

# **UNIVERSIDAD EMPRESARIAL**

## **SIGLO 21**



### **ABOGACÍA**

#### **TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

#### **SEMINARIO FINAL**

#### **ANÁLISIS DE LA REALIDAD PREVISIONAL ARGENTINA**

#### **Y MODIFICACIÓN DE LA LEY 24.241**

**TUTORA: DRA. MENSA GONZÁLEZ, ANDREA**

**ALUMNO: ACOSTA, DIEGO ARMANDO**

**SAN JUAN, FEBRERO 2012**

**ABOGACIA**  
**TRABAJO FINAL DE GRADUACION**  
**SEMINARIO FINAL**

**RESUMEN DE LA TESIS**

**Título:** Análisis de la Realidad Previsional Argentina y Modificación de la Ley 24.241

**Alumno:** Diego Armando Acosta

La problemática por la que pasa el Sistema Previsional Argentino desde el punto de vista legal, sufre de un gran colapso, desconcentración, y falta de coordinación por parte de la masa normativa en general. Esto debido al constante cambio de ideas políticas conductivas, constitucionales y de facto, que fueron dando distintos matices según sus planes de gobierno y necesidades económicas provocando una hiperactividad legal, inconstitucionalidad entre otras cosas.

En este trabajo la idea se encuentra fundamentada sobre la idea de una revisión antes que nada de la historia y concepto de la Seguridad Social, para luego profundizar respecto del sistema previsional.

Este derecho, se encuentra afectado por diferencias interpretativas de los poderes políticos generando una confusión entre la Seguridad Social respecto de la Asistencia Social.

Analizando la historia de la Evolución del Sistema Previsional Argentino, las primeras prestaciones y la Consolidación del Sistema, se ha comprobado que el mismo sufrió conmociones con la Crisis del 2001 y su impacto.

Otros efectos: La comparación con otros sistemas dentro de Latino América. La creación del régimen SIPA en la ley de la Re - estatización que absorbió las AFJP (Creadas en el año 1994 por la ley en 24.241) y también la movilidad jubilatoria.

En el presente Seminario, su corolario permite concluir que los recursos para lograr la constitucionalidad del Sistema Previsional se encuentran a un paso, siempre y cuando, los fondos sean destinados a los sectores que realmente lo necesitan, sin desoír lo que manda nuestra normativa madre, La Constitución Nacional Argentina.

**ADVOCACY**  
**Final Graduation**  
**FINAL SEMINAR**

**THESIS**

**Title:** Analysis of Argentina and Pension Reality Modification Law 24,241

**Student:** Diego Armando Acosta

The problem by passing the Argentine Pension System from the legal standpoint, suffers from a major collapse, decentralization, and lack of coordination by the overall regulatory mix. This is due to changing political ideas conducive, constitutional and de facto, they were giving different shades according to his plans of government and economic needs causing an overactive legal, constitutional and so on.

In this paper the idea is based on the idea first and foremost a review of the history and concept of Social Security, and then further on the pension system.

This right is affected by differences of interpretation of political power generating confusion between Social Security on Social Assistance.

Analyzing the history of evolution of the Argentine Social Security System, the first performance and Consolidation System, it was found that it suffered shocks to the Crisis of 2001 and its impact.

Other effects: Comparison with other systems in Latin America. The creation of the SIPA scheme in the law of the Republic - which absorbed AFJP nationalization (Created in 1994 by law 24.241) and retirement mobility.

In this seminar, the corollary to the conclusion that the resources to achieve the constitutionality of the Pension System are just a step, provided that funds are allocated to the sectors that really need it, not ignore what rules our rules mother, the National Constitution of Argentina.

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios, San Expedito y Virgen del Valle, que fueron fuente de Tranquilidad, Protección y Motivación en los momentos que más necesitaba.*

*A Toda mi Familia, padre Mario, madre Nidia hermana Mariana hermano Marcelo y sobrinos Maria Jose, Eliana, Octavio y Maximiliano.*

*Y en especial a Mabel Acosta que me apoyo en toda la carrera, afectivamente agradecido.*

*A mi compañera y amiga de estudios Melisa Fernandez*

*A mis amigos Leandro, Juan Pablo, Marcelo (Chiquito), Arnaldo (Turco), Mauricio, Pericles, Diego, Pablo, Rómulo, José Sebastian, Leonardo, Tomas, Ezequiel y Vittorio.*

*A Todos mis compañeros de trabajo, en especial a Fabio Guzmán y Ricardo Azar.*

*A mi amiga Cristina Sanchez.*

*Y a toda la gente que colaboro, de cualquier modo, para el logro de mi objetivo.*

## DEDICATORIA

*A mi Padre Mario Acosta y Mabel Acosta, que nunca perdieron la esperanza de que llegara a mi meta.*

*A la tercera edad, sean jubilados, pensionados o sin cobertura social, tan atosigada en este país. Muchas veces sin tener en cuenta que fueron los que llevaron adelante las primeras luchas por nuestra patria y formaron las bases de las cuales gozamos en la actualidad a mucha honra.*

## ÍNDICE

	Pág.
Resumen de Tesis.....	2
Thesis Abstract.....	3
Agradecimientos.....	4
Dedicatoria.....	5
Índice.....	6
Índice de gráficos.....	8
Introducción.....	9
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos.....	10
Justificación y relevancia de la temática elegida.....	10
Planteamiento tentativo de la hipótesis del trabajo.....	11
Marco Metodológico.....	11
Dimensión tiempo, espacio, contenido y población.....	12
Capítulo I. Seguridad social.....	14
1.1. Concepto de seguridad social.....	14
1.1.1. Seguro social.....	16
1.1.2. Seguridad Social.....	18
1.2. Evolución del Sistema Previsional Argentino.....	20
1.2.1. Las Primeras Prestaciones.....	21
1.2.2. Un poco de historia (1900-1943).....	22
1.2.3. La consolidación de un sistema previsional integral (1944-1955).....	24
1.2.4. La reforma del sistema previsional (1966-1975).....	25
1.2.5. Una nueva reforma regresiva sobre el sistema previsional (1976-1983).....	27
1.2.6. El colapso del régimen previsional (1983-1989).....	28
Capítulo II. Reforma Previsional de 1994. Ley 24.241.....	31
2.1. La reforma previsional de 1994.....	31

