMA PREVISIONAL	1
2.1.	El sistema anterior a la reforma de 1994.....	1
2.2.	La reforma	2
2.3.	El sistema después de la reforma	3
2.3.1.	Formalidad y cobertura	3
2.3.2.	La situación fiscal	5
2.3.3	El esquema de capitalización	7
3.	LA CRISIS.....	8
3.1	El aspecto fiscal.....	8
3.2	El aspecto financiero	9
3.3	El sistema de pensiones	10
3.3.1	Críticas, propuestas y medidas del Gobierno	10
3.3.2	Críticas y propuestas del Congreso.....	13
3.3.3	Críticas y propuestas del sector privado	13
4.	IMPLICANCIAS DE LA CRISIS Y DE LAS REFORMAS SOBRE EL MEDIANO Y EL LARGO PLAZO	14
	REFERENCIAS	18

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema de Pensiones de la Argentina es uno de los más antiguos del continente, ya que algunos de sus esquemas iniciales fueron creados hace casi un siglo. Originariamente organizado como una compleja red de esquemas independientes con capitalización total o parcial, el sistema de jubilaciones se convirtió lentamente en un esquema de reparto, administrado por un organismo gubernamental y que abarcaba a la mayor parte de la fuerza laboral con empleo formal. El proceso de envejecimiento poblacional, combinado con la falta de planeamiento, la mala administración y los problemas en el mercado laboral - incluyendo una alta tasa de desempleo y un elevado empleo informal -, derivaron en una creciente crisis que desembocó en la reforma estructural de 1993-94.

El nuevo sistema ya tiene ocho años de historia y ha atravesado una serie de altibajos políticos, financieros y macroeconómicos. Este artículo brinda una breve relación sobre los efectos que tuvo la crisis fiscal y financiera iniciada en 2001 en el sistema y los desafíos que el mismo deberá enfrentar en el futuro. El objetivo de este artículo es documentar los sucesos recientes y su impacto sobre el sistema de pensiones, al tiempo que se evitarán - en la medida de lo posible -, las consideraciones normativas.

La sección que sigue a esta breve introducción describe los aspectos más relevantes del sistema de pensiones argentino a partir de la reforma de 1994. La tercera sección resume el desarrollo de la crisis fiscal y financiera más grave de la historia argentina y trata el papel que desempeñaron los distintos actores políticos, sociales y económicos. Por último, la cuarta sección discute algunos de los problemas estructurales que enfrenta el sistema y cómo impactó la crisis sobre dichos problemas, arribando a la conclusión de que el sistema requiere un ajuste respecto del nuevo contexto económico y social de la Argentina, procurando un consenso social y político en relación a su diseño básico, con vistas a preservar la meta de una cobertura creciente al tiempo que se enfrentan restricciones fiscales.

2. EL SISTEMA PREVISIONAL

2.1. El sistema anterior a la reforma de 1994

El sistema previsional de la Argentina está próximo a cumplir su primer centenario, dado que en 1904, se crearon los primeros esquemas que cubrían a los empleados públicos. Durante la mayor parte de sus primeros cincuenta años de existencia, el sistema fue expandiéndose gradualmente y, para 1940, alrededor del 7% de la fuerza laboral estaba protegida por la Seguridad Social con una amplia gama de esquemas heterogéneos. En su mayor parte, los esquemas estaban diseñados como regímenes capitalizados, pero, en muchos casos, su condición financiera a largo plazo era débil. Hacia fines de la década del 40 y durante gran parte de la del 50, el sistema se expandió rápidamente y se volvió más homogéneo; en 1958, se estableció que los beneficios equivaldrían al 82% del sueldo de los trabajadores activos que ocuparan un puesto similar, pero no se aprobó un incremento significativo de los aportes ni de la edad de jubilación. Como consecuencia, a mediados de la década del 60 las distintas cajas enfrentaron graves problemas financieros lo que llevó a la aprobación de una nueva ley que consolidó en sólo tres fondos a la mayoría de las cajas preexistentes a nivel nacional (Empleados Públicos, Autónomos y Comercio, Industria y otras actividades), aumentando la edad mínima para jubilarse a 60 años para los hombres y a 55, para las mujeres. La misma reforma incrementó las contribuciones a un total del 20% del salario (5% aporte del trabajador y 15%, del empleador), mientras que otros esquemas gestionados a nivel provincial (para empleados públicos y otras actividades independientes especiales) siguieron funcionando con resultado financiero diverso.

El nuevo diseño fue aplicado durante más de 25 años hasta que sus crecientes dificultades de financiamiento llevaron al Gobierno a iniciar la consideración de una reforma de fondo. Durante la mayor parte de la década del 80, el sistema enfrentó crecientes déficit, financiados - en parte-, por medio de la postergación ilegal de los ajustes de los beneficios según el costo de vida. Esta estrategia condujo a que se iniciara una enorme cantidad de demandas contra el gobierno que, generalmente, resultaron favorables a los jubilados.

A principios de la década del 90, la necesidad de introducir una reforma se había vuelto imperiosa. El déficit del sistema nacional, que, en años anteriores, nunca había superado el 1% del PIB, aumentó a 1,7% para 1993, al tiempo que los sistemas provinciales y otros esquemas especiales sumaron otro 2% de déficit al resultado consolidado (DGSC, 2000 y ANSES, 1995). La estrategia de evitar el aumento de los beneficios había resultado contraproducente y la deuda acumulada con los pensionados se calculaba en un 3% del PIB. En esta coyuntura, enfrentando un grave debilitamiento del sistema en su capacidad de pagar los beneficios, una situación fiscal empeorada y una estructura institucional altamente ineficiente, el Gobierno preparó un proyecto de reforma del sistema que presentó al Congreso en 1992.

2.2. La reforma¹

Después de un prolongado tratamiento en el Congreso, la nueva ley fue aprobada en octubre de 1993 y el nuevo sistema comenzó a operar en julio de 1994. Las principales reformas consistieron en cambios en los parámetros del sistema y en la organización institucional. Los cambios paramétricos más importantes incluían un incremento en la tasa de aportes de los empleados (del 10% al 11%), un aumento de la edad mínima para optar por la jubilación (de 5 años, a 60-65 años para mujeres y varones), un incremento en la cantidad de años de aportes necesaria para poder cobrar los beneficios de la jubilación (pasó de 20 años a 30 años) y una reducción en la tasa esperada de reemplazo (de entre 70% y 82% del promedio de los últimos tres años de trabajo a un promedio de aproximadamente 60% de los últimos 10 años de trabajo). Todos estos cambios se introducirían gradualmente, implementando plenamente el primero para el 2001, el segundo, para el 2007 y el último, después de un período de transición de aproximadamente 40 años.

En cuanto a la organización institucional, el nuevo sistema se basaba en dos pilares. Un primer pilar, financiado con los aportes patronales del 16%, otorgaría un beneficio único equivalente a aproximadamente el 28% del salario promedio a aquellos que cumplían con los requisitos de la edad mínima y la cantidad mínima de años de aportes. El segundo pilar constaba de dos esquemas y los trabajadores debían optar por uno u otro. Si querían afiliarse al nuevo esquema de reparto gestionado por el Gobierno, sus aportes personales serían utilizados para financiar un beneficio de 0,85% del ingreso de referencia (el promedio de los últimos 10 años) por año de aportes. De esta manera, para un trabajador en edad de jubilarse con 35 años de aportes, los beneficios derivados de este pilar rondarían el 30% de su salario. En el caso de una persona con un ingreso promedio, el beneficio total sería aproximadamente el 58% de su salario (28% proveniente del primer pilar y 30%, del segundo). El segundo esquema era un modelo con base en una cuenta individual de capitalización, en la que los individuos acumularían sus contribuciones personales (netas de costos administrativos y de seguro de invalidez y de fallecimiento) y obtendrían, al momento de jubilarse, un beneficio definido por sus contribuciones. Las simulaciones basadas en proyecciones razonables acerca de la renta acumulada indican que los beneficios de este esquema rondarían el 35% del

¹ Para una descripción detallada del nuevo sistema, ver Rofman (2000)

salario, alcanzando un beneficio total del 63% del salario de un trabajador con salario promedio y alta densidad de contribuciones. En resumen, las simulaciones indican que el sistema estaba diseñado para que los beneficios esperados de cada esquema fueran similares, con una pequeña ventaja (y mayor riesgo) para el sistema de capitalización. Se creó un beneficio de transición, para compensar los años de aportes previos a 1994, que se pagó a todos los trabajadores en vías de jubilarse.

