

Algunos puntos clave para entender la situación actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino*

*Por Mariano Nino***

A principios de los '90 el gobierno de Carlos Menem impulsó la privatización del sistema previsional. Esta reforma, conseguida a mediados de 1993, luego de trabajosas negociaciones que se extendieron durante más de dieciséis meses, fue una de las más radicales implementadas en América Latina por gobiernos democráticos. Supuso un cambio trascendental tanto para el funcionamiento y financiamiento de la seguridad social, como para la configuración del rol del Estado y su relación con la sociedad. A más de diez años de la puesta en marcha de esta reforma y ante el manto de incertidumbre que caracteriza el presente y futuro del sistema, resulta de suma importancia relevar la situación y el funcionamiento actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones. Por otro lado, existen otros motivos por los cuales esta tarea adquiere gran relevancia. Los siguientes son sólo los más importantes:

En primer lugar, por la cantidad de personas comprendidas. En junio de 2004 el sistema previsional contaba con 12 millones de afiliados y 3 millones de beneficiarios.

En segundo lugar, por la magnitud del gasto público involucrado. El gasto público previsional consolidado representó en el 2000 el 7,9% del PBI, el 23,5% del gasto público total y el 37,3% del gasto público social consolidado (Grushka, 2004)¹. Esto es más de \$20 mil millones anuales, el mayor gasto público directo dirigido a los ciudadanos; muy superior al gasto en educación, salud, programas de pobreza y otro tipo de programas sociales.

En tercer lugar, por la cantidad de dinero en juego y el poder económico que han adquirido algunas administradoras privadas. Los fondos administrados por las AFJP al 31 de diciembre de 2004 equivalían a \$54.168 millones, o 19% del PBI de ese año. En este sentido, cuatro de las AFJP más grandes administran una cantidad de activos financieros equivalentes al 13,11% del PBI del país.

I. Antecedentes y características generales del nuevo sistema

Desde principios del siglo XX, se crearon en Argentina los primeros regimenes previsionales de tipo sectorial. Fue así como, ya a fines de 1930, existían sistemas de pensiones para trabajadores de la administración pública, ferroviarios, bancarios, periodistas, trabajadores gráficos, etc. A partir de mediados de la década del 40, la

* Se agradecen los valiosos comentarios que Adriana Marshall, Dora Orlansky y Martín Schorr realizaron sobre versiones previas de este trabajo y, desde ya, se los exime de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

** Sociólogo (UBA), becario CONICET. Investigador becario del Instituto Gino Germani e IDES. Correo electrónico: nino2000@sinectis.com.ar.

¹ Por gasto consolidado se entiende el agregado de la administración pública nacional, provincias y municipios.

cobertura se fue generalizando y se fueron equiparando las cotizaciones, beneficios, edades mínimas y otros requisitos. Como el resto de las medidas *bismarckianas* desarrolladas durante estos años, estos primeros pasos en materia previsional constituyeron iniciativas desde el Estado antes que una respuesta a demandas específicas por parte del movimiento obrero. El Estado buscaba desactivar el conflicto y asegurar el orden social, además de obtener el control sobre las organizaciones laborales, al conceder beneficios que no habían sido demandados, ya que las demandas obreras priorizaban cuestiones salariales y de condiciones de trabajo (Isuani, 1985).

Durante la época de fuerte impulso integrador del gobierno peronista se creía posible articular crecimiento económico y distribución y, desde esa perspectiva, la universalización de la seguridad social constituía un objetivo plausible y necesario (Barbeito y Lo Vuolo, 1995). Argentina fue así de los primeros países en el mundo en contar con un sistema de jubilaciones y pensiones mayoritariamente unificado, administrado por el Estado y con un alto grado de cobertura. En efecto, mientras que en 1944 los aportantes a las cajas jubilatorias representaban solamente un 7% de la población económicamente activa, esta proporción aumentó notoriamente durante la década peronista a un ritmo del 19,4% anual hasta alcanzar, a mediados de la década del 50, a más de la mitad de la población económicamente activa (Alonso, 2000). Este proceso de extensión de la cobertura del sistema previsional se mantuvo durante los siguientes gobiernos e incluso durante la última dictadura militar, aunque viéndose modificado el régimen de financiamiento del sistema². Así, en 1960 el grado de cobertura alcanzaba el 55,2% de la población económicamente activa y el 79,1% en 1988 (Ruiz-Tagle, 2000).

Sin embargo estos procesos de unificación y expansión del sistema se detuvieron en julio de 1994, cuando entró en vigencia la ley 24.241, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La reforma previsional impulsada por el gobierno de Menem a partir de 1991 y conseguida a fines de 1993, luego de trabajosas y prolongadas negociaciones en el ámbito parlamentario³, supuso la introducción de un sistema mixto y optativo, con una base de reparto y una alternativa de capitalización individual por encima de esa base. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, la contribución de los empleadores puede llegar a un 16% de la remuneración de sus empleados, y se destina al financiamiento del régimen de reparto. En la actualidad, debido a la reducción de las contribuciones patronales, está en un 9,5% promedio⁴. Por

² Tal cual lo detalla Marshall (1988), la última dictadura militar (1976-1983) decidió a principios de 1980 la eliminación de las contribuciones patronales a la seguridad social con el objetivo reducir los costos laborales y aumentar la competitividad empresaria. Esta reducción de ingresos fue compensada con el aumento de los aportes personales de los asalariados y la asignación de recursos provenientes de los impuestos indirectos al consumo. Así, se aumentó notoriamente la participación de los asalariados en el financiamiento del sistema a la vez que se redujeron las transferencias de ingresos del capital al trabajo y el ingreso disponible de los asalariados.

³ Para una mayor profundización sobre el proceso de formación política de la reforma previsional y la participación de los distintos actores involucrados, véase Nino (2003): "Reforma previsional. La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina". Revista Realidad Económica, nro. 195, IADE, Buenos Aires.

⁴ Beccaria y Galín (2003) señalan que luego de la reducción implementada en 1994 y las modificaciones de 1995 y 1996, la tasa promedio de disminución se mantuvo en 40%. Es decir, las contribuciones que los

otra parte, el aporte obligatorio de los trabajadores equivale al 11% de la remuneración y se destina al financiamiento del régimen complementario que haya elegido el asalariado. Aquí también se debe aclarar que esta cifra dispuesta inicialmente por la ley 24.241 sufrió modificaciones durante los últimos años: reducida de 11% a 5% a partir de noviembre de 2001⁵ y aumentada al 7% desde marzo 2003⁶.