2.2. El sistema previsional mixto (1994-2008).....	32
2.2.1. Cobertura, afiliación y nivel de aportes.....	32
2.2.2. Concentración, altos costos e inseguridad de los fondos en el mercado de las AFJP.....	36
2.2.3. Inexistente fomento del mercado de capitales y desfinanciamiento del sector público.....	38
2.2.4. La crisis de 2001 y su impacto sobre el sistema previsional.....	44
2.3. Introducción de regímenes de capitalización en América Latina y sus consecuencias.....	46
Capítulo III. La re-estatización del sistema de AFJP.....	53
3.1. La re-estatización del sistema de AFJP en Argentina en 2008.....	53
3.2. La composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).....	55
3.3. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad y el financiamiento de la política anticíclica.....	56
3.4. La Ley de Movilidad Jubilatoria.....	64
Conclusiones.....	69
Bibliografía.....	74

## INDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico N° 1. Cobertura previsional. Afiliados y beneficiarios por grupo de género. Total del País, 1992-2004 (en porcentajes).....	31
Gráfico N° 2. Afiliados al SIJyP según régimen de aportes, 1994-2007.....	33
Gráfico N° 3. Distribución de los afiliados al SIJyP según régimen de aportes, 1994-2007.....	37
Gráfico N° 4. Composición de los recursos del régimen previsional público, 1990-2000 (en porcentajes).....	39
Gráfico N° 5. Determinantes del déficit previsional, Año 2000.....	40
Gráfico N° 6. Modelos de reformas estructurales previsionales según países de América Latina, 1981-2004.....	46
Gráfico N° 7. Competencia entre administradoras del sistema privado de jubilaciones y pensiones en nueve países de América Latina, 2002-2003.....	48
Gráfico N° 8. Composición del FGS al 30/06/2009.....	59
Gráfico N° 9. Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales, 2008,2009 (en pesos).....	65



## INTRODUCCIÓN

El Sistema Previsional Argentino se encuentra en una incertidumbre total, debido a las transformaciones legales que sufrió en los últimos tiempos, y las perspectivas que se van perfilando para tomar nuevos rumbos, así cada vez se ve más enmendada la ley cervical que rige nuestro sistema en cuestión.

Así la ley 24.241 con fecha de publicación el 18 de octubre del 1993 con vigencia para el día 15 de julio del 1994, a la fecha sufrió infinidad de modificaciones, la cual ponía parámetros más exigentes que las leyes vigentes al momento (18.037 y 18.038), como por ejemplo el aumento de la edad en los extremos legales para las jubilaciones, la creación de un régimen de capitalización (Por el cual apostaban a su éxito) que iba a ir reemplazando al régimen de reparto (Estatal), la unificación legal de las modalidades de trabajo en la misma ley (Relación de dependencia, autónomos y mixtos).

Ahora bien, al momento de crearse la ley, ésta suplía los problemas que existían al momento y se perfilaba al sistema previsional como un sistema progresista con la inclusión del régimen de capitalización.

Pero el problema se iba a plantear en varios aspectos que no surtieron los efectos que se esperaban, como por ejemplo, las sucesivas crisis en Argentina iban a hacer tambalear al sistema previsional, porque los fondos que recibía el gobierno, de los trabajadores en actividad, deberían haber sido invertidos para producir una mejor renta y no para hacer frente a la crisis actual, o lo que vendría a ser más grave, abonar con los aportes actuales de los empleados en actividad a los beneficiarios del régimen (jubilados y pensionados), lo cual estaban asegurando la mensualidad de algunos, dejando a la deriva el futuro de los trabajadores actuales. La diferencia abismal de las políticas de conducción de los distintos gobiernos de diferentes polos que hacen que el sistema previsional no tome un rumbo determinado con un objeto fijo. Sin contar además con el fracaso contundente del régimen de capitalización que dejó claramente en un pie de desigualdad (inferioridad) a sus afiliados con respecto de los beneficiarios del régimen de reparto (Anses). Otro de los puntos que no se tuvo en cuenta en la creación de la 24.241 fue el de la movilidad de los haberes jubilatorios y el carácter de constitucionalidad de los mismos (82% móvil), en plena discusión parlamentaria al momento de la confección de este trabajo. Debido a esas falencias es que se encuentran casos jurisprudencia-

les en la CSJN que otorgaron dicha solicitud de los beneficiarios y trazaron un antes y un después en el sistema, es el caso del Sr Badaro Adolfo Valentín contra Anses.

Y así se encuentra, que al día de la fecha la ley cónclave del sistema previsional argentino está desactualizada, sin un rumbo fijo y con muchas lagunas legales.

### **Objetivo General**

Realizar un análisis profundo del sistema previsional argentino, su historia, el actual problema, la ley 24.241 que crea el S.I.J.P. (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) que rige y da tratamiento al sistema previsional Argentino, sus falencias y su correspondiente modificatoria.

### **Objetivos Específicos**

Hacer un repaso de la historia del sistema previsional en la Argentina, de la legislación que tuvo vigencia desde los primeros años hasta la creación de la ley 24.241.

Determinar cuáles fueron los fundamentos y objetivos de la ley 24.241, falencias y vacíos legales de la misma.

Analizar cuáles fueron las transformaciones que se produjeron desde la creación de la ley vigente hasta nuestros días, los hechos que provocaron un antes y un después en nuestro sistema previsional.

Realizar un Derecho comparado de la legislación Argentina con la de los sistemas previsionales internacionales.

Efectuar una propuesta de solución de la problemática, enmendando las falencias vigentes, abarcando las lagunas legales e incluyendo también la problemática analizada anteriormente.