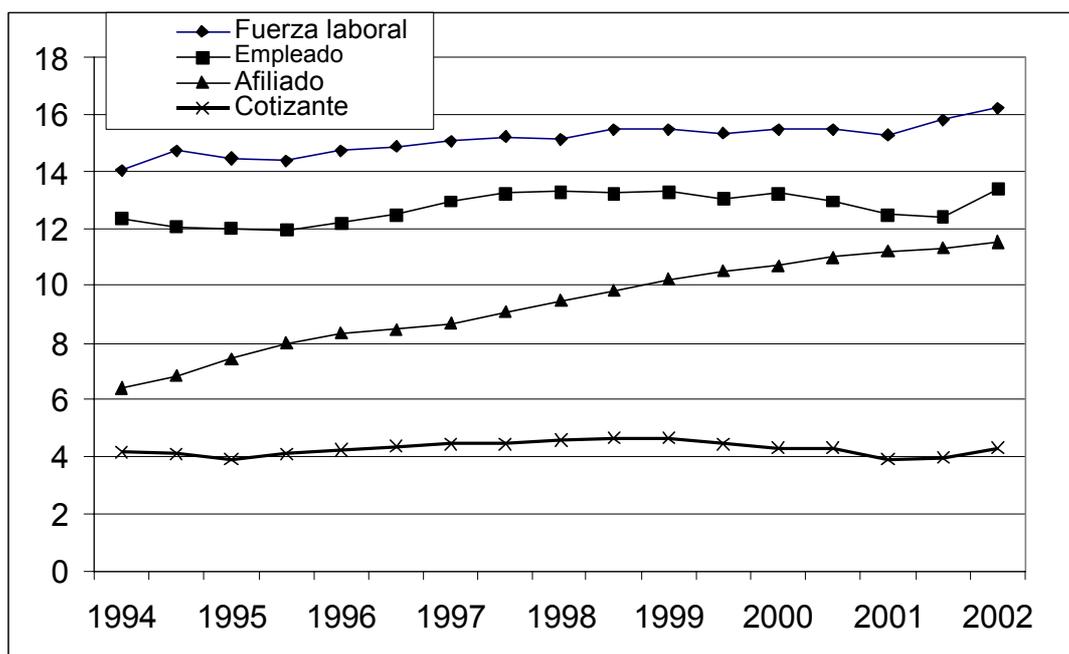
2.3. El sistema después de la reforma

La reforma aprobada en 1993/4 fue la herramienta elegida para enfrentar la creciente crisis del sistema previsional. Los principales objetivos explicitados de estas reformas fueron fomentar la formalidad en el mercado laboral, contener el creciente costo fiscal del sistema y crear las condiciones básicas para el desarrollo firme del mercado de capitales interno. La situación de cada una de estas tres áreas será analizada a continuación y en forma separada.

2.3.1. Formalidad y cobertura

El nuevo sistema fue muy promocionado, tanto por el Gobierno como por las nuevas compañías Administradoras de fondos de pensiones ("AFJP"). Al iniciarse la implementación, se le dio a los trabajadores activos la opción entre afiliarse al nuevo esquema de reparto o al de capitalización, siendo este último la opción por omisión. El esfuerzo realizado por las nuevas AFJP fue muy importante, ya que contrataron una fuerza de ventas de casi 30.000 personas y gastaron más de 500 millones de dólares en marketing y comisiones de ventas durante los primeros meses. Como resultado, aproximadamente 2.200.000 trabajadores optaron por una AFJP, mientras que 2.700.000 trabajadores siguieron en el esquema de reparto. Alrededor de 800.000 trabajadores, que no ejercieron la opción, fueron distribuidos aleatoriamente entre las AFJP, alcanzando así un total de 5.700.000 trabajadores afiliados al nuevo sistema. Esta cifra era relativamente baja, ya que se calculaba que la fuerza laboral rondaba los 14.000.000 de trabajadores. Incluso teniendo en cuenta a los afiliados a sistemas provinciales y especiales, la cobertura total era muy inferior al 50% de la fuerza laboral total. Después de la primera inscripción masiva, la cantidad de afiliados a los fondos de jubilaciones y pensiones continuó creciendo, llegando a 9.100.000 hacia fines de 2002, lo que representaba un total de 11.100.000 al sumar ambos esquemas. Este crecimiento puede explicarse por las nuevas afiliaciones a las AFJP (2.400.000), pero, más importante aún, por la asignación a las mismas de 3.200.000 trabajadores que no habían manifestado una opción explícita. El incremento de la cantidad de trabajadores afiliados no se vio acompañado por un incremento similar en el número de cotizantes reales, que siguió oscilando entre 4.000.000 y 4.500.000 durante la mayor parte del período, lo que indica que la mayoría de los nuevos trabajadores contratados eran trabajadores informales con un breve período de empleo formal o eran individuos que entraban y salían de la fuerza laboral.

Gráfico 1. Fuerza laboral: individuos afiliados al sistema de pensiones y cotizantes (en millones de individuos)

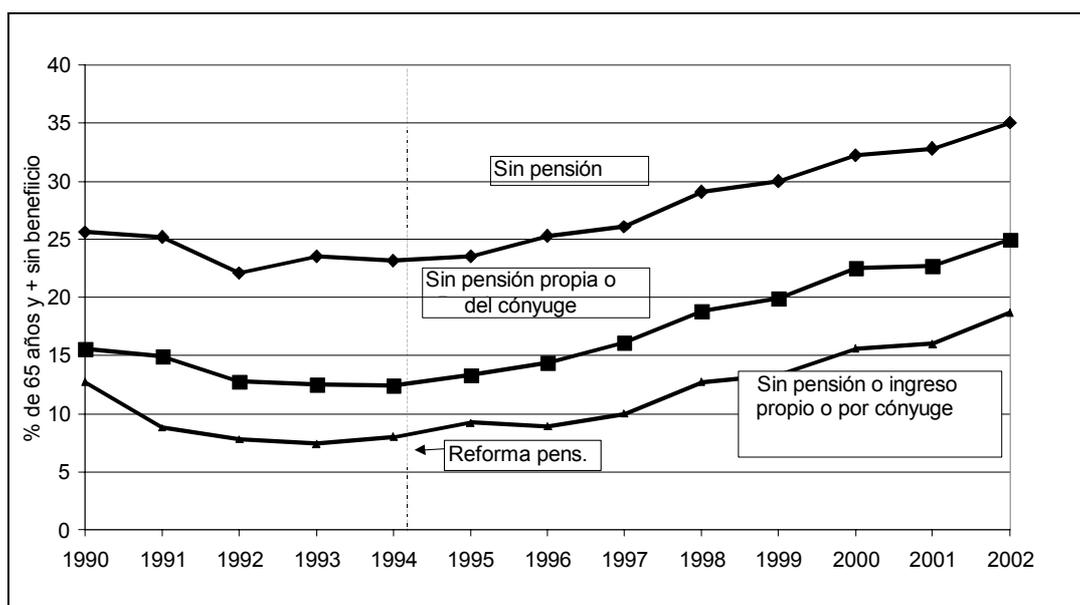


Fuente: propia, basada en datos de la SAFJP

Aunque entre los trabajadores más jóvenes la participación en el sistema no aumentó con posterioridad a la reforma, los requisitos más estrictos para poder alcanzar el beneficio llevaron a la disminución de la cobertura entre los individuos de edad avanzada. El viejo sistema, aún teniendo graves problemas fiscales, estaba en condiciones de ofrecer una amplia cobertura a los ciudadanos de la tercera edad. Para 1993, el porcentaje de la población mayor de 65 años que no estaba cubierto por el sistema de pensiones alcanzaba el 23%, cifra que se reduce al 12,5% si se considera cubiertos a los cónyuges de jubilados. El primer índice trepó hasta casi el 35% en 2001 y este crecimiento es similar cuando consideramos el porcentaje que no cuenta con pensión propia o de sus cónyuges (de 12,5% a 25%). Un indicador relacionado, la proporción de la población que no tiene pensión ni ninguna otra fuente de ingresos, pasó del 7,4% en 1993 al 19% en 2002, un incremento dramático de la población sin ningún tipo de ingreso.