En el régimen de capitalización, las sumas provenientes de los aportes personales de los trabajadores se acumulan en cuentas individuales de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Con este capital, y con sus intereses, se financiará la parte correspondiente de las jubilaciones y pensiones al momento en que estas personas pasen a retiro o fallezcan. En este sentido, este régimen reemplazó la solidaridad intergeneracional que caracterizaba al anterior sistema para regirse por una lógica de acumulación individual administrada por el sector privado.

Ahora bien, estas modificaciones realizadas con el supuesto propósito de aumentar la eficiencia y equidad del sistema previsional, conseguir una jubilación adecuada para los futuros jubilados, reducir el costo fiscal, aumentar el ahorro interno y crear un mercado de capitales, tuvieron un impacto macroeconómico, previsional, político y social muy importante. De hecho, no existe ninguna evidencia de que el sistema de capitalización individual haya contribuido a cumplir con ninguno de estos objetivos propuestos. Por el contrario, todo indica que el efecto ha sido contrario en cada uno de estos puntos y que, por otro lado, sólo se ha tenido éxito en la tarea de crear un mercado de extraordinarias dimensiones en beneficio de un número limitado de entidades financieras, especialmente de origen extranjero. En lo que sigue se describen brevemente algunos de los puntos que ilustran la situación del sistema previsional en la actualidad y luego se plantean algunos factores que necesariamente deben ser tenidos en cuenta al momento de enfrentar una nueva reestructuración del sistema.

II. Crisis del sistema

El grado de cobertura

Uno de los indicadores más importantes para medir la efectividad de un sistema previsional es su grado de cobertura. Esto es, la proporción de aportantes según la cantidad de afiliados y según la población económicamente activa. En este sentido, de los 12 millones de afiliados al SIJP, 10 millones pertenecen al régimen de capitalización, o sea 83%. De estos, sin embargo, hicieron efectivo su aporte en diciembre 2004 únicamente 3,5 millones. Es decir, sólo el 35,4% de los trabajadores afiliados al régimen de capitalización realizaron aportes.

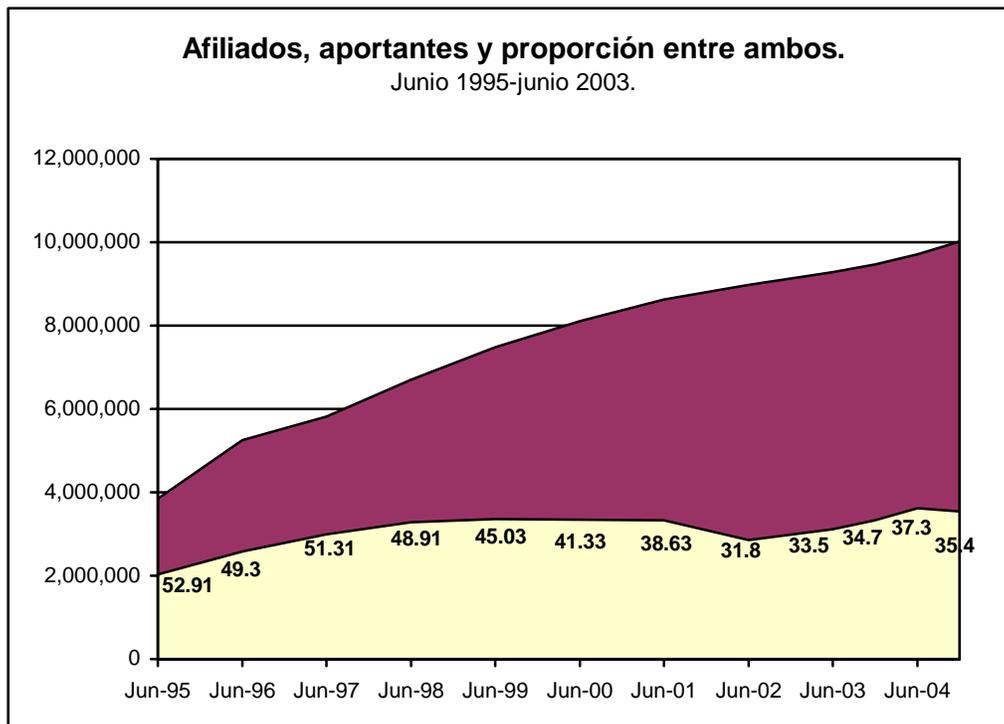
empleadores realizan a la seguridad social equivalen al 9,5% del salario bruto. En 2001, se reestablecieron las alícuotas sin rebajas, aunque reducidas a algunas actividades y considerándose los pagos a cuenta del IVA.

⁵ El decreto 1387/01 se refería a todos los afiliados mientras que el posterior decreto 1676/01 limitó esta reducción a aquellos que hubiesen elegido el sistema de capitalización.

⁶ Decreto 2203/02.

Esta baja proporción de afiliados que realiza aportes se explica por el deterioro en las condiciones del mercado de trabajo -la pérdida de empleos o la obtención de empleos temporarios y/o precarios- y las crecientes tasas de evasión. La consecuencia es que muchos trabajadores tendrán dificultades en acceder a un haber jubilatorio por tener fondos escasos o años de aportes insuficientes. El gráfico a continuación presenta la evolución de la cantidad de afiliados y aportantes y la relación entre ambas variables. Así, se observa como la proporción de aportantes se encuentra en una clara tendencia decreciente, aunque recuperando algunos puntos luego del piso alcanzado durante la crisis de fines de 2001.

Gráfico Nro. 1



Fuente: SAFJP

Así como la caída en la proporción de aportantes sobre afiliados da cuenta de un bajo y decreciente grado de cobertura del sistema previsional, esto también lo demuestra la evolución de la relación entre aportantes y población económicamente activa. En efecto, mientras que como se había mencionado anteriormente, en 1988 el 79,1% de la población económicamente activa realizaba aportes, esta proporción se redujo al 45% en 1995 y al 36% en 2003 (SAFJP, 2003). Esto supone que en la actualidad, casi dos tercios de la fuerza laboral no está incluida en el sistema previsional, con lo cual no tendrá acceso a un haber al llegar a la edad de retiro.