### **Justificación y relevancia de la temática elegida**

Cuando se comenzó a evaluar las diferentes problemáticas que se podían abordar, que fueran útiles para contribuir a la sociedad, con la intención de aportar una visión diferente, tendiente a brindar una posible solución; se considera que el análisis de la posibilidad de pago del 82 % móvil a la clase pasiva, era un tema por demás importante a la sociedad, ya que no sólo se trata de un derecho constitucional que les asiste, sino que el mismo se encuentra im-

pregnado de cuestiones económicas, sociales y políticas que han desviado del objeto su enfoque.

La constante lucha de la clase pasiva por el reconocimiento del 82 % móvil, ha sido, a lo largo de la historia, incesante desde los diferentes estamentos de la sociedad (Parlamento, Asociaciones de Jubilados, Asociaciones Gremiales, etc.). Habiéndolo obtenido algunos sectores como por ejemplo docentes, científicos e investigadores universitarios, fuerzas policiales y militarizadas, lo cual pone en un pie de desigualdad mayor aun a los jubilados del régimen ordinario o común, los cuales están obligados a efectuar aportes y contribuciones al sistema previsional público, el cual se sustenta en el principio de solidaridad quebrantado en estos casos.

Pero el objeto del presente no es cuestionar la justa relación de haberes Pasivos-Activos, de los sectores mencionados, sino el de proponer posibles alternativas en pos de contribuir a la sociedad en tan sensible temática, la cual a todos toca de cerca, por cuanto seguramente algún familiar se encuentra dentro de la clase pasiva, encontrándose atado a haberes previsionales que no guardan una justa relación con los montos aportados durante su vida activa, obligándolo a modificar su estándar de vida.

### **Planteamiento tentativo de la hipótesis del trabajo**

Se está en presencia de una legislación vigente, que cuando se confeccionó, no se tuvo en cuenta el progreso de la sociedad, problemáticas que eran posibles que sucedieran, y sucedieron. Una legislación carente de objeto.

Es un sistema previsional acéfalo que no tiene una ley que sea determinante y suprema con respecto a las demás leyes complementarias.

El problema radica en que se fue complementando la ley 24.241 con otras leyes que desvirtuaron su supremacía, y un aparato gubernamental que nada hace al respecto.

### **Marco Metodológico**

La investigación se ha llevado a cabo mediante un estudio descriptivo; en cuanto que el objeto del presente trabajo de investigación consiste en una comparación de la legislación previsional vigente (ley 24.241 y complementarias), con la antigua legislación, y con legislaciones internacionales.

Este tipo de estudio apunta a hacer una descripción del fenómeno bajo estudio, mediante la caracterización de sus rasgos generales. Estos estudios no implica la comprobación de hipótesis, ya que su finalidad de describir la naturaleza del fenómeno a través de sus atributos.

La realización de estudios de este tipo requiere poseer un considerable conocimiento del área que se investiga para formular las preguntas específicas que se buscan responder.<sup>1</sup>

La estrategia utilizada es la cualitativa, la misma (enfoque hermenéutico-crítico), tratando de lograr un conocimiento real de la problemática abordada, es la metodología más apropiada para las Ciencias Sociales.

### **Dimensión tiempo, espacio, contenido y población**

Respecto de delimitación temporal, se puede afirmar que la investigación se centra aproximadamente unos 52 años (1957 – 2010), que es el periodo de sanción de la primera ley previsional argentina hasta la legislación vigente en la actualidad.

Tomando como referencia que en el año 1958 bajo el gobierno de Arturo Frondizi se sanciona la ley 14.499 que fue la primera ley que contemplaba el 82% móvil, dicha ley no pudo hacer efectivos los parámetros que proponía por la baja rentabilidad de los fondos previsionales (alto índice de trabajadores en negro), lo cual hizo que el gobierno tomara nuevas decisiones debido al alto nivel de juicios y sentencias judiciales contra el estado, las decisiones tomadas fueron por ejemplo inembargabilidad de los fondos del fisco.

En 1967 al haber un sistema previsional quebrado, surge la nueva legislación, ley 18.037 (relación de dependencia) y 18.038 (autónomos), la misma contaba con otro calculo para el haber de los jubilados y pensionados, y restringe el 82% móvil, poniéndolo como techo y no como base, también se aumentan los aportes previsionales y las edades jubilatorias.

En el año 1986 bajo la presidencia de Carlos Alfonsín se declara la emergencia económica del sistema previsional (Decreto de Necesidad y Urgencia 2.196/86), suspende la ejecución y el pago de sentencias judiciales contra el estado por dos años, también modificó el cálculo de las prestaciones ordinarias de jubilación.

En el año 1994 se pone en vigencia la ley 24.241 la cual modifica el sistema previsional argentino y nace el SIJP (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), el cual tiene un

---

<sup>1</sup> YUNI, José Alberto, URBANO, Claudio Ariel (2006) *Técnicas para Investigar: Recursos Metodológicos para la Presentación de Proyectos de Investigación*, Editorial Brujas, Córdoba.

eje en el que se pueden diferenciar dos sistemas de administración de los fondos previsionales (Sistema de Capitalización y Sistema de Reparto).

En el año 1995 nace la ley 24.463 la cual tenía como finalidad la Solidaridad Previsional abrogó un mecanismo automático y dispuso que la movilidad de las prestaciones del régimen previsional público fuera la que anualmente determine la Ley de Presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivo.

En octubre del 2008 es sancionada la ley 26.425 ley SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) en la que hay una unificación de los Sistemas de Reparto con el Sistema de Capitalización, asumiendo el estado nacional, el pago de los haberes de de los jubilados y pensionados. Volviendo los fondos de los beneficiarios que capitalizaban, al fisco.