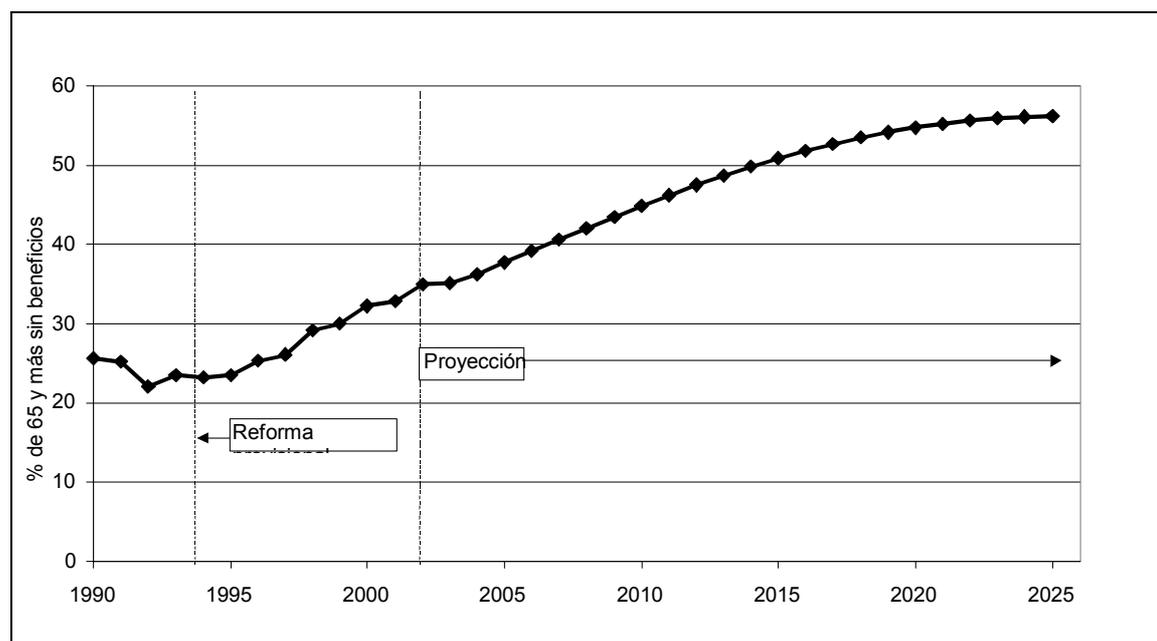
Es posible que, en las próximas décadas, continúe la caída en la cobertura y que afecte a una proporción mayor de la población. Por medio de una simulación de comportamientos, es posible calcular la tendencia a largo plazo del nivel de cobertura. El gráfico 3 muestra cómo aumentará la proporción de personas de 65 años y más que carecen de beneficios - que ya había aumentado de aproximadamente 22%, antes de la reforma, a casi 33% en 2002 -, y que va a superar el 50% para el año 2015, aún si se produce una recuperación del cumplimiento por parte de los trabajadores activos en el corto plazo.

Gráfico 2. Población de 65 años y más que no cuenta con cobertura, 1990-2002



Fuente: 1990-2001: Bertranou y Rofman (2002); 2002: Grushka (2002)

Gráfico 3. Población de 65 años y más sin cobertura. 1990-2002



Fuente: propia, basada en datos de Rofman, Stirparo y Lattes, 1997 y en el gráfico 2.

2.3.2. La situación fiscal

Aunque la mayoría de los trabajadores se afiliaron al esquema de capitalización (ya sea por elección o por omisión), los beneficios de los actuales jubilados y pensionados aún siguen siendo pagados por la ANSES, un organismo previsional del Estado. Los beneficios de todos los trabajadores que se jubilaron antes de la reforma, más los correspondientes al primer pilar, al nuevo sistema de reparto y a los beneficios compensatorios son financiados por la

ANSES. Además, el inicio en 1994 de una política de integración de los esquemas provinciales al sistema nacional llevó al incremento de los gastos; aunque los ingresos decrecieron notablemente como consecuencia de la baja en las tasas de aportes patronales², resultante de una política adoptada por el gobierno en ese mismo año para fomentar la competitividad en el mercado laboral. Como resultado de esta combinación de factores, la ANSES tenía a fines del año 2002 una capacidad para financiar menos del 30% de su presupuesto a través de las contribuciones mientras que el resto era cubierto con rentas generales y otros impuestos específicamente destinados a tal fin.

Es difícil evaluar el impacto fiscal de la reforma ya que se produjeron múltiples cambios en el sistema en forma simultánea y no se dispone de información contra fáctica precisa para definir las diferencias. El impacto puede estimarse mediante el cálculo de sus efectos sobre algunas de las principales variables. En primer término, la pérdida de ingresos sufrida por el sistema a raíz de la transferencia de contribuciones al esquema de capitalización se puede estimar en valores cercanos al 1.4% del PIB en 2001 y al 1,15% para el 2002³. Sin embargo, es importante considerar los efectos de la reforma paramétrica que produjeron una reducción del gasto. Suponiendo que, de no haberse implementado la reforma, los gastos habrían aumentado aproximadamente un 3% por año⁴, el pago de los beneficios debería haber insumido casi un 1,05% más del PIB de lo que se registró, con lo que resulta un efecto neto de la reforma del 0,1% del PIB en el año 2002. Otras políticas influyeron sobre las finanzas de la ANSES, especialmente la reducción de los aportes patronales (1% del PIB para el 2002) y el costo de los sistemas provinciales transferidos a la ANSES (0,7% del PIB). En general, el efecto consolidado de las políticas previsionales adoptadas desde 1993 resultó en un déficit del 1,8% del PIB para el año 2002, del cual sólo la vigésima parte podía ser atribuida directamente a la reforma. El resto se explica por la reducción de los aportes patronales y por la transferencia de los sistemas provinciales.

² Los aportes patronales a la seguridad social (incluyendo pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo, seguro de salud para la vejez y seguro de salud) se redujeron en 1994 con el fin de fomentar la formalización de la fuerza laboral y la competitividad. La reducción varía según las provincias y la industria y ha sido modificada varias veces desde su inicio. En promedio, las tasas de contribuciones reales de los empleadores al sistema previsional están en un 50% de su nivel original.

³ Estas cifras han sido calculadas presuponiendo que la tasa de contribución del 10% vigente antes de la reforma no ha sido modificada y que todos los aportes de los trabajadores seguían direccionados al sistema de reparto.

⁴ Este cálculo se basa sobre un crecimiento de la población en edad de retirarse del 1,5% anual y un aumento de los beneficios promedio del 1,5% anual.

**Tabla 1. Efecto fiscal de la reforma previsional y otras políticas relacionadas. 1993-2002
% del PIB**

Año	Costo de transición			Otras políticas que afectan al sistema de pensiones			EFECTO TOTAL
	Ingresos AFJP	Ahorro de Gastos	Costo "puro" Transición	Reducción de aportes patronales	Costo de sistemas prov. transferidos	Total otras políticas	
1993	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
1994	0.29%	0.14%	0.15%	0.41%	0.23%	0.64%	0.79%
1995	0.83%	0.28%	0.55%	0.37%	0.35%	0.72%	1.28%
1996	1.03%	0.40%	0.63%	0.77%	0.70%	1.47%	2.11%
1997	1.16%	0.50%	0.65%	0.84%	0.83%	1.67%	2.32%
1998	1.27%	0.62%	0.65%	0.77%	0.83%	1.60%	2.25%
1999	1.41%	0.80%	0.61%	1.09%	0.88%	1.97%	2.58%
2000	1.39%	0.95%	0.44%	1.47%	0.86%	2.33%	2.77%
2001	1.37%	1.16%	0.21%	1.47%	0.91%	2.37%	2.58%
2002	1.14%	1.05%	0.09%	0.98%	0.72%	1.70%	1.79%

Fuente: propia, basada en información de la ANSES y de la AFIP.

2.3.3 El esquema de capitalización

El esquema de capitalización, creado como parte del nuevo sistema integrado en 1994, tiene una historia aún muy breve, lo cual dificulta la evaluación de su desempeño. Como se señaló anteriormente, aproximadamente el 80% de los trabajadores formales está afiliado a este esquema, pero los cotizantes reales representan menos del 25% de la fuerza laboral. Las Administradoras han acumulado activos desde el comienzo del sistema que, para fines de 2002, representaban el 12% del PIB. Las utilidades de estos fondos han sido más elevadas de lo que se esperaba, alcanzando una media real anual del 10,5% del PIB, aunque esta cifra se ve muy afectada por el criterio de valuación aplicado por el ente de supervisión. Aunque se trata de un esquema relativamente joven, ya se está pagando beneficios a aproximadamente 112.000 jubilados, inválidos y pensionados.