Por otro lado, tal cual lo estima Grushka (2004), la situación para la clase pasiva durante los próximos años es más que desalentadora. Ya en el 2002, sólo el 63% de las personas mayores de 65 eran elegibles para recibir una jubilación. Esto es, 1,4 millones de personas mayores de 65 estaban excluidas de la cobertura previsional. Para el 2008 se

estima que la proporción de mayores de 65 elegibles para recibir una pensión se reduzca al 53%, lo cual implica que 2 millones de mayores de 65 años queden excluidos del haber jubilatorio para esa fecha.

Al momento de aprobarse la reforma previsional se confiaba en que, con la introducción de un régimen de capitalización individual, se producirían lógicos incentivos para estimular el interés por el ahorro y lograr una mayor participación de los trabajadores. En este sentido, todas las proyecciones estimaron que los aportantes crecerían debido a las mejores condiciones en el mercado laboral y a la mejor percepción que se tendría del régimen de capitalización por la estrecha relación entre aportes y beneficios. Sin embargo, esta hipótesis no se verificó. Por un lado, el retroceso en la situación macroeconómica a partir de la segunda mitad de los 90 y el consecuente deterioro registrado en las condiciones laborales -crecimiento del desempleo, aumento del empleo precario e informal y de la evasión- configuraron un contexto que afectó negativamente la aplicación de la reforma y el funcionamiento del sistema previsional. Por otro lado, el diseño de la reforma fue deficiente en tanto no tuvo en cuenta el contexto en el que se implementaría, caracterizado por la inestabilidad macroeconómica y la precarización laboral. Así, no previó mecanismos para alivianar el impacto sobre el sistema previsional de un ciclo macroeconómico negativo, a la vez que sobrevaloró los incentivos que la reforma suponía a favor de que los trabajadores participaran y controlaran su nivel de ahorro en las cuentas de capitalización.

En consecuencia, esta importante proporción de mayores que no tendrá acceso a una jubilación generará la necesidad de implementar algún tipo de prestación alternativa financiada por el Estado. De esta manera, se habrá conformado un sistema de seguridad social dual: un sub-sistema previsional con un componente privado y de capitalización individual para aquella minoría de trabajadores estables y en relación de dependencia⁷; y un sub-sistema asistencialista a cargo del Estado y con haberes mínimos, para el resto.

Relación con las desigualdades laborales y de género

Articulado con este descenso en las tasas de cobertura, uno de los puntos generalmente dejados de lado por los estudios económicos sobre el nuevo régimen previsional, es la relación entre el funcionamiento e impacto del sistema y las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y de género. Precisamente, debido a que el empleo precario y la evasión es más alta entre los empleados menos calificados y

⁷ Cabe aclarar que si bien el régimen de reparto sigue siendo una opción tal cual la configuración del sistema previsional actual, éste se ve afectado por una clara tendencia a la concentración de afiliados en el régimen de capitalización. La regulación ha favorecido notoriamente este proceso. En efecto, cuando un trabajador se incorpora por primera vez al mercado laboral en blanco tiene 90 días para elegir entre derivar sus aportes a capitalización o a reparto. Si no ejerce la opción (más del 80% no lo hace), los aportes son enviados a una AFJP. Aquel trabajador que hubiera optado por la capitalización o que no hubiese ejercido su derecho de elección no puede después volver al sistema de reparto; en cambio, sí puede hacerse el camino inverso. Estas restricciones han tenido un impacto muy importante en la alta proporción de afiliados al régimen de capitalización en relación con el régimen de reparto. Como ya ha sido mencionado, en la actualidad, el 79% de los afiliados se encuentra actualmente inscripto al régimen privado.

de menores ingresos, trabajadores rurales, jóvenes y mujeres, es a estos a quien más afecta la caída en la cobertura del sistema.

En efecto, los trabajadores que regularmente realizan aportes son empleados en relación de dependencia (96% de los aportantes del régimen de capitalización), hombres (67%), de altos ingresos (el ingreso promedio de los aportantes fue en 2004 de \$1056, mientras que el ingreso promedio de la población en el segundo semestre de 2004 según la EPH fue de \$667), y que residen en zonas urbanas y de mayor concentración de población (casi el 70% de los aportantes se concentra en Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe y Córdoba).

A diferencia del anterior sistema previsional de beneficios definidos que incluía una garantía –generalmente incumplida- de un haber proporcional al promedio de sueldos obtenidos en una determinada cantidad de años, el sistema actual define las contribuciones obligatorias a realizarse y calcula el haber jubilatorio estrictamente según los fondos acumulados por cada jubilado durante sus años de actividad. En este sentido, mientras que en el anterior sistema el riesgo de interrupciones laborales o períodos de bajos ingresos era compartido entre todos los participantes del sistema, en el nuevo sistema de contribuciones definidas este riesgo es individualizado. La irregularidad en la actividad laboral y, por ende, en la realización de aportes, repercute así en mayores dificultades en el acceso a un haber jubilatorio. La falta de una intención distributiva de riesgos y de compensación de las desigualdades ocurridas en el mercado de trabajo tiene como resultado que los trabajadores de altos ingresos y de mejor posición relativa en el mercado de trabajo durante los años de actividad accedan a jubilaciones más altas -en parte también por la inexistencia de topes a las jubilaciones como sí existió durante buena parte del funcionamiento del sistema público-, mientras que los trabajadores de menores ingresos y peores posiciones relativas, vean sus haberes jubilatorios deteriorados como resultado de la reforma (Quisser, 1999).

Asimismo, las mujeres se ven particularmente perjudicadas en este esquema ya que suelen tener prolongadas ausencias del mercado laboral durante la crianza de los hijos y, por lo tanto, realizan menos contribuciones que los hombres. Esto repercutirá en menores haberes para las mujeres, que además deberán distribuir los fondos acumulados en mayores años de vida, ya que la expectativa de vida es en las mujeres casi 7 años superiores a la de los hombres. Esto supone la introducción de nuevas inequidades como resultado de la configuración del sistema previsional, que sorprendentemente han sido escasamente estudiadas en la mayor parte de los estudios económicos sobre el tema.

Los costos del sistema

El anterior sistema previsional estatal se caracterizó por las falencias administrativas y los altos costos operativos, y por ese motivo, los impulsores de la reforma sostenían que la privatización mejoraría la eficiencia del sistema. Sin embargo, resulta evidente que la privatización no sólo no redujo los costos de funcionamiento del sistema sino que los aumentó notoriamente.