## CAPÍTULO I

### Seguridad social

#### 1.1. Concepto de seguridad social

Si bien tradicionalmente se conoce el inicio en occidente de los intentos de protección contra los infortunios vitales con el nombre de Asistencia Social, se podría cambiar su denominación por el de Ayuda Social. En efecto, el término “asistencia” implica en el terreno social la unión de los conceptos de ayuda más educación, en tanto que la simple ayuda es el socorro de emergencia que se entrega a personas o poblaciones en situaciones críticas a los fines de paliar la emergencia. En realidad esto es lo que se realiza con la denominada “asistencia social” tal y como se la emplea<sup>2</sup>.

Las necesidades de cubrir al hombre frente a diferentes infortunios de la vida comenzaron muy tempranamente en la Edad Media, con los intentos de los comerciantes especialmente navales de asegurar sus mercancías frente a naufragios o piratas.

Nacieron así las asociaciones como el Hansa Teutónica o los seguros de las repúblicas marineras italianas. En todos los casos la contratación de este tipo de seguros era la misma: frente al pago de una prima, que en un universo importante cubría el riesgo, se aseguraba la retribución económica en caso de que el mismo ocurriese<sup>3</sup>.

La revolución industrial europea de la segunda mitad del siglo XIX, con sus consecuencias de hacinamiento, explotación laboral, desnutrición, alcoholismo, etc., produjo en muchos países el riesgo del estallido social. En Alemania, por ejemplo, hacia 1800 sobre una población de 23 millones de habitantes solamente existían 85.000 obreros industriales; cuarenta años después (1840) la población había ascendido a 33 millones con una masa obrera de que acercaba al millón de personas. La abrupta concentración demográfica agravó los males ya descriptos, al producir una disparada general de los precios, situación entonces muy propicia para que las masas proletarias se volcaran al socialismo. A los fines de evitarlo fue que el canciller Oton von Bismarck logró la aprobación por parte de la dieta imperial alemana del

---

<sup>2</sup> AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz (2005) *Seguridad Social*, Revista del Hospital J. M. Ramos Mejía, Volumen X, Nº 1, Buenos Aires.

<sup>3</sup> LE GOFF, Jacques (1975) *Mercaderes y banqueros en la Edad Media*, EUDEBA, Buenos Aires

año 1883 de un primer seguro de enfermedad en el cual los trabajadores industriales con baja remuneración tenían una cobertura de sus salarios del 50% en caso de enfermedad<sup>4</sup>.

Este seguro amplió su cobertura a los accidentes de trabajo en 1884, a las jubilaciones por vejez o invalidez en 1889 y a las pensiones por viudez en 1911, demostrando su utilidad en la Alemania de pos Primera Guerra Mundial que pese a haber perdido la contienda quedó con condiciones de salud superiores a la de sus adversarios. La República de Weimar mantuvo y hasta acrecentó estos beneficios<sup>5</sup>.

En realidad Bismarck pudo plasmar las ideas que ya había preconizado Johan Peter Frank<sup>6</sup> en el siglo XVIII que fueron a su vez apoyadas por el francés Luis Villermé<sup>7</sup>. En Inglaterra en épocas tan tempranas como 1697 Daniel Defoe propuso un seguro de enfermedad, pero fue recién bajo la acción del abogado Edwing Chadwick que estas ideas cristalizaron en una legislación adecuada. Discípulo del filósofo inglés Jeremeías Bentham (al igual que Bernardino Rivadavia), Chadwick sostenía que el propósito de los gobiernos debía ser obtener la mayor felicidad para los pueblos<sup>8</sup>. Desde 1842, fecha en la que apareció su “Report of the Sanitary Condition of the Laboury Population in Great Britain” hasta 1848, año de la creación del “General Board of Health”, su influencia fue determinante, pudiendo promulgarse la “Public Act of Health”. Destituido Chadwick, sus leyes fueron anuladas, pero en 1875 se vuelve a promulgar la “Public Health Act”, completada con la “National Insurance” de 1911.

Respecto al financiamiento de estos proyectos, muchos de ellos se fundamentaban en un sistema contractual, copiado en gran parte de los seguros privados que los precedieron. Así pues el seguro de los trabajadores alemanes se financiaba con los aportes de los patrones, las contribuciones de los trabajadores, y la ayuda del Estado, siendo sus características:

- ✓ La obligatoriedad por norma legal.
- ✓ La financiación bipartita (aportes patronales más contribuciones de la parte obrera en un porcentaje de los sueldos pagados).

---

<sup>4</sup> AGÜERO, Abel Luis. (1993) *Epidemiología: historia, desarrollo y epistemología*. En: LEMUS, Jorge Daniel (1993) *Epidemiología y atención de la salud en la Argentina*. OPS, Buenos Aires y MARSET CAMPOS, Pedro; y TAMOS GARCÍA, Elvira. (1973) *Medicina y sociedad en el Romanticismo*. En LAÍN ENTRALGO, Pedro (1973) *Historia Universal de la Medicina*. Salvat. Tomo V, Barcelona.

<sup>5</sup> MAZZAFERO, Vicente Enrique; et al. (1999) *Medicina y Salud Pública*. EUDEBA, Buenos Aires

<sup>6</sup> ROSEN, George (1985) *De la policía médica a la medicina social*. Siglo XXI editores. México.

<sup>7</sup> VILLERMÉ, Louis (1989) *Reseña del estado físico y moral de los obreros de las industrias del algodón, la lana y la seda*. En: OPS (1989) *El desafío de la epidemiología*. Washington. D.C.

<sup>8</sup> HERNÁNDEZ, Horacio H. (1983) *Historia social de las instituciones de salud en la República Argentina*. Revista de la Biblioteca Nacional. 2a época Año 2 N° 3. Buenos Aires

- ✓ La gestión jurídica pública con control obrero y patronal supervisado por el Estado<sup>9</sup>.

Este sistema, que se diferenciaba del mutualista por el hecho de que los trabajadores y los empleadores aportaban un porcentaje de los sueldos pagados o percibidos y no una cuota fija, introdujo también la responsabilidad exclusiva empresaria por los accidentes de trabajo.

El sistema alemán fue rápidamente copiado por Austria Hungría 1887, Noruega 1894, Dinamarca 1892, Bélgica 1894 y posteriormente otros estados.