Entre los muchos problemas que ha enfrentado el esquema de capitalización, la diversificación de las inversiones ha sido uno de los más graves. Desde el inicio del sistema, casi un 50% de los activos ha sido invertido en bonos públicos, (exceptuando el año 1997 en que los depósitos a plazo fijo crecieron rápidamente al ser utilizados como instrumentos derivados y la inversión en acciones también fue importante). La concentración del riesgo, habitualmente explicada por la falta de alternativas y por el alto rendimiento de los bonos del gobierno, hizo que los fondos de pensiones fueran extremadamente vulnerables a los problemas fiscales del gobierno argentino. Asimismo, la alta concentración en bonos públicos condujo a un debate acerca de la razonabilidad de contar con un esquema de capitalización cuando la mayoría de los fondos eran igualmente transferidos al Gobierno y respecto de su diferenciación respecto del esquema de reparto. Un problema específico surgió a partir de los criterios de valuación aplicados a ciertos instrumentos. A medida que los fondos de jubilaciones y pensiones comenzaron a acumular activos, se advirtió un problema creciente: el precio de los bonos públicos en los mercados secundarios tenía una alta volatilidad y eso afectaba el funcionamiento del sistema, ya que las Administradoras debían preocuparse por las variaciones a corto plazo aún cuando planeasen mantener los activos en sus carteras por largos períodos. Con el fin de reducir la volatilidad de los fondos, la Superintendencia decidió que algunos instrumentos de deuda (especialmente los bonos del gobierno) que las Administradoras preveían conservar hasta su vencimiento recibirían un valor técnico que reflejara el devengamiento de intereses y amortizaciones de los mismos. Este sistema era

eficiente para reducir la volatilidad, pero también creaba un nuevo problema, ya que los valores de mercado reflejan la volatilidad a corto plazo pero también el riesgo a largo plazo y eso no se reflejó en los precios técnicos. A medida que aumentaron los problemas fiscales, el valor de mercado de los bonos emitidos por el Gobierno bajó y creció la brecha entre el valor técnico y el valor de mercado, llegando en algunos casos a cerca del 100%.

Tabla 2. Fondos de pensiones. Inversión y estructura. 1994-2002

	Dic-94	Dic-95	Dic-96	Dic-97	Dic-98	Dic-99	Dic-00	Dic-01	Dic-02
Cuentas efectivo	6,33	1,68	1,83	0,98	1,52	0,97	0,28	2,23	1,12
Deuda gubern.	49,83	52,68	52,70	43,36	49,99	52,30	54,62	67,97	75,73
Deuda corporativa	5,84	8,71	7,78	2,86	2,50	2,13	2,80	1,69	1,08
Plazos fijos	27,55	24,76	14,19	24,44	18,83	15,47	15,63	10,89	2,72
Acciones	1,53	5,85	18,74	21,46	18,36	20,54	12,26	10,24	8,46
Fondos mutuos	5,01	1,74	2,34	4,47	6,59	6,28	8,21	1,97	1,32
Inversión exterior	0,08	0,73	0,16	0,37	0,25	0,37	4,47	1,84	7,81

Fuente: SAFJP, 2002.

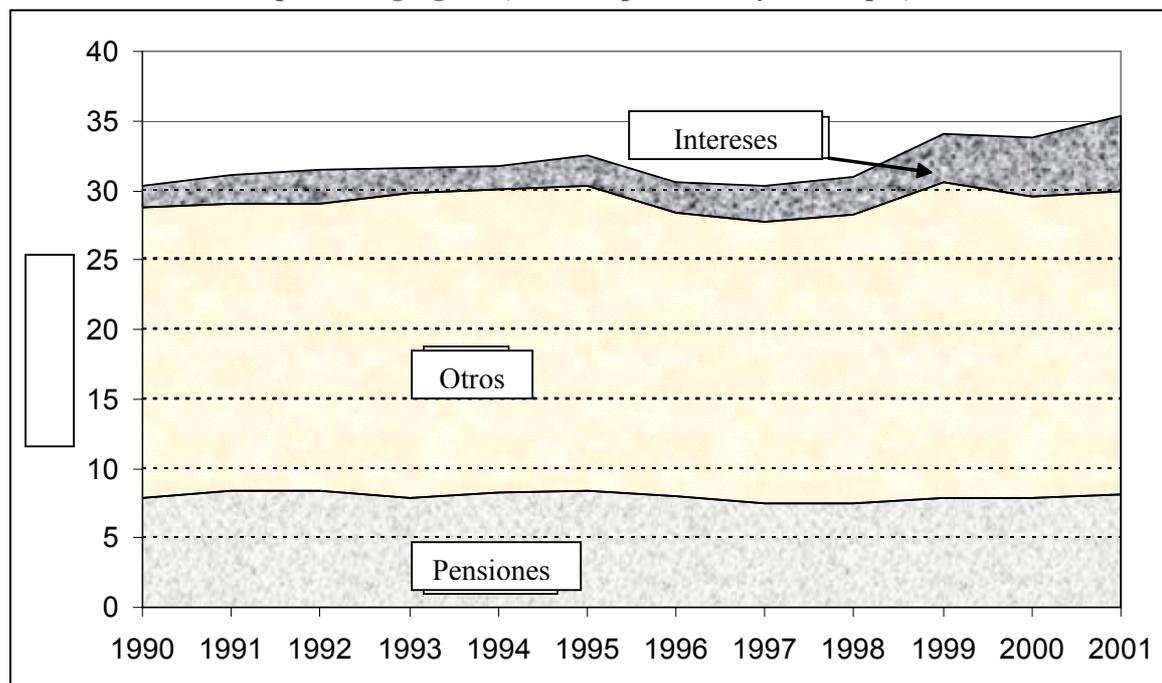
3. LA CRISIS

Puesto que el objetivo de este documento es tratar la relación entre el sistema de pensiones y la crisis económica en la Argentina, es necesario considerar el contexto en el que dicha crisis se produjo. Los problemas fiscales y financieros de la Argentina de fines de 2001 y de 2002 están estrechamente relacionados con el sistema de pensiones. Por lo tanto, presentamos una descripción somera de estos aspectos con el fin de esclarecer el trasfondo de los mismos. Un problema al respecto surge del hecho de que este trabajo está siendo redactado al tiempo mismo en que transcurre la crisis y no con posterioridad a su resolución. Por ende, muchas consideraciones pueden devenir obsoletas con rapidez como resultado de los acelerados cambios de la situación.

3.1 El aspecto fiscal

La Argentina ha enfrentado graves problemas fiscales durante muchos años. Los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal) no han sido capaces de equilibrar sus presupuestos, en parte debido a los crecientes niveles de gasto y, más importante aún, debido a su incapacidad de recaudar impuestos en forma eficiente.

Durante la mayor parte de la década del 90, los déficits fueron financiados con ingresos provenientes de la privatización y mediante una creciente deuda federal y provincial. La situación era difícil, pero controlable, hasta que una recesión económica comenzó a afectar gravemente a los ingresos, provocando la acumulación de deudas e incrementando la participación del servicio de las mismas en los gastos totales, al tiempo que los mercados financieros emergentes internacionales se volvían más duros. Durante la década del 90, los gastos agregados fueron estables, oscilando entre un 30% y un 32% del PIB, para luego comenzar a crecer hacia 1998, alcanzando al 35% en 2001. La mayor parte del aumento se debió al servicio de la deuda, que pasó de 1,6% del PIB en 1990 a 5,3% en 2001. Durante el mismo período, los gastos agregados por pensiones (incluyendo los sistemas nacionales y provinciales) se mantuvieron estables en torno al 8% del PIB.

Gráfico 4. Gasto público agregado (Federal, provincial y municipal), 1990-2001

Fuente: Ministerio de Economía, 2002

Ya desde principios de 2001, la crisis se aceleró y resultó en una caída del 9% de los ingresos a nivel federal. Esto llevó a que el Gobierno aplicara políticas que apuntaban a limitar el gasto, promover el cumplimiento fiscal y fomentar el crecimiento económico, incluyendo una serie de medidas específicas cuyo objetivo era reducir el gasto en Seguridad Social. En julio de 2001 se aplicó una reducción del 13% a las jubilaciones que superaban los \$500. Esto produjo un ahorro del orden del 0,2% del PIB en 2001 y en 2002. Además, no se compensó la inflación acumulada de alrededor del 40% durante 2002, lo que resultó en una reducción del valor real de los beneficios y generó mayores ahorros. Como consecuencia de ello, el gasto total en pensiones a nivel nacional ha descendido del 6,3% del PIB en 2001 al 5,0% en 2002, y se espera que ronde el 3,8% en 2003. Si no se ajustan los beneficios durante el 2003, el gasto consolidado por pensiones debería ser inferior al 5% del PIB.