Las AFJP tienen a cargo la administración de los fondos depositados en las cuentas individuales por los afiliados, servicios por el cual cobran comisiones mensualmente sobre los aportes recibidos. Las comisiones promedio del sistema rondaron el 3% del salario o el 33% del aporte efectuado, desde la puesta en marcha de la reforma hasta fines de 2001, cuando se redujeron los aportes personales al 5%⁸. Si bien esta comisión incluye el costo del seguro por invalidez y fallecimiento (calculado para ese período en aproximadamente un punto porcentual del salario, es decir un tercio de lo recaudado anualmente en concepto de comisión)⁹, esto supone que los trabajadores pagan un costo elevadísimo todos los meses para la administración de sus fondos, tanto si se lo compara con lo que sucede en otros países como con lo que sucedió y sucede con la administración estatal del régimen de reparto. En este sentido, el sistema argentino de capitalización supone un costo administrativo un 47% superior al chileno, un 60% superior al uruguayo y al colombiano y un 479% superior al boliviano¹⁰, todos estos también sistemas privados (Baker y Debayani, 2002). Asimismo, tiene un costo operativo muy superior a los sistemas públicos, como por ejemplo el Sistema de Seguridad Social estadounidense que requiere un 0,5% de las contribuciones captadas, o el propio régimen de reparto argentino que incurrió entre 1994 y 2000 en gastos de operación por un monto equivalente al 1,85% de los recursos captados¹¹.

La mayor ineficiencia del sistema privado se explica por los gastos en publicidad y promociones en los que incurren las AFJP para atraer mayor cantidad de clientes así como las ganancias de las AFJP. Por otro lado, la comisión en el sistema argentino se cobra en relación al flujo de aportes que ingresan en los fondos de las AFJP mes a mes, y no sobre el stock de fondos acumulados –como ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña y comúnmente en los fondos de inversión. Los beneficios cobrados por las AFJP, por lo tanto, son proporcionales al número de afiliados que realizan sus contribuciones y al monto de éstas e independientes de la rentabilidad del fondo. Como consecuencia, se restan incentivos para mejorar rendimientos, posibilitando que las administradoras ganen aunque los fondos pierdan rentabilidad. Es decir, que no asuman ningún riesgo sobre el desempeño de las inversiones. En efecto, las AFJP cobraron entre el 1º de julio de 1994 y el 30 de junio de 2004 \$20.620 millones por la administración de los fondos de los trabajadores. Cabe aclarar que aproximadamente el 85% de estas comisiones fue cobrado en pesos-dólares a lo largo de los años de Convertibilidad y que ninguna proporción de

⁸ Desde junio 1993 hasta noviembre de 2001, los trabajadores afiliados al régimen de capitalización transfirieron el 11% de sus salarios a los fondos administrados por las AFJP. Como una manera de aumentar los salarios netos e incentivar el consumo, frente a la grave recesión atravesada en ese entonces, el gobierno de De la Rúa decidió mediante el decreto 1387/01 la reducción de los aportes personales al 5% del salario bruto.

⁹ Según el actual Superintendente de AFJP, Juan González Gaviola, las AFJP contratan seguros por invalidez y fallecimiento de compañías pertenecientes al mismo grupo. Esto supone una verdadera integración vertical de un mismo grupo económico, prohibida en otras actividades económicas, que les permite evitar la competencia e inflar los costos para aumentar las comisiones (Página 12, 2/12/03).

¹⁰ La experiencia del sistema boliviano constituye una novedad que Argentina debería tener en cuenta. Las administradoras fueron seleccionadas por licitación en base a las comisiones propuestas. Estas representan menos del 1 por ciento del salario de los trabajadores y resultan suficientes para que las compañías puedan funcionar de manera rentable (Quisser, 1999)

¹¹ Panorama de Seguridad Social 1971-2000 – Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos - Secretaría de Seguridad Social – Esquema Ahorro-Inversión.

estos recursos se encuentra invertida en títulos públicos *defaulteados*, como sí sucede con los fondos de los futuros jubilados¹².

Ahora bien, si bien es claro que el SIJP en Argentina fue el más costoso e ineficiente en América Latina desde la puesta en marcha de la reforma, estas características se acentuaron notoriamente desde la reducción de aportes personales efectuada en noviembre de 2001. En efecto, al decidirse la reducción de los aportes personales del 11% al 5% en noviembre de 2001¹³, las comisiones cobradas por las AFJP se redujeron en relación con el salario bruto del 3% al 2,54% pero aumentaron notoriamente en relación al aporte efectuado del 33% al 50,8%. De esta manera, entre noviembre 2001 y marzo 2003 más de la mitad de las contribuciones depositadas fueron retenidas por las administradoras privadas para solventar sus costos administrativos. Este porcentaje de retenciones se elevó al 57 o 58% de los aportes en el caso de algunas AFJP. Este nivel de comisiones y de gastos operativos incide de manera significativa sobre el futuro del ahorro jubilatorio, relativiza las tasas de rendimiento de las inversiones - analizadas más adelante- y cuestiona la eficiencia y utilidad del régimen privado.

En marzo 2003 el nivel de aportes personales fue elevado al 7%¹⁴. Desde ese entonces hasta la actualidad, las AFJP continúan reteniendo el 2,54% del ingreso imponible o salario bruto en concepto de comisión y seguro de vida e invalidez, que equivale al 36,3% en promedio del aporte efectuado. Representado en un ejemplo, a una persona con un salario bruto de \$1000 mensuales le descuentan actualmente \$70 (7% del ingreso imponible) en concepto de aportes personales. De estos \$70, \$25,4 son percibidos por la AFJP todos los meses (\$11,9 por la contratación del seguro de vida e invalidez y