Párrafo aparte merece el estudio de la ley británica de 1911, impulsada por el abogado galés David Lloyd George. Por medio de ella se creó el seguro nacional de enfermedades, dando una prestación económica durante un máximo de 216 semanas y asistencia sanitaria gratuita a todos los trabajadores de bajos ingresos. El sistema se financió de semejante manera al alemán pero con mayor aporte del Estado<sup>10</sup>.

La asistencia social entonces tenía varias características que se pueden condensar en:

- ✓ Se trataba de un “seguro de enfermedad”, vale decir que solamente cubría al enfermo o accidentado, quién tenía a su cargo la necesidad de demostrar el haber sido víctima del infortunio para tener derecho a la asistencia.
- ✓ El financiamiento por medio de un sistema de seguro copiado del modelo privado.
- ✓ Alcance parcial y limitado a grupos con derechos al beneficio<sup>11</sup>.

### 1.1.1. Seguro social

Con el tiempo las necesidades de financiación, de la asistencia social, superaron ampliamente a los ingresos, demostrando grandes fallas en los cálculos actuariales, circunstancia que no solamente se dio en aquellos momentos si no que es casi una constante en los problemas de financiamiento de la salud. En efecto, si se desea financiar una atención médica acorde con los avances vertiginosos de las nuevas tecnologías, sin una racionalización previa, es probable que no haya caja de la seguridad social capaz de soportar semejante gasto. Pero a su vez, debe quedar bien entendido que “racionalizar” en este contexto, significa, el empleo de

---

<sup>9</sup> AGÜERO, Abel Luis, Op. Cit.

<sup>10</sup> AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz, Op. Cit.

<sup>11</sup> GÓMEZ PAZ, José B. *El derecho de la Seguridad Social y el Sistema de Salud*. En: MAZZAFERO, Vicente Enrique, Op. Cit.



los medios adecuados sin despilfarro de los mismos, y de ninguna manera el recorte de los gastos que sean necesarios para mantener el nivel de salud de la población a servir<sup>12</sup>.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Nueva Zelanda y Suecia, intentaron aplicar un nuevo tipo de seguro denominado “seguro nacional” que tendía a cubrir a toda la población. La principal diferencia de este modelo con respecto a la asistencia social bismarkiana, consistía en que, en contraposición con el seguro de enfermedad, que sólo actuaba cuando la noxa ya había producido el daño, en este caso se enfatizaba un seguro de salud. Esto implicaba la prevención de las enfermedades, accidentes, la invalidez y la muerte ampliando su radio de acción a las contingencias vitales de la población<sup>13</sup>.

Las prestaciones del Seguro Social en este modelo podrían ser sociales (conocidas como asistencia social) y económicas (previsión social). Quedaban incluidos entonces además de los actos puramente médicos, las prestaciones jubilatorias, las asignaciones familiares, las indemnizaciones por infortunios del trabajo, las vacaciones, y la maternidad<sup>14</sup>.

Sin embargo la ideología que sustentaba este nuevo modelo no difería mucho de la anterior. En efecto, y a remedo de la concepción platónica del “sabio”, detentador del poder y poseedor de los conocimientos acerca de lo que convenía para el pueblo, y del “ignorante” (en este caso la comunidad que recibía el servicio), la asistencia consideraba al necesitado como una persona incapaz que precisaba de la intervención paternalista del Estado, que como una concesión graciosa accedía a ayudarlo<sup>15</sup>.

Otro punto débil en la estructura del seguro social consistía en que no todos los Estados universalizaron las prestaciones. Así pues aunque muchas de ellas superaban al modelo anterior quedaban restringidas a algunos grupos profesionales dejando por fuera a numerosos núcleos poblacionales. Un claro ejemplo de lo dicho lo constituyó la “Social Security Act” de los Estados Unidos aprobada en 1935 en el marco de la política del New Deal del presidente Roosevelt. Por medio de ella exclusivamente los trabajadores industriales tenían un seguro de paro, de vejez y de viudez; así como también un sistema de asistencia social en favor de los ancianos, ayuda a familia con hijos y a los ciegos necesitados<sup>16</sup>.

Las características del Seguro Social eran entonces<sup>17</sup>:

- ✓ Estaba creado para aquellos que fueran aportantes al sistema.

---

<sup>12</sup> AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz, Op. Cit.

<sup>13</sup> GÓMEZ PAZ, José B., Op. Cit.

<sup>14</sup> MAZZAFERO, Vicente Enrique, Op. Cit.

<sup>15</sup> AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz, Op. Cit.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> *Ibíd.*

- ✓ Estaba basado en una relación contractual a imitación de los antiguos seguros privados.
- ✓ Tenía por requisito fundamental acreditar la “pertenencia” al sistema.

### 1.1.2. Seguridad Social

Tradicionalmente se acepta que el informe presentado en 1942 por William Henry Beveridge (1879-1963) marca el inicio de la Seguridad Social. En efecto, continuando la tarea de David Lloyd George, Beveridge sostuvo que sería origen de una grave crisis social la reinsertión laboral de los combatientes una vez que finalizara la guerra, situación que ya había sido estudiada para la primera contienda mundial por John Maynard Keynes en su obra “Consecuencias económicas de la Guerra Mundial”. Así, pues, el 20 de noviembre de 1942 presentó al gobierno británico su informe intitulado “Social Insurance and allied Services” al que siguió un segundo escrito en 1944 denominado “Full Employment in a Free Society”<sup>18</sup>.

Altamente influido por las ideas de los socialistas fabianos (en especial por Beatrice Potter Webb) Beveridge, sostenía que el Estado debía crear las condiciones necesarias para destruir a los “cinco gigantes” causantes de los males sociales<sup>19</sup>:

- ✓ La miseria física
- ✓ La enfermedad: más de una vez consecuencia de la miseria
- ✓ La ignorancia: de fatales consecuencias en una democracia
- ✓ La pobreza: fruto de una mala planificación de la industria
- ✓ La desocupación: “que corrompe a los hombres”

Para remediar el problema Beveridge propuso<sup>20</sup>:

- ✓ Unificación de los Seguros Sociales con cotización uniforme para todos los asegurados y amplio respaldo de los presupuestos generales para asegurar el financiamiento. A su vez, el manejo de fondos y el control de los mismos estaría asegurado por una gestión centralizada dependiente de un ministerio especial.