3.2 El aspecto financiero

Mientras crecían los problemas fiscales, el sector financiero argentino se veía expuesto a una creciente presión por parte tanto del mercado interno como del internacional. Entre marzo y noviembre de 2001, las reservas externas bajaron un 45% y los depósitos bancarios cayeron un 22% durante el mismo período. Este descenso impulsó al gobierno, el 3 de diciembre de 2001, a limitar firmemente las extracciones en efectivo y las transferencias internacionales de divisas. Pocas semanas después, el gobierno decretó la suspensión de pagos de la deuda pública y la devaluación de la moneda. El incumplimiento en el pago de la deuda gubernamental, la devaluación del peso (una caída del 70% en 2002) y la pesificación⁵ de todos los depósitos y préstamos locales aceleraron vertiginosamente la crisis. Miles de

⁵ Después de la devaluación, el gobierno decidió convertir en pesos todos los depósitos denominados en dólares estadounidenses, a un tipo de cambio de 1,40 pesos por dólar, y los préstamos a un tipo de cambio de 1 peso por dólar. Esta conversión asimétrica y el hecho de que la deuda externa no se vio afectada por esta disposición, provocó una situación de extrema vulnerabilidad en la mayoría de los bancos

depositantes individuales iniciaron demandas contra los bancos y el Gobierno tratando de recuperar sus depósitos en dólares y, en muchos casos, los bancos se vieron obligados a devolver los depósitos en divisas.

3.3 El sistema de pensiones

En el marco de la profunda crisis fiscal y financiera, el sistema de pensiones se ha visto afectado de diversas maneras. Por una parte, la crisis tuvo un impacto directo sobre la situación financiera de la ANSES ya que declinó el valor real de los beneficios al tiempo que la baja en el cumplimiento del pago de los aportes afectó la cobertura, al menos en el corto plazo. El efecto fiscal de estas tendencias fue positivo, ya que el porcentaje del PIB que el Gobierno debía transferir a la ANSES para cubrir las pensiones descendió de 1,58% en 2001 a 1,20% al año siguiente, debido al congelamiento de los beneficios. A medida que las contribuciones se incrementen en el futuro próximo, la presión fiscal debería seguir bajando a no ser que se produzca un aumento de los beneficios para compensar la inflación pasada.

Asimismo, el Gobierno implementó una gran cantidad de políticas "urgentes", apelando, en varios casos, al sistema previsional como herramienta para compensar los problemas macroeconómicos y financieros. La mayoría de estas políticas requirió modificaciones de la legislación básica, que fueron aprobadas por decreto debido a las circunstancias excepcionales imperantes. Este es un factor importante, ya que la falta de apoyo por estas medidas en el Congreso hacía que el sistema fuera sumamente volátil. Los cambios afectaron distintos aspectos, incluyendo el valor de los beneficios vigentes, las tasas de aportes, las reglas de inversiones que regían al esquema de capitalización, las comisiones de las Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, los beneficios del esquema de capitalización, etcétera. Aunque algunos de estos aspectos requerían una revisión y una mejora, el procedimiento para implementarlas pocas veces fue resultado de un análisis ponderado o de las herramientas normativas adecuadas. En muchos casos, los cambios importantes fueron ocultados en el marco de Decretos más amplios, mientras que en otros, las autoridades reguladoras de segundo nivel, valiéndose de tecnicismos que justificaran su accionar, promulgaron importantes reformas. Algunas de estas medidas han sido revertidas recientemente; mientras que otras mantienen su vigencia.

La compleja situación del sistema de pensiones alimentó el debate preexistente sobre la sustentabilidad y la eficiencia del modelo. En dicho debate, se ha cuestionado al sistema acusándolo de ser inflexible, fiscalmente insostenible, demasiado expuesto a las presiones políticas, incapaz de proteger a los sectores sociales más vulnerables y excesivamente oneroso. Diferentes grupos de interés han propuesto reformas al sistema, apuntando a objetivos diversos. Algunos de los debates y eventos más significativos de los últimos tres años pueden sintetizarse en los siguientes términos:

3.3.1 Críticas, propuestas y medidas del Gobierno

El gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) redactó una serie de proyectos de reforma que apuntaban al mejoramiento, a corto y mediano plazo, de la estabilidad fiscal mediante la ampliación de la cobertura, la promoción del desarrollo del mercado de capitales, el fomento de la competencia y la reducción de los costos del esquema de capitalización. Aunque estos objetivos estaban presentes en todas las propuestas, las medidas efectivas cambiaron con el tiempo y, en algunos casos, fueron contradictorias. Ya a fines de diciembre de 1999 (a pocas semanas de haber asumido la Presidencia), se aprobó una nueva ley que modificaba algunos aspectos del sistema tributario, incluyendo las reglas que regían a un

grupo de pequeños empleadores y de trabajadores autónomos (a los que se llama "monotributistas" porque sólo deben efectuar un pago mensual único para cumplir con la seguridad social y el impuesto a las ganancias). Esta nueva ley redefinió las contribuciones, eliminando la contribución previsional y canalizando toda la recaudación hacia rentas generales, afirmando que los cotizantes seguían teniendo derecho a una pensión (aunque nunca se aclaró de dónde procedería el financiamiento de la misma). Esta modificación motivó que alrededor de 400.000 trabajadores autónomos, que previamente aportaban al sistema, se pasaran a la nueva modalidad, lo que equivalió a una reducción del 10% de la cantidad de cotizantes al SIJP. Dicha ley también aumentó el salario contributivo máximo para la Seguridad Social, que pasó de 6,6 sueldos promedio a 8,25 veces el mismo indicador.

Asimismo, en diciembre de 1999, y como parte de un intento por reorganizar la relación fiscal entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, se firmó un Pacto Federal. Entre las diversas disposiciones relativas a impuestos y a gastos, un breve apartado dispuso que las provincias que aún no habían transferido sus sistemas de pensiones al gobierno federal habrían de "armonizarlos" con el SIJP y el gobierno federal financiaría, desde 2001, un porcentaje creciente del déficit existente. Este Pacto provocó un sin número de discusiones respecto del significado real del término "armonización", y abrió un espacio para la manipulación y las negociaciones políticas respecto de las transferencias que realizaría el gobierno federal a las provincias.

Algunos meses después, en mayo de 2000, un decreto dispuso la reducción de los beneficios a beneficiarios menores de 60 años. Este decreto nunca fue implementado plenamente debido a los cuestionamientos legales y a las dificultades de su implementación. Simultáneamente, se envió un proyecto de reforma al Congreso. Los cambios incluían varias propuestas para favorecer la competencia en el esquema de capitalización y una modificación sustancial del esquema gerenciado por el Gobierno, con una reducción de los beneficios correspondientes al primer pilar y con la creación del pilar cero, o prestación universal que favorecería a todas las personas mayores de 70 años que carecieran de otros ingresos. La reforma nunca fue tratada en el Congreso.

En octubre de 2000, se envió un nuevo proyecto al Congreso, parecido al anterior, pero que incluía incentivos adicionales para fomentar el retraso de la jubilación. El Congreso tampoco trató esta propuesta y, el 29 de diciembre de 2000, el Presidente promulgó un Decreto de Necesidad y Urgencia⁶ que la ponía en vigencia. Varios diputados de la oposición plantearon la inconstitucionalidad del mismo y su aplicación se ha visto bloqueada por más de dos años.

La aceleración de la crisis fiscal durante el año 2001 proporcionó al Gobierno la oportunidad de promover nuevas reformas en el sistema. En julio de 2001, todos los beneficios superiores a \$500 fueron reducidos en un 13% (una medida similar fue aplicada a los salarios de los empleados públicos), medida que dio origen a muchos juicios pero que se aplicó hasta fines de 2002, momento en que fue derogada (y se ha iniciado la devolución, en bonos, de los beneficios retenidos). Asimismo, en noviembre de 2001, en un intento por revitalizar la economía deprimida, el Gobierno redujo los aportes de los trabajadores a la Seguridad Social de 11% a 5% (esta medida fue derogada inmediatamente en lo atinente a los trabajadores afiliados al esquema de reparto, pero se mantuvo para los de capitalización). La implementación de este cambio requirió una modificación de la Ley, por lo que se promulgó un nuevo Decreto Legislativo que incluía varios cambios (algunos de los cuales ya estaban

⁶ La Constitución de 1994 autoriza al Presidente a promulgar Decretos de Necesidad y Urgencia, con capacidad legislativa, en "circunstancias excepcionales".

incluidos en el Decreto aprobado en diciembre de 2000) concebidos para reducir los costos del esquema de capitalización y se modificó, en forma retroactiva, una reglamentación de la Superintendencia de Seguros que produjo una fuerte disminución en el corto plazo de la prima del seguro por invalidez y fallecimiento que pagaban las AFJP; aunque dicha prima volverá a aumentar en los años venideros. También se incluyeron cambios en la estructura de comisiones solicitados por la industria de AFJP.