¹² Tal cual será mencionado más adelante, el nivel de fondos invertidos en títulos públicos fue aumentando progresivamente durante la década hasta alcanzar niveles superiores al 80% del total de fondos acumulados. Este mecanismo sirvió para financiar los costos de transición implicados en la reforma previsional pero además formó parte de un proceso general de fuerte endeudamiento registrado a partir de 1993, luego de la reestructuración de la deuda externa conseguida por el gobierno de Menem con el Plan Brady. Como resultado de este proceso, el endeudamiento externo prácticamente se duplicó entre 1993 y 1999, momento en el cual se registró un deterioro en los indicadores financieros, aumento de las tasas de interés y en la prima de “riesgo país” que llevaron a un paulatino cierre del mercado de financiamiento voluntario y sucesivos intentos por evitar el default. Durante el 2000 y 2001, el gobierno argentino, con apoyo del FMI y organismos internacionales, intentó una reestructuración financiera de sus obligaciones en tres oportunidades. En este sentido, se lanzaron sin éxito, el Blindaje, el Mega-Canje y, por último, el canje por Préstamos Garantizados. Este último intento fue un canje semivoluntario y fue interpretado como la asunción formal del *default* y el reconocimiento del gobierno argentino sobre su incapacidad para afrontar sus obligaciones. Luego, sobrevinieron una importante fuga de depósitos bancarios y la decisión del gobierno de implementar el denominado “corralito financiero”, el estallido social del 19 y 20 de diciembre de 2001, la renuncia de De la Rúa y el anuncio por parte del presidente provisional Rodríguez Saa de la suspensión del pago de la deuda. Tras el fin del régimen de convertibilidad, decidido por el Congreso luego del reemplazo por Duhalde como presidente provisional, la deuda externa representaba casi el 150% del producto bruto argentino (a comienzos de los noventa esta proporción equivalía al 35%), y su cancelación suponía más de 5 años de exportaciones o 14 años de recaudación tributaria. La deuda externa se había convertido en una carga imposible de afrontar por la economía argentina en las condiciones vigentes. Al respecto, ver Kulfas y Schorr (2003).

¹³ Decreto 1387/01.

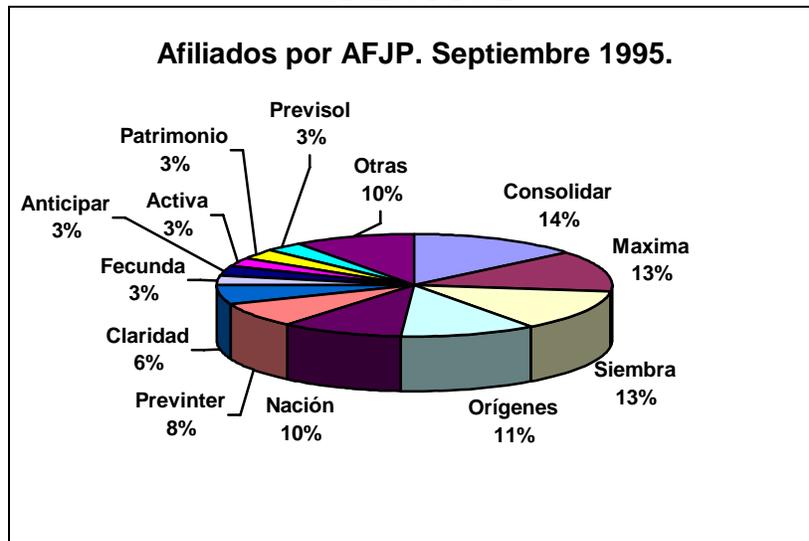
¹⁴ Decreto 2203/02.

\$13,5 en concepto de comisión por las tareas administrativas realizadas) y \$44,6 destinados a la cuenta de ahorro personal del trabajador.

Concentración y composición de las AFJP

En 1994, una vez aprobada la creación del SIJP, 26 administradoras contaban con 2,2 millones de afiliados. En la actualidad, luego de fusiones y absorciones, la cantidad de administradoras se redujo a menos de la mitad, 12, mientras que la cantidad de afiliados se cuadruplicó a 10 millones.

Gráfico Nro. 2



Fuente: SAFJP.

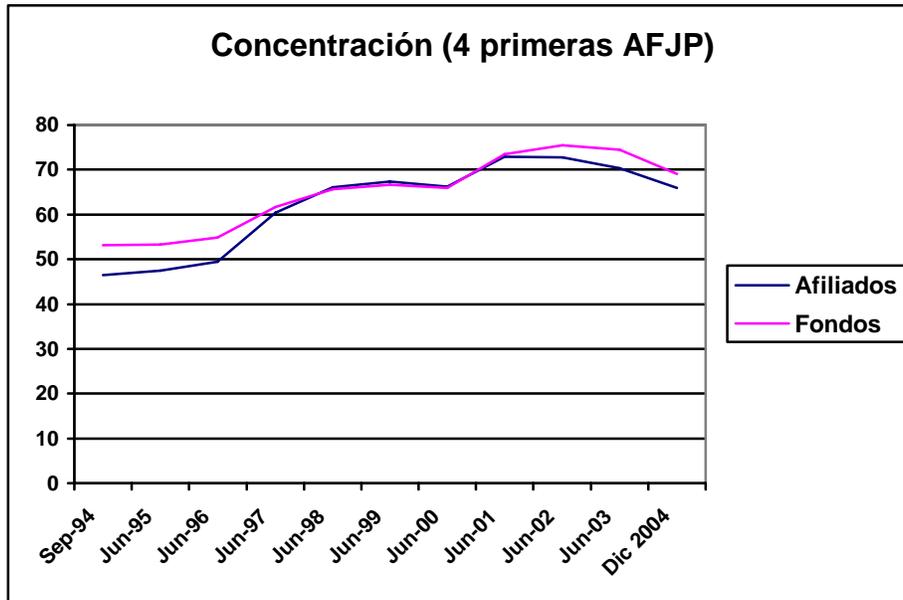
Gráfico Nro. 3



Fuente: SAFJP.

A su vez, en 1994 las cuatro AFJP con mayor cantidad de afiliados concentraban un 47% de los afiliados y 52% de los fondos totales. En la actualidad, en cambio, las cuatro mayores AFJP (Orígenes, Consolidar, Siembra y Máxima) concentran el 66% del total de afiliados y el 69% de los fondos totales del sistema¹⁵. Esta concentración plantea dudas sobre la existencia de una verdadera competencia, que permita reducir los niveles de comisiones cobradas y mejorar las rentabilidades ofrecidas.

Gráfico Nro. 4



Fuente: SAFJP.

Por otra parte, el análisis de la composición accionaria de estas empresas demuestra que tuvieron mayor éxito a lo largo de estos años, logrando incrementar su cartera de afiliados y fondos depositados, aquellas AFJP pertenecientes a bancos u organizaciones financieras extranjeras. Las AFJP pertenecientes a las organizaciones sindicales y gremiales tuvieron un desempeño opuesto. La mayoría fueron vendidas durante los primeros años de funcionamiento y el resto mantiene un minoritario porcentaje de afiliados. La siguiente es la composición accionaria de las doce AFJP en funcionamiento:

Cuadro Nro. 1. Estructura accionaria de las AFJP. Diciembre 2003.