<sup>18</sup> AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz, Op. Cit.

<sup>19</sup> GÓMEZ PAZ, José B., Op. Cit.

<sup>20</sup> Ibídem.

- ✓ Universalización de la protección social a todos los ciudadanos, y en algunos modelos más avanzados a todos los habitantes
- ✓ Protección igualitaria sin tener en cuenta si el infortunio fue profesional o no, o el nivel de ingreso del trabajador, al contrario de los modelos anteriores que en muchos casos otorgaban prestaciones según el nivel de los aportes efectuados previamente.

Así pues los principios de la Seguridad Social se basan en un derecho a la misma y se plasman en las siguientes líneas generales<sup>21</sup>:

- ✓ Solidaridad, igualdad y universalidad: puesto que incluye a todos los ciudadanos, y en algunos países a todos los habitantes, sin discriminar entre los ocupados y los desocupados, y si bien existen aportes y contribuciones, la mayoría de los fondos provienen de los impuestos que paga toda la comunidad, brindando iguales prestaciones frente a iguales necesidades.
- ✓ Integralidad: puesto que da cobertura a todas las contingencias, no solamente a las que ocasionen un perjuicio de salud o económico sino a cualquier otra que afecte a la integralidad humana (al decir de la OIT del año 1944 “de la cuna a la sepultura”).
- ✓ Unidad de Gestión: que establece que en todo el país la forma de gestión de la Seguridad Social debe ser uniforme.
- ✓ Inmediatez: puesto que los infortunios que deben remediarse con celeridad, la ayuda debe llegar al beneficiario lo antes posible. Esto significa que no debe acreditarse el derecho antes de recibir el beneficio.

En 1945 el gobierno laborista inglés de Clement Atlee incorporó los principios de Beveridge creando el Servicio Nacional de Salud que reorganizó en Gran Bretaña la atención médica en tres ramas: los médicos de cabecera o de familia, los hospitales y los servicios dependientes de autoridades locales como los visitantes sanitarios, los acompañantes domiciliarios, etc.<sup>22</sup>

El sistema británico ejerció una influencia poderosa en los países de habla inglesa y en el resto de Europa.

Finalmente la internacionalización de la Seguridad Social pasó a ser el resultado de la necesidad de resolver algunas cuestiones que se materializaron en una armonización de normas y tendencias de Seguridad Social dirigidas a los estados y que afectan a los ciudadanos del

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz, Op. Cit.

mismo. En esta corriente de armonización internacional se incluyen tanto convenios o recomendaciones de organismos internacionales (OIT, OMS) o constituciones de vocación universal o zonal como por ejemplo<sup>23</sup>:

✓ Los convenios 12 y 13 de accidentes de trabajo de la OIT, los convenios 24 y 25 (seguro de enfermedad), los convenios 97 y 143 (protección de emigrantes), el convenio 103 (protección de la maternidad), el convenio 157 (conservación de derechos en Seguridad Social), el convenio 159 (sobre minusválidos), etc.

✓ La Declaración Universal de los Derechos del Hombre que en su artículo 22 establece que “toda persona, en cuanto miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social”.

✓ La creación en 1940 en Lima del Comité Interamericano para el progreso de la Seguridad Social y la posterior Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

✓ La Carta Social Europea de 1961, el Código Europeo de Seguridad Social de 1964 y el Convenio Europeo de Seguridad Social de 1972.

En resumen las características de la Seguridad Social más importantes serían<sup>24</sup>:

- ✓ La universalidad
- ✓ La financiación por el Estado
- ✓ Prestar servicios sociales llamados “asistencia social” y servicios económicos “previsión social”
- ✓ Cubrir más allá de las necesidades de salud, las necesidades en bienestar o sea la calidad de vida.

## **1.2. Evolución del Sistema Previsional Argentino**

El Sistema de Seguridad Social Argentino, cuenta desde sus comienzos con una profunda influencia europea. Durante la colonización del continente, los reyes españoles premia-

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz, Op. Cit.

ban a los colonizadores con títulos de nobleza y con la entrega de grandes extensiones de tierra<sup>25</sup>.

Pero también asignaban jubilaciones y pensiones de singulares características, ya que se concedían con carácter de privilegio, especialmente a militares y sacerdotes.

Esas instituciones graciabiles dieron paso a sociedades benéfico-mutuales (siglo XVI y XVII), también de origen europeo, a las que se denominó cofradías. Generalmente se desarrollaban en el campo y sus integrantes recibían prestaciones para gastos de sepelios y para el mantenimiento de viudas<sup>26</sup>.

El tercer período es prácticamente un calco de la organización agraria de los incas. Estos, además de repartir las tierras conforme con un código de castas, poseían grandes predios que eran trabajados por la comunidad a manera de impuestos. Gran parte de las ganancias, se destinaba al incipiente régimen de la Seguridad Social<sup>27</sup>.

"La influencia hispana en lo previsional tiene su máximo esplendor en los seculares montepíos, que eran tradicionales en la península y que, en realidad, fueron verdaderas cajas de socorros mutuos. Ejercieron su influencia desde 1785, cuando en el Virreinato del Río de la Plata se inauguraba este tipo de prestación para amparar a viudas y huérfanos del personal marino fallecido. Más tarde se establecen beneficios similares para otros sectores, entre ellos funcionarios públicos imposibilitados de seguir trabajando, a los que se denominaban jubilaciones"<sup>28</sup>.

Es innegable que este tramo previsional se amalgama con la nueva filosofía social, acerca de la función tutelar del Estado. Sin profundizar mucho se podrá advertir que se trata de un lejano antecedente del sistema jubilatorio, que acompañó la evolución legal en el país.