Con el fin de iniciar un proceso de renegociación de la deuda, el Gobierno ofreció un importante canje que reemplazó la mayoría de los bonos del gobierno en manos de los inversores internos por un nuevo instrumento en forma de préstamo que tiene una tasa de interés más baja pero que cuenta con garantías especiales de pago. Este canje abarcaba a los fondos de pensiones, compañías de seguros, bancos comerciales y de inversión y, en muchos casos, a tenedores individuales y se llevó a cabo en noviembre de 2001. Asimismo, un nuevo Decreto, promulgado en noviembre, dispuso que todos los depósitos a plazo fijo que tuvieran las Administradoras de fondos de pensiones en bancos locales o extranjeros, debían ser convertidos en Letras del Tesoro. Estos cambios produjeron un incremento acelerado de la exposición de los fondos a la deuda pública, que pasó del 50% en junio de 2001 a casi el 70% seis meses después.

Como la mayor parte de la deuda pública estaba denominada en dólares, surgió un conflicto singular cuando se abandonó la convertibilidad en enero de 2002 y se inició la flotación del peso. Después de varios meses de confusión, el Gobierno decidió canjear los préstamos por instrumentos denominados en pesos. La conversión se realizó sobre la base de un tipo de cambio de 1,40 pesos por dólar, y los nuevos préstamos ofrecen una tasa de interés más baja (entre 3,5% y 5%) pero están indexados según el índice de precios al consumidor. Poco después de la conversión, el Gobierno comenzó a pagar los intereses de estos préstamos y ha cumplido el cronograma de pagos desde entonces⁷. Este proceso implicó un importante incremento en el valor real de los activos, sobre todo si se lo compara con la inflación (40%) o el salario medio (82%). Sin embargo, la exposición al riesgo del gobierno aumentó marcadamente y, a fines de 2002, casi el 78% de los fondos estaba invertido en instrumentos emitidos por el gobierno. Asimismo, algunos miembros del sector de Administradoras y algunos abogados independientes han cuestionado la constitucionalidad de la "pesificación", y, de haber un fallo favorable de los tribunales, podría resultar un importante pasivo fiscal.

Cuando asumió el nuevo gobierno, en enero de 2002, se apreció un cambio gradual en el programa de acción. Por un lado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social comenzó a estudiar posibles reformas en el diseño del sistema. Por el otro, el Ministerio de Economía asumió toda la responsabilidad sobre las decisiones respecto de los activos de los fondos de jubilaciones y pensiones, especialmente en lo tocante a las tenencias de bonos públicos.

Después de unos meses, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tomó una actitud proactiva y propuso una serie de modificaciones al sistema. La Ministro Caamaño - que anteriormente había sido una ferviente opositora del esquema de capitalización -, expresó públicamente que el sistema "*...no sólo brinda unos beneficios terribles a los jubilados, sino que los cotizantes actuales y los futuros pensionados enfrentan un futuro incierto...*", y propuso introducir profundos cambios en el sistema sin entrar en muchos detalles. Se dispuso crear una comisión de expertos y se invitó a todos los sectores interesados (organismos gubernamentales, partidos políticos, asociaciones de la industria, colegios profesionales y sindicatos). Esta Comisión fue formalmente creada en septiembre de 2002 y, para fines de

⁷ En varias instancias, las AFJP han cuestionado la conversión y se han negado a recibir los pagos de intereses sobre los nuevos instrumentos. Sin embargo, el Gobierno ha seguido depositando los pagos en cuentas judiciales.

diciembre, dio a conocer un Informe de Avance" que era muy normativo y que presentaba algunas propuestas pero sin el sustento de un análisis de viabilidad económica, fiscal y financiera. La reforma del sistema era la idea central y proponía la creación de un esquema de cuatro pilares que incluía un beneficio no contributivo para los trabajadores informales y la coexistencia de un esquema de reparto con uno de capitalización para los trabajadores formales (si bien la propuesta no entra en detalles acerca del nuevo esquema, hay algunas referencias a un esquema similar al aplicado en el Uruguay con una separación de pilares en función del nivel de ingresos). El sector privado recibió el informe con renuencia y lo calificó como "... un informe poco serio, sin consenso o apoyo técnico, que propone una vuelta al pasado..." (UAFJP, 2002).

3.3.2 Críticas y propuestas del Congreso

Al tiempo que el gobierno nacional promulgaba decretos y proponía reformas tributarias que apuntaban a diversos objetivos, la actividad del Congreso fue también intensa. Desde principios del año 2000, varios Diputados propusieron una reforma a la ley que habilitara a los trabajadores que habían optado o que habían sido asignados a una AFJP a pasarse al sistema de reparto de gestión pública. Los funcionarios del Gobierno se opusieron a esta medida pero, en mayo de 2002, la Cámara de Diputados la sancionó y ha estado esperando su tratamiento por el Senado desde agosto de 2002. Asimismo, una serie de propuestas que modificaban el sistema - desde cambios menores a una revisión completa -, han sido presentadas y debatidas en ambas Cámaras. Sólo en el año 2002, los Diputados presentaron 90 nuevos proyectos y los Senadores, 23, en relación a la reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, sólo dos de estos proyectos fueron aprobados.

3.3.3 Críticas y propuestas del sector privado

Otro sector involucrado en las discusiones sobre el sistema previsional ha sido el privado, generalmente a través de las críticas y las propuestas realizadas por la industria de las AFJP. Las Administradoras han estado muy activas, tratando de favorecer cambios que mejoren su entorno comercial y oponiéndose a aquellos que lo perjudicarían. En este período, se promovió activamente una enmienda específica de la ley: la eliminación de la restricción que ha limitado el cobro de comisiones a los aportes, ya que se argumentó que creaba ineficiencias en la asignación de costos. Las AFJP han hecho *lobby* con el fin de ampliar el alcance de esta enmienda e incluir comisiones sobre los activos gestionados y sobre la rentabilidad. Estas dos sugerencias fueron finalmente incluidas en el Decreto promulgado en noviembre de 2001, aunque la comisión sobre la rentabilidad fue luego suspendida.

Aunque la mayoría de las Administradoras aceptaron el canje de noviembre de 2001, muchas se han resistido a la pesificación de marzo de 2002. Los representantes de la industria han estimado públicamente que este proceso produciría una pérdida de entre 60% y 70% de los activos para fines de 2002 y han planteado, una y otra vez, que la conversión debería ser revertida. Un cálculo estimativo del efecto real del cambio de moneda teniendo en cuenta el valor de los préstamos a fines de 2002 indica que la pérdida no ha sido tal. En ese momento, el valor de los activos había aumentado un 96% en pesos y, debido a la devaluación, había disminuido un 42% si se lo mide en dólares estadounidenses. Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, los titulares de las cuentas de capitalización se vieron claramente beneficiados en términos del poder adquisitivo de sus fondos (debido al aumento en términos reales del

40% de su valor) y la tasa potencial de sustitución se incrementó en un 82%⁸. Aunque la pérdida, medida en términos internacionales, ha sido importante, cabe preguntarse si éste debería ser el criterio principal y no algún tipo de comparación con el poder adquisitivo.

4. IMPLICANCIAS DE LA CRISIS Y DE LAS REFORMAS SOBRE EL MEDIANO Y EL LARGO PLAZO

Es difícil evaluar las implicancias de la crisis y de las reformas implementadas por el Gobierno sobre el mediano y el largo plazo debido al corto período de tiempo que ha transcurrido y a causa de la elevada volatilidad de todo el sistema. La crisis generó algunos problemas y profundizó otros que existían previamente.