AFJP	Proporción de afiliados (%)	Socios	Participación (%)
Orígenes	24,3	-Bank of Boston AIG Co.	40,0
		-Administración de Bancos Latinoamericanos Santander	27,2
		-Grupo Bapro S.A.	23,4
Consolidar	15,9	-BBVA Banco Francés S.A.	53,9
		- Banco Bilbao Vizcaya Argentina S.A.	46,1

¹⁵ Datos de SAFJP para diciembre 2004.

Siembra	14,1	-Compañía Previsional Citi S.A.	99,6
Máxima	14	-HSBC Chacabuco Inversiones S.A. -HSBC Bank Argentina, La Bs.As., Salud S.A. -New York Life Intern. Inc.	53,0 30,0 17,0
Nación	8,6	-Banco de la Nación Argentina	100,0
Arauca Bit	6,9	-OSDE	99,9
Prorenta	4,6	-Emprendimiento Compartido S.A.	100,0
Previsol	3,4	-Grupo Previsor Cooperativo Diacronos -CNP Assurances S.A.	70,2 29,8
Met	2,2	-Metropolitan Life Seguros de Vida y Retiro S.A.	100,0
Unidos	2,2	-Probenefit S.A. -Asociación Mutual Sancor y Personal Sancor	78,0 13,0
Profesión + Auge	2,1	-Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CBA. -Mutual del Fondo Compensador para Jub. Y Pens. Del Personal Civil y Docente Civil de la Fuerza Aérea -Mutualidad Fondo Compensador Personal Civil del Ejército y Gendarmería Nacional -Fundación Fondo Compensador Móvil	50,0 13,6 13,6 11,6
Futura	1,7	-Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza -Federación Nacional de Obras Sanitarias -Sindicato del Seguro -Sind. Único de Trabaj. Del Estado de la CBA.	88,0 4,0 4,0 4,0

Fuente: Anuario 2003. SAFJP.

Como resultado de un intenso proceso de fusiones y otras modificaciones en las tenencias accionarias de las AFJP, la banca privada extranjera aumentó su participación de 22% a fines de 1994 al 56% en junio de 2004. Así, cinco bancos extranjeros (Bank of Boston, Banco Santander, BBVA Banco Francés, HSBC y Citibank) administran, en la actualidad, las cuatro AFJP más grandes. Esto significa, cobrar más de un tercio de los aportes de millones de afiliados en concepto de comisiones y administrar una cantidad de recursos superiores al 9% del PBI anual del país. En cambio, los gremios y sindicatos redujeron su participación de 3,5% en diciembre 1994 a 2,2% en junio 2004 (Unidos AFJP).

Inversiones y rentabilidad de los fondos

Es cierto que los fondos han mantenido una rentabilidad considerable. Ésta ha sido en promedio de un 10,7% anual en 2004 y un 4,33 % real. A su vez, la rentabilidad histórica ha sido de 14,65% y 9,91% real. Sin embargo, tal cual ha sido referido anteriormente, estas considerables tasas de rentabilidad reales son relativizadas por el alto costo que supone el funcionamiento del sistema para el trabajador. Es decir, el haber

futuro a cobrar por el trabajador se ve beneficiado por la rentabilidad que obtienen sus inversiones pero, al mismo tiempo, se ve afectado por las muy significativas comisiones sustraídas de los aportes. Así, es necesario que transcurran muchos años de rentabilidades elevadas para compensar el costo de las comisiones y de esa manera recuperar el monto entregado a las AFJP.

Sin embargo, mucho más importante que la rentabilidad es ver la composición de las inversiones. En efecto, como resultado de una política inducida desde el propio Estado y avalada por las administradoras privadas, la mayor parte de los fondos fueron invertidos en títulos públicos. En marzo 2003 casi el 80% de las cuentas individuales de los trabajadores estaban invertidos en títulos públicos del estado nacional. Un año y medio después, este porcentaje se logró reducir al 64%. Estos títulos serán reestructurados según la propuesta definitiva realizada por el gobierno y aceptada por las AFJP que incluye significativos descuentos y reducciones en las tasas de interés¹⁶. Por lo tanto, la verdadera rentabilidad de los fondos quedará supeditada a la reestructuración definitiva de estos fondos. En este sentido, lo sucedido en estos años ha demostrado que la inestabilidad macroeconómica que caracteriza la historia económica del país no fue lo suficientemente considerada al evaluarse la conveniencia de establecer un sistema de capitalización individual en Argentina y definir las reglas de funcionamiento de éste.

Incidencia sobre las cuentas fiscales

Tampoco fue lo suficientemente considerado al momento de realizar la reforma, el alto costo de transición que ésta supondría para el Estado. Este costo de transición generó un déficit fiscal previsional de aproximadamente 4.000 millones de pesos anuales, que fue la contrapartida de los recursos previsionales depositados en las cuentas individuales de capitalización. Este deterioro de los ingresos del Estado fue agravado por la reducción en las tasas de las contribuciones patronales, entre el 30% y el 80%, según zonas y actividades, implementadas en 1993 con el supuesto objetivo de aumentar la competitividad de la economía e impulsar la creación de trabajo¹⁷. La medida fue realizada por decreto, en el marco de una reducción generalizada de las cargas impositivas que afecta a las empresas, y trajo aparejada una pérdida de recursos de más de 3.000 millones de pesos anuales desde su implementación¹⁸.

¹⁶ Esta situación la atraviesan los fondos de todas las AFJP a excepción de aquellos a cargo de la AFJP Nación, que aceptó en su momento la conversión de los títulos en pesos.

¹⁷ Tal cual lo señalan Beccaria y Galín (2003), la reducción de las contribuciones laborales a la seguridad social formó parte de las políticas impulsadas durante los noventa en materia de reformas a las regulaciones laborales. El objetivo de estas políticas fue reducir el costo laboral no salarial, aumentar la previsibilidad del costo laboral, flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo y descentralizar la negociación. Hasta el año 1998 las contribuciones que los empleadores debían efectuar a la seguridad social fueron reducidas entre el 30 y el 80% dependiendo de la localización del establecimiento, según la distancia respecto de la Ciudad de Buenos Aires y la incidencia de la pobreza estructural en la zona. Las tasas de contribuciones patronales promedio alcanzaban el 33% del salario en 1991 y sólo al 18% al final de la década (incluyendo aportes al sistema de previsión social, al PAMI, al programa de asignaciones familiares, al sistema de obras sociales y al fondo nacional de empleo). En 2002 estas tasas aumentaron al 25%, según estimaciones de Beccaria y Galín.