En la época de la emancipación se encuentran los antecedentes de la previsión social en la Argentina.

### **1.2.1. Las Primeras Prestaciones**

Comienzan durante la guerra por la Independencia, con pensiones, mercedes y donativos que se acordaban para proteger a determinados funcionarios por los servicios prestados, o también para recompensar a quienes habían luchado por la causa nacional.

---

<sup>25</sup> ANSES, *Historia de ANSES*, Administración Nacional de la Seguridad Social. En <http://www.anses.gov.ar/institucional/historia/evolucion.php>, Fecha de acceso: 05 de diciembre de 2011.

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> FLORES, Olegario (1993) *Reforma previsional*, Valleta Ediciones, Argentina

Paralelamente a estas instituciones graciabiles se desarrollaron otras, originadas en las mutualidades, sobre la base de las corporaciones profesionales y la solidaridad del grupo. Luego se sancionaron leyes que establecieron la jubilación para los miembros de la Corte Suprema y jueces por sección, personal docente, empleados de la administración general y magistrados<sup>29</sup>.

La historia previsional comienza en 1877, con la creación de un sistema de jubilaciones para los jueces federales de acuerdo a la ley 870. Sin embargo, no se encuentra disponible ningún archivo que indique el uso este beneficio. Más tarde, en 1884, con la ley 1420 De Educación Común, se establece una jubilación para maestros preceptores. Los recursos para ambos regímenes eran provistos por el Estado<sup>30</sup>.

### **1.2.2. Un poco de historia (1900-1943)**

Es en 1904 cuando se promulga la ley 4349 que creaba la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, donde se reconocía el beneficio a los funcionarios, empleados y agentes civiles del Estado; a los del Consejo Nacional de Educación y de los Bancos Nación e Hipotecario; a los magistrados judiciales, ministros del Poder Ejecutivo, a quienes ocupaban cargos electivos; y al personal de los Ferrocarriles de la Nación, que se crea el primer sistema contributivo argentino. Es decir que cada uno de los trabajadores contribuía con una parte de su sueldo a solventar el sistema de jubilación<sup>31</sup>.

Uno de los grandes impulsores del sistema de jubilación para los trabajadores fue quien llegó a ser el primer diputado socialista de América, don Alfredo Palacios. Palacios presentó como diputado varios proyectos de ley que tenían que ver con las jubilaciones y pensiones para obreros y empleados de empresas particulares, las de los empleados bancarios y las de obreras que trabajaban a domicilio para el Estado. Sin embargo, fueron los sindicatos quienes se organizaron para generar las Cajas de jubilaciones. En 1911 fueron las de los ferroviarios, en 1921 la del personal de los servicios públicos, que a su vez incorporó a los bancarios en 1922. La de Empleados de Comercio ve la luz en 1944 y la de los trabajadores marítimos y los de la industria en 1946<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> ANSES, Op. Cit.

<sup>30</sup> SCALABRINI ORTIZ, Martín (2008) *Historia previsional argentina*, 04 de noviembre de 2008. En <http://mscalabriniortiz.blogspot.com/2008/11/historia-provisional-argentina.html>, Fecha de acceso: 10 de diciembre de 2011

<sup>31</sup> SCALABRINI ORTIZ, Martín, Op. Cit.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

A fines del siglo XIX, el surgimiento de los primeros sindicatos modernos en Argentina impulsó un período de intensas luchas obreras y sociales. La respuesta de las elites a esta “nueva cuestión social” no fue otra que la aplicación de políticas represivas sobre la población que, sin embargo, lejos de aquietar el conflicto, sólo lograron profundizarlo. Frente a ello, los sectores dominantes debieron emplear una nueva estrategia tendiente a responder a algunos de los reclamos obreros con el fin de reducir los niveles de conflictividad y garantizar el orden social.

Así se promulgó la primera legislación “social” que, consistió en la regulación del trabajo de mujeres y niños, el establecimiento del descanso dominical y la reducción de la jornada laboral, entre otras cuestiones.

También esta búsqueda de contener las huelgas y conflictos obreros impulsó el surgimiento de políticas de previsión social en nuestro país. En 1905, por ejemplo, se sancionó una ley que mientras, por un lado, creaba un fondo de pensiones para los trabajadores ferroviarios (quienes venían sosteniendo un prolongado conflicto), por otro, fijaba que todo trabajador despedido a causa de huelga perdería su derecho a jubilarse y sus aportes. Una política claramente tendiente a desarticular las acciones de lucha de los trabajadores<sup>33</sup>.

La creación de las primeras cajas de jubilación (en 1904, de los empleados de la Administración Pública; en 1905, de los ferroviarios) implicó que otros sectores de trabajadores comenzaran a demandar y obtener sus fondos previsionales. Entre 1916 y 1930, durante los gobiernos de H. Yrigoyen y M. T. de Alvear, la cobertura previsional se expandió a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro; luego, hacia fines de los años treinta, se sumaron periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos.

A pesar de su expansión gradual durante esos años, la cobertura quedó acotada a aquellas ramas de actividad que lograron crear sus cajas de jubilación, cubriendo sólo a un conjunto relativamente privilegiado de asalariados. A su vez, esto implicó la creación de un sistema previsional altamente fragmentado y con fuertes diferencias en los tipos de beneficios, porcentajes de aportes, edad de retiro, financiamiento y calidad de prestaciones entre los trabajadores de distintas actividades. Las cajas de jubilación se regían por la lógica de la capitalización individual: los aportes y contribuciones se destinaban a engrosar un fondo que financiaría las prestaciones una vez efectuado el retiro del trabajador de su vida activa<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> ISUANI, A. (2008) *La política social argentina en perspectiva*, en CRUCES, G., RINGOLD, D. y ROFMAN, R. (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.

<sup>34</sup> ISUANI, A. Op. Cit.