Como ilustra el gráfico 6, la cobertura de las personas de edad avanzada probablemente disminuya en las próximas décadas como resultado del efecto combinado de la creciente informalidad y de los requisitos más estrictos. Esta consecuencia era obvia desde la creación misma del nuevo sistema, en 1994, momento en el que la cobertura era diez puntos porcentuales mayor que en 2002. Este problema se vio exacerbado por la baja, en 2001, de los cotizantes, cuando la cantidad de trabajadores que aportaban al SIJP declinó en un 21%. Una parte de esta disminución se vio compensada por un incremento durante el 2002 (en diciembre de dicho año, la cantidad de cotizantes al SIJP fue de 3.800.000, comparado con 4.200.000 en diciembre del año 2000 y con los escasos 3.200.000 de diciembre del 2001), pero la cobertura aún resultaba muy baja, con un 25% de la fuerza laboral realizando aportes al SIJP y entre un 6% y 7%, a las cajas provinciales, policiales y militares.

En el futuro, la baja cobertura de los trabajadores activos generará una caída de la cobertura de los trabajadores de edad más avanzada. Este hecho implica graves consecuencias en materia de política social (debido a que puede cuestionarse la efectividad de un sistema de pensiones que cubre a menos del 50% de la población objeto) y también acarrea importantes riesgos fiscales. Entre ellos, la posibilidad de una nueva reforma previsional es importante. En los últimos tiempos se han discutido diversas propuestas para incrementar la accesibilidad de los beneficios existentes (por medio de la reducción del requisito de años de aportes) o para crear nuevos beneficios universales o beneficios no contributivos focalizados, temas que recibirán un apoyo creciente a medida que el problema de la cobertura se vuelva explícito para la población en general. Estos beneficios deberían financiarse con rentas generales, lo que implicaría la generación de un riesgo fiscal en potencia.

Un esquema no contributivo actualmente vigente otorga beneficios a las personas mayores de 70 años que carezcan de otros ingresos. Dicho programa también otorga beneficios a otros grupos tales como personas pobres con discapacidad, mujeres con siete hijos o más, veteranos de la guerra de Malvinas y, componiendo el grupo mayoritario, personas beneficiadas discrecionalmente por los miembros del Congreso. La focalización es deficiente y el presupuesto disponible no alcanza el presupuesto para satisfacer la demanda, lo que resulta en extensas listas de espera para obtener un beneficio. Hay aproximadamente 40.000 beneficiarios en la categoría de edad avanzada y la información que resulta de una encuesta especial realizada en 1997 indica que casi el 5% de la población mayor de 65 años (alrededor de 185.000 personas) percibe este beneficio (Bertranou y Grushka, 2002).

⁸ Esto implica que un trabajador que, en diciembre de 2001, podía comprar una renta equivalente al 30% de su último sueldo, un año después - y sin hacer nuevas cotizaciones - podía obtener una renta equivalente al 55% de su último sueldo.

El debate sobre la ampliación de la cobertura exige, como mínimo, realizar un análisis fiscal básico para evaluar los costos. Una estimación somera del costo de ampliación de la cobertura a todas las personas indica que, a partir del 2002, un nuevo beneficio universal (es decir, uno que cubre a todos los individuos sin contemplar su situación dentro del sistema de pensiones existente) de \$200 mensuales insumiría alrededor del 2,6% del PIB. En contraposición, también sería posible calcular cuál sería el costo si sólo se incluye a aquellos que no reciben otros beneficios. En ese caso, se reduciría la población objeto en dos tercios y el costo descendería a menos del uno por ciento. La reducción de la cobertura esperada en el futuro incrementaría la presión para proveer beneficios básicos a los individuos excluidos del sistema contributivo. El efecto combinado del envejecimiento poblacional y de la menor cobertura llevará a un incremento del 170% de la población anciana sin cobertura para el 2025, a razón de una tasa de aumento anual del 4,4%⁹.

Tabla 3. Costo estimativo de la ampliación de la cobertura de pensiones. 2002 y 2025.

Datos de 2002									
Intervalo etario	Población	Población sin Beneficio previsional		Costo de un beneficio fijo de \$200					
				Universal			Sólo a quienes no tienen pensión		
				millones pesos	% pensiones vigentes	% del PIB	millones pesos	% pensiones vigentes	% de PIB
65 y más	3,707,959	32.8%	1,217,568	8,899	59.3%	2.6%	2,922	19.5%	0.9%
70 y más	2,500,876	24.7%	618,305	6,002	40.0%	1.8%	1,484	9.9%	0.4%
75 y más	1,464,866	17.4%	255,396	3,516	23.4%	1.0%	613	4.1%	0.2%

Data para el 2025									
Intervalo etario	Población	Población sin Beneficio Previsional		Costo de un beneficio fijo de \$200 (en \$ de 2002)					
				Universal			Sólo a quienes no tienen pensión		
				millones pesos	% pensiones vigentes	% del PIB	millones pesos	% pensiones vigentes	% del PIB
65 y más	5,797,068	56.2%	3,257,952	13,913	92.8%	2.1%	7,819	52.1%	1.2%
70 y más	3,994,013	42.3%	1,690,045	9,586	63.9%	1.4%	4,056	27.0%	0.6%
75 y más	2,463,720	29.8%	735,168	5,913	39.4%	0.9%	1,764	11.8%	0.3%

Nota (*) El Costo Total de las pensiones implica que no se incorporen correcciones en el programa vigente para financiar los nuevos beneficios.

Fuente: propia, basada en Grushka (2002).

Aunque el costo de proporcionar beneficios a los excluidos del sistema formal se incrementará a medida que disminuya el crecimiento poblacional y la cobertura formal, el costo total de los programas de protección de los ingresos para la tercera edad probablemente se reducirá debido al gasto menor en beneficios formales. El costo real dependerá de un conjunto de variables, entre las que se destacan el valor real del beneficio plano, la política con respecto de los jubilados del sistema contributivo y el crecimiento de la economía. Asimismo, una alternativa intermedia podría consistir en una mayor flexibilización del sistema contributivo, autorizando a los individuos con una cantidad menor de años de aportes a optar por un beneficio reducido.

Un problema preexistente que acarrea graves consecuencias fiscales y que se acentuó a raíz de la crisis, es la limitada capacidad gubernamental en materia de recaudación y de

⁹ Cuando preparábamos la versión final de este documento (abril de 2003) el gobierno nacional creó un nuevo plan, llamado "Plan Mayores", que otorga 150\$ a las personas mayores de 70 años que carezcan de otros beneficios. Este plan es parte del programa laboral de emergencia creado en el 2002 cuyo objetivo es proporcionar ingresos a 1.900.000 jefes y jefas de hogar. Este nuevo programa apunta a cubrir a 360.000 personas cuando esté plenamente implementado e implicará un costo anual de 650 millones de pesos. En este momento, aún no se ha definido si el "Plan Mayores" será un programa a largo plazo, ya que el programa matriz, el "Plan Jefes", habrá de caducar a fines del año 2003.

aplicación. Aunque la informalidad es alta, y, en muchos casos, resultante de los problemas estructurales, la capacidad del Gobierno de asegurar el cumplimiento de las contribuciones ha sido muy baja desde hace mucho tiempo. Poco antes de la reforma de 1994, la autoridad total para recaudar y hacer respetar el pago de las contribuciones fue transferida de manos de la administración de la seguridad social a la autoridad tributaria, en ese entonces, la DGI. Cuando el nuevo sistema comenzó a funcionar, se creó una muy eficiente base de datos y rápidamente comenzaron a recibir, a través de bancos comerciales, las contribuciones que luego eran transferidas a las instituciones pertinentes (incluyendo la ANSES, cada una de las AFJP y otras). Esta base de datos permitía obtener información acerca del cumplimiento por parte de trabajadores y empleadores, pero se hizo muy poco por asegurar el pago de las contribuciones por parte de aquellos que no cumplían en término debido a los ineficientes procedimientos internos de la DGI y a lentos procedimientos judiciales. En el año 2001, esperando que una especialización mejoraría la eficiencia, se creó una nueva institución que estaría a cargo de la recaudación y distribución de las contribuciones de la seguridad social. Este organismo (el Instituto Nacional de Recaudación de la Seguridad Social, INARSS) contaba con un directorio compuesto por representantes de las instituciones interesadas (incluyendo las AFJP y los proveedores de seguros de salud). Sin embargo, la lucha por el poder entre organismos del Estado derivó en una falta de apoyo a la actividad de dicho ente y, desde su creación, han circulado muchos rumores acerca de su disolución.