¹⁸ Según cálculos de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, entre 1994 y 2002 se dejaron de recaudar 28.000 millones de pesos por esa medida.

En suma, entre la transferencia a las AFJP de los aportes previsionales de aquellos trabajadores que optaron por el sistema privado de capitalización y la reducción de las contribuciones patronales con las que fueran beneficiadas algunas empresas, el Estado resignó la recaudación de unos 7.000 millones de pesos anuales. Esta reducción de los ingresos del Estado fue equivalente a casi el 90% del déficit fiscal registrado en el período 1994-2000 y explica en gran parte la necesidad de endeudamiento del Estado durante estos años.

El impacto negativo que tuvo la reforma previsional sobre las cuentas fiscales es evidente. La caída de los ingresos previsionales, mientras las erogaciones por el mismo concepto se mantuvieron al menos intactas, da cuenta de un desfase entre el flujo de activos y pasivos. Los activos –aportantes- fueron captados por el sistema privado en alrededor del 80% de los casos, mientras que los pasivos –nuevos y viejos jubilados- continuaron a cargo del Estado. La reducción de aportes patronales implementada para determinadas zonas y actividades profundizó este desfase.

Según el propio Ministerio de Economía de la Nación, “la financiación de los déficits explica el 63% del aumento del stock de deuda del Sector Público Consolidado, alcanzando al 26% del stock en el 2001 (...) La acumulación de los activos de las AFJP no es otra cosa que la contracara del aumento en el stock de deuda originado en la reforma. A julio de 2001, un 62% del portafolio de las AFJP eran pasivos del gobierno. Actualmente, el 10% del stock de deuda se encuentra directa o indirectamente en manos de las AFJP, mientras que los activos alcanzarían para adquirir un 16,4% del stock actual de la deuda pública. Si se extendiera el límite legal al 100%, en el 2013 los fondos previsionales tendrían activos equivalentes a la totalidad del stock de la deuda pública nacional” (Ministerio de Economía, 2001).

En un trabajo sobre la política tributaria y el deterioro fiscal registrado en la década de los 90 y su impacto sobre la necesidad de endeudamiento estatal y la macroeconomía, Gaggero y Gómez Sabaini (2002), señalan a la reducción de aportes patronales junto a la transferencia de aportes jubilatorios a las AFJP como el principal elemento de la política de dilapidación de ingresos públicos registrada durante este período. En este sentido, refutan el diagnóstico generalmente defendido por los economistas ortodoxos, según el cual la “inconsistencia de la política fiscal” y el aumento del gasto público consolidado constituyen los responsables exclusivos del colapso final del modelo argentino de los 90. Según estos autores, más allá de que resulte innegable que la política fiscal haya sido conducida de manera irresponsable durante estos años, el sacrificio de una enorme masa de recursos fiscales, como la que se explicita en este artículo, resulta un elemento de mayor importancia que generalmente suele evitarse en los análisis económicos existentes sobre el tema.

Conclusiones

De la información aquí expuesta se desprenden una serie de conclusiones fundamentales en torno a los resultados de la reforma y a la situación actual del SIPJ. La primera es que la reforma fracasó en su objetivo de aumentar la tasa de ahorro doméstico y de crear y profundizar un mercado de capitales ya que, como ha quedado claro, los

fondos administrados por las AFJP no han sido utilizados para incrementar la inversión y así la actividad económica, sino para financiar el déficit fiscal del Estado, generado por la misma reforma.

Segundo, la reforma fracasó en su objetivo de asegurar una jubilación adecuada ya que, por un lado, el 64% de los ahorros de los trabajadores argentinos se encuentra hoy colocado en títulos públicos en proceso de reestructuración y, por otro, casi dos tercios de los afiliados no realizan aportes. Esto da cuenta de la incertidumbre del valor de los haberes de los futuros jubilados y el reducido alcance que el sistema previsional tendrá sobre el conjunto de la clase pasiva. En este sentido, también está en duda que, a largo plazo, la reforma logre aliviar la carga fiscal previsional para el Estado, ya que frente a la gran cantidad de trabajadores excluidos del sistema previsional, el Estado se verá obligado a apoyarlos mediante contribuciones asistenciales, con un costo creciente para las finanzas públicas.

Tercero, la propia configuración del sistema y los requisitos para acceder a un haber jubilatorio suponen un patrón que reproduce las inequidades inexistentes en el mercado laboral. Ante la ausencia de políticas estatales que tiendan a compensar esta tendencia, el resultado de la reforma supone un impacto diferenciado para aquellos trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral que para los que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad -empleados precarizados, de menores ingresos, trabajadores rurales, mujeres-, quienes se ven claramente perjudicados ante el nuevo escenario. Frente al deterioro de las condiciones del mercado laboral, la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso y la crisis social atravesada durante los últimos años, la actual configuración del sistema previsional tendrá así un efecto negativo muy significativo sobre las condiciones de vida de gran parte de la clase pasiva durante las próximas décadas.

Por último, los altos costos que suponen las comisiones cobradas por las AFJP en concepto de la administración de los fondos ponen en duda la mayor eficiencia del régimen privado en relación con el público. Sin duda, sustracciones de entre el 33 y el 58% de los aportes realizados afectan el haber jubilatorio futuro de los jubilados y el propio sentido del régimen privado. Esto se ve agravado por los altos y progresivos niveles de concentración del mercado que imposibilitan la competencia y con ella, la reducción de los costos y el incremento de los rendimientos.

En definitiva, la evidencia demuestra que el resultado principal de la reforma fue conseguir la transferencia de recursos desde el Estado y el conjunto de trabajadores hacia el sector financiero. Mientras que las elevadas comisiones por la administración de los fondos por las AFJP nunca estuvieron en duda, la calidad del nuevo sistema, su sustentabilidad económica, el impacto fiscal y el acceso a una remuneración adecuada y equitativa para los futuros jubilados/as, son cuestiones irresueltas tal cual las condiciones actuales del Sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino¹⁹.

¹⁹ Cabe aclarar que la transferencia de recursos del conjunto de trabajadores al sector financiero no se limita solamente al cobro de las comisiones, ya realizado y de dimensiones muy importantes, sino también a la ventaja que supone administrar fondos financieros equivalentes al 12,81% del PBI anual del país.