Un tercer problema fiscal vinculado al sistema de pensiones está relacionado con los sistemas provinciales. Cada una de las 24 provincias que componen la Argentina tiene el derecho de organizar su propio sistema de pensiones para proteger a sus empleados públicos. Cada provincia creó su sistema hace ya varias décadas y, desde 1993, diez provincias han transferido sus sistemas al programa nacional como parte del Pacto Fiscal de dicho año. El programa de traspaso, financiado parcialmente por el Banco Mundial, fue interrumpido en 1997 y el tratamiento de los problemas fiscales de las provincias que no habían efectuado dicho traspaso se convirtió en un problema importante. Como ya hemos dicho anteriormente, en 1999, un nuevo Pacto dispuso que dichas provincias armonizarían sus esquemas con el sistema nacional y, a cambio, el Gobierno Federal financiaría parte de sus déficit. La controversia respecto del significado exacto del término "armonización" y la falta de cifras exactas acerca de los sistemas provinciales prosiguió después del Pacto. No obstante, el Gobierno Federal decidió dar curso a la transferencia a varias provincias aun cuando no hubiese habido una divulgación pública del estatus financiero de estos regímenes.

El costo y la eficiencia del sistema privado también deberían considerarse como un problema estructural que se ha acentuado con la crisis. Las Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones cobran una comisión para cubrir gastos administrativos y el costo del seguro (que cubre beneficios por invalidez y por fallecimiento). Esta comisión se descuenta de las contribuciones para evitar que los trabajadores irregulares vean sus cuentas agotadas por el pago de las mismas, pero el enfoque ha generado una percepción pública de comisiones particularmente elevadas. Desde el comienzo del sistema y hasta fines del año 2001, las comisiones totales han sido relativamente estables, oscilando en torno al 3,4% de los salarios (aproximadamente un 30% de la contribución), lo que les ha deparado, en los últimos años, muy altos ingresos a las AFJP. Hacia fines del año 2001, las comisiones se redujeron marcadamente a raíz de una nueva reglamentación que resultó en importantes ahorros en los gastos de seguro, pero el efecto neto de estas modificaciones parece haber redundado en mayores utilidades para las Administradoras y/o para las compañías de seguros asociadas con ellas, y desde principios del año 2003, las comisiones han vuelto a crecer. Los costos administrativos reducen el nivel futuro de las jubilaciones y afectan la eficiencia general del sistema de pensiones y podrían reducirse si hubiese un mercado más competitivo con una mejor estructura de regulación y supervisión. El organismo de supervisión ha enfrentado problemas para controlar una fuerte tendencia hacia la oligopolización del mercado, en el que

casi no existe competencia entre las Administradoras. La debilidad de la supervisión fue particularmente clara en el año 2001, cuando la Superintendencia resignó parcialmente su rol como ente regulador y se convirtió en un participante activo de las negociaciones entre el Ministerio de Finanzas y las Administradoras, representando, en algunas ocasiones, los intereses de estas últimas.

El sistema en general tiene varios problemas operativos que afectan la calidad del servicio brindado a trabajadores y a jubilados. Uno de los mayores problemas radica en la larga demora para obtener beneficios que afecta a los individuos que los solicitan. Debido a que dicho proceso implica la participación tanto de las AFJP como de la ANSES, la causa de la demora puede atribuirse a ambas partes y, frecuentemente, a la deficiente integración de los procesos. Según datos oficiales, la demora promedio desde que se solicita el beneficio hasta su otorgamiento rondaba los doce meses en 1999 y escaló a 16 meses en el año 2001. Esto se ve agravado en el caso de los trabajadores que solicitan un beneficio por invalidez, ya que puede tardar hasta veinte meses para completarse todo el proceso. Estos datos no incluyen el tiempo que deben dedicar los solicitantes a completar formularios y reunir la documentación, lo que normalmente insume varios meses. En algunos casos, las AFJP ofrecen financiar el pago de los beneficios mientras se procesa el trámite, pero se trata de una solución imperfecta ya que no es universal y las AFJP tienen derecho a interrumpir los pagos en cualquier momento. Otro problema se refiere al tratamiento de los trabajadores que no efectúan una opción explícita de afiliarse a una AFJP. El texto de la Ley original especificaba que serían asignados a una AFJP pero el criterio para hacerlo era inaplicable y el Gobierno optó por distribuirlos entre todas las Administradoras. La distribución se basaba en la participación de mercado y los trabajadores individuales fueron asignados en forma aleatoria. Este criterio sufrió dos modificaciones: la primera, en 1998, eliminó la regla de proporcionalidad (asignando a los trabajadores en forma pareja entre todas las Administradoras) y la segunda, en 2001, que dispuso su asignación aleatoria entre las dos Administradoras menos onerosas. Aun cuando esta ha sido una mejora sustancial, aún persiste un problema: la Ley exige que todo el proceso insuma cuatro meses a partir del pago de la primera contribución, y los fondos se acumulan en cuentas no rentables durante todo el período, creando riesgos y perdiendo su valor real.

Un problema más general que afecta al sistema de pensiones es la escasa confianza pública en las instituciones en general y, después de la crisis, en las instituciones financieras en particular. El sistema de pensiones enfrentaba graves problemas para concitar el interés de los trabajadores antes de la crisis (en los últimos años, más del 75% de los nuevos trabajadores no realizó una opción explícita de afiliarse a una AFJP o al esquema de reparto, y debieron ser asignados por un proceso de omisión), pero los nuevos problemas y el debate público acerca de la pérdida de casi todos los activos de las Administradoras a causa de la devaluación han generado un nivel de confianza aún menor. Este problema puede deparar que sea aún más difícil ampliar la cobertura debido a la renuencia de los trabajadores a participar en el sistema y a la falta de confianza en el mismo. Más aún, la carencia de apoyo podría generar cierto espacio político para implementar nuevas reformas que no redundarían en un mejoramiento de la eficiencia general del sistema sino que abordarían algunas metas a corto plazo.

La situación actual requiere que la Argentina inicie un debate que abarque a toda la sociedad acerca del diseño y el financiamiento del sistema de protección de ingresos para la tercera edad, procurando un modelo políticamente fuerte que cuente con el apoyo de distintos sectores y que resuelva los problemas fiscales, financieros y sociales que enfrenta el país en estos momentos. Los cambios radicales no deberían aplicarse en el corto plazo ya que el Gobierno actual no cuenta con suficiente poder político como para implementarlos y el clima político podría conducir a la aprobación de propuestas contraproducentes.

REFERENCIAS

- Arenas de Mesa, Alberto y Hernández Sánchez, Héctor (2001) “Cobertura del sistema de pensiones de capitalización individual chileno: Diagnóstico y propuestas”. En Sociales, número 4, Rosario, Argentina
- ANSES (1995) “Series Financieras del Sistema Nacional de Previsión Social. Período 1962-1994”. Administración Nacional de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio y Rofman, Rafael (2002) “Providing social security in a context of change: Experience and challenges in Latin America”. *International Social Security Review*, Vol 55 número 1.
- CELADE (2002) Boletín Demográfico. Número 69. Santiago.
- ILO (2000). World Labor Report. Ginebra.
- INDEC (2001) Encuesta Permanente de Hogares. Base Usuarios Ampliada. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2000) “Caracterización y Evolución del Gasto Público Social”. Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, Buenos Aires
- Ministerio de Economía (2002) “Series de Gasto Público Consolidado por finalidad- función (1980-2001)”. Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica, Buenos Aires.
- Packard, Truman (2001) “Is there a positive incentive effect from privatizing Social Security? Evidence from Latin America. Background paper of Regional Study on Social Security Reform, Oficina del Economista Jefe, Banco Mundial
- Rofman, Rafael (2000) “The Pension System in Argentina six years after the Reform.” Social Protection Discussion Paper 15. Banco Mundial, Washington D.C.
- Rofman, Rafael (1999) “El costo laboral como explicación del desempleo en la Argentina: Un análisis de los efectos de las reducciones en las contribuciones patronales sobre el desempleo entre 1994 y 1999”. Jornadas Argentinas de Población, 1999.
- Rofman, Rafael, Stirparo, Gustavo y Lattes, Pablo (1997) “Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”. Estudios Especiales, # 12, Superintendencia de AFJP. Buenos Aires
- SAFJP (2002) Memoria Trimestral 31. Superintendencia de AFJP, Buenos Aires
- Valdes-Prieto, Salvador (2001) “Social Security Coverage in Chile 1990-2001” Background paper of Regional Study on Social Security Reform, Oficina del Economista Jefe, Banco Mundial