Ahora bien, resulta sorprendente que este evidente fracaso haya sido el resultado del proceso de negociación y discusión democrática entre los representantes de la ciudadanía argentina. Esto es así ya que a diferencia de lo sucedido en otras reformas económicas de mercado, la introducción de cambios en el sistema de seguridad social generó altos grados de resistencia por parte de la opinión pública en general y de distintos sectores de la sociedad civil. Por lo tanto, el gobierno debió asumir una postura negociadora y conciliadora con el objetivo de conseguir la reforma y hacer lugar a diversos reclamos sostenidos por distintos grupos de interés. Así, las distintas instancias de negociación dieron lugar a la introducción de diversas concesiones en las que participaron variados actores, como son los legisladores justicialistas, la mayor parte de las fracciones del sindicalismo, algunos partidos provinciales y pequeños partidos aliados.

En consecuencia, el fracaso de la reforma no puede ser adjudicado a la imposición unilateral del Poder Ejecutivo mediante la vía del decreto, como sucedió en algunas otras privatizaciones de neto corte económico como la transferencia al sector privado de empresas de servicios públicos. Tampoco, a la decisión de gobiernos autoritarios de realizar privatizaciones drásticas en seguridad social, como fue el caso de Pinochet en Chile. En cambio, fue el resultado de un complejo proceso de formulación política determinado por factores económicos y fiscales, por el grado de receptividad de modelos ejemplares como el caso chileno o de las ideas difundidas por organismos como el Banco Mundial y los economistas neo-liberales y, finalmente, por la incidencia de distintas instituciones y grupos de interés.

En este sentido, ante la crisis actual del sistema, tal cual se describió a lo largo del artículo, y la necesidad latente de introducir nuevas modificaciones en los próximos años, el desafío es diseñar e implementar un esquema que permita revertir las tendencias registradas durante estos últimos diez años. Es decir, que amplíe los niveles de cobertura de la población, que reduzca los elevados costos administrativos y la incertidumbre sobre el futuro del haber jubilatorio, que disminuya y haga más transparentes los costos fiscales implicados por la seguridad social y que incluya la promoción de la equidad entre sus objetivos. De esta manera, el nuevo esquema debe apuntar a enderezar la previsión social hacia su objetivo final de lograr que los trabajadores reciban una remuneración adecuada durante su vida pasiva y, también, cubrir a los individuos que por diversas razones no pueden lograr un sustento para su vejez, de modo de reducir las asimetrías derivadas del funcionamiento de los mercados laborales.

Esto no supone necesariamente retornar al anterior sistema de reparto administrado únicamente por el Estado, ni tampoco eliminar de cuajo las modificaciones introducidas en las sucesivas reformas desde 1993. Por el contrario, proponer cambios que tengan en cuenta el deterioro en las condiciones laborales acontecido durante las últimas décadas, así como las condiciones de inestabilidad que históricamente han caracterizado el desempeño macroeconómico de la Argentina. También, la creación de un régimen de incentivos realista, que aumente los niveles de participación y reduzca la evasión, teniendo en cuenta el contexto en el que se inserta. En este sentido, el

funcionamiento del nuevo sistema debe evitar someter a los trabajadores a la incertidumbre propia del riesgo financiero, mientras asegura la ganancia del sector empresario, tal como sucede en el sistema actual. A la vez, debe tender a recuperar la percepción de recursos fiscales por parte del Estado y así, mejorar la sustentabilidad fiscal del sistema.

Encarar este proyecto implica necesariamente, tal cual lo plantea Lo Vuolo (2003) en el marco de sus propuestas de estrategias económicas para la Argentina, un proyecto colectivo fundamentado y no la respuesta a determinados intereses sectoriales o a la inspiración de “algunos iluminados”. La caída del modelo privatizador en seguridad social y el relativo consenso existente sobre la presencia de una crisis terminal del actual sistema previsional, plantea la existencia de un nuevo espacio de acción en el cual es posible desarrollar nuevas estrategias. Teniendo en cuenta la incidencia que la seguridad social tiene y tendrá sobre la calidad de vida de una importante proporción de la población argentina, esta oportunidad no debe ser desaprovechada.

Bibliografía

- Alonso, G. (2000): Política y seguridad social en la Argentina de los ´90. Miño y Dávila ed., Buenos Aires.
- Baker, D. y Debayani, K. (2002): “Defined Contributions from Workers, Guaranteed Benefits from Bankers: The World Bank’s Approach to Social Security Reform”, Center for Economic and Policy Research.
- Barbeito, A. y R. Lo Vuolo (1995): La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. Ed. Losada, Buenos Aires.
- Beccaria L. y P. Galin (2003): Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas. CIEPP/ODSE, Buenos Aires.
- Gaggero, J. y J. Gómez Sabaini (2002): Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias. CIEPP/OSDE, Buenos Aires.
- Grushka, C. (2004): Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura. BID, Washington D.C., enero 2004.
- Kulfas, M. y M. Schorr (2003): La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración, CIEPP/ODSE, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. (2003): Estrategia económica para la Argentina. Propuestas. CIEPP/OSDE/Siglo XXI, Buenos Aires.
- Isuani, E. (1985): Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina. CEPAL, Buenos Aires.
- Madrid, R. (2003): Retiring the State. The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond. Stanford University Press. Stanford, California.
- Marshall, A. (1998): Políticas sociales: el modelo neoliberal. Legasa, Buenos Aires.

- Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica (2001): “La reforma del Sistema Previsional. El rol de las AFJPs en el financiamiento público”.
- Nino, M. (2003): “Reforma provisional. La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina”, en Revista Realidad Económica, número 95, IADE, Buenos Aires.
- Quisser, M. (1999) ‘Pension Reform: Lessons from Latin America’. DEV Centre Policy Brief No. 15. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/14/2407991.pdf>
- Ruiz-Tagle, J. (2000): Reformas a los sistemas de pensiones en los países del MERCOSUR y Chile. Serie PROSUR, Santiago de Chile.
- SAFJP (2005). Boletín estadístico diciembre 2004. <http://www.safjp.gov.ar>.
- SAFJP (2004). El régimen de capitalización a diez años de la reforma previsional. Buenos Aires.
- SAFJP (2003). El régimen de capitalización a nuevo años de la reforma previsional. Buenos Aires.