### 1.2.3. La consolidación de un sistema previsional integral (1944-1955)

En 1943, las Cajas pasan a estar dirigidas por directorios integrados por representantes del Estado, de los empleadores y de las organizaciones gremiales. En esta época el sistema funcionaba como un verdadero sistema de capitalización colectivo y público, no de cuentas individuales. De esta manera, los capitales acumulados se utilizaban en crédito social a través de préstamos hipotecarios, prendarios y personales. Los beneficiarios aumentan en un número considerable, pasando de ser 430.000 en 1944, a 2.328.000 en 1949<sup>35</sup>.

Entre 1944 y 1955, bajo los dos primeros gobiernos peronistas, el sistema previsional argentino recibió un gran impulso. En esa etapa se produjo la masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores, con la creación de las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). Este proceso implicó que el derecho a la previsión social dejara de ser un beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se extendiera a amplias franjas de la clase trabajadora. A partir de este momento, el acceso a la cobertura previsional quedó dependiendo sólo de la pertenencia del trabajador al mercado de trabajo formal. En el período 1939-1949, la cobertura real se multiplicó casi seis veces, pasando de 397.000 afiliados a 2.327.946, determinando un crecimiento de la población afiliada al sistema de seguridad social a una tasa anual del 19,4%<sup>36</sup>.

Por otra parte, si bien en esta etapa se produjo una transformación progresiva del sistema previsional, la lógica en la asignación de derechos permaneció atada a los acuerdos que cada sector particular conseguía en su negociación con el Estado y los sectores patronales. De tal modo, las condiciones de elegibilidad, la edad jubilatoria, las tasas de contribuciones patronales y los niveles de beneficio seguían siendo definidas según el poder económico y político de cada grupo ocupacional, generando desigualdades al interior del sistema previsional<sup>37</sup>.

De todas formas, hacia 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen cuando se asumió la lógica de reparto como principio estructurante.

---

<sup>35</sup> SCALABRINI ORTIZ, Martín, Op. Cit.

<sup>36</sup> RULLI, Mariana (2008) *Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercado y Sociedad en Argentina*, Chile y Uruguay. CORTÉS, Rosalía (2008) *Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-SEDE ARGENTINA*. II Anual Workshop Repla, The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development. Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.

<sup>37</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria (2009) *La evolución del Sistema Previsional Argentino*, Documento de Trabajo Nº 2, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), Buenos Aires.



Ello implicó que la redistribución de ingresos prime como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la lógica de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos<sup>38</sup>.

La reforma presentaba un elemento aún más progresivo en tanto fijaba que la distribución se realizaría de forma vertical: los trabajadores con ingresos bajos y medios obtendrían tasas de sustitución del salario (TSS) mucho más altas que los trabajadores de mayores ingresos. Es decir, los trabajadores de menores salarios percibirían un beneficio jubilatorio superior al que le correspondería por la magnitud de sus aportes al sistema. Sin embargo, tanto la solidaridad intrageneracional como la progresividad del nuevo sistema previsional se encontraban atrapadas por su lógica particularista y de segmentación ocupacional<sup>39</sup>.

En lo que respecta al financiamiento del sistema, en esta etapa pocos fueron los problemas y muchos los beneficios. Al tratarse, en su mayoría, de cajas previsionales jóvenes, sus excedentes de recursos fueron captados por el Estado a través de la emisión y colocación de bonos en los fondos previsionales, y utilizados para financiar la inversión, el gasto público y cubrir el déficit en otros sectores. Si bien el uso de los fondos previsionales como instrumento de política económica contribuyó a incentivar el consumo, el bienestar social y la equidad distributiva en el corto plazo, acarreaba también un problema de sostenimiento financiero que se pondría de manifiesto en la etapa siguiente<sup>40</sup>.

#### **1.2.4. La reforma del sistema previsional (1966-1975)**

La reforma del sistema previsional de 1969, impulsada por el régimen de facto de J. C. Onganía a través de las Leyes 18.037 y 18.038, implicó una transformación estructural del sistema previsional, al instaurar la centralización administrativa, el incremento de las restricciones en el acceso a los beneficios y la imposición de un principio de distribución regresivo.

En primer lugar, las diversas cajas existentes se unificaron en sólo tres correspondientes a trabajadores autónomos, del Estado y de la industria, controladas por el Estado. Las con-

---

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> *Ibidem.*

diciones de acceso, los niveles de beneficio y los mecanismos de financiamiento dejaron de depender de cada sector ocupacional y fueron estandarizados para la mayor parte de los grupos ocupacionales; a la vez que se uniformaron los aportes y contribuciones, que quedaron fijados en un 5% a cargo del empleado y en un 15% a cargo del empleador<sup>41</sup>.

En segundo lugar, se elevó la edad de acceso a los beneficios, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, pasó a ser entre 55 y 60 años y, en los autónomos, entre 62 y 65 años.

A su vez, se incrementó la cantidad de años contributivos como requisito de acceso a la jubilación: el mínimo de años de aportes se estableció en diez años hasta alcanzar un máximo de treinta años.

En tercer lugar, se fijó que los haberes jubilatorios estarían asociados con la historia individual laboral de cada trabajador, eliminando la redistribución vertical del cálculo del beneficio. Las leyes jubilatorias generales fijaban, entre otras cosas, que el haber jubilatorio debía representar un porcentaje de entre el 70% y el 82% del salario mensual promedio de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes. La movilidad del haber se mantuvo con el objetivo de emparentar la situación de los pasivos con la de los activos, buscando expresar los cambios producidos en el nivel general de las remuneraciones<sup>42</sup>.

En los hechos, la reforma implicó que la distribución del ingreso entre la población pasiva estuviera vinculada directamente con la distribución existente en la vida activa, lo que sostuvo las desigualdades entre los estratos ocupacionales más privilegiados y aquellos con ingresos medios o bajos. Si bien se mantuvo la lógica de reparto, la reforma de 1968 implicó un profundo cambio en el patrón distributivo del sistema previsional vigente durante el peronismo, beneficiando a los sectores de más altos ingresos e impactando de forma regresiva sobre los sectores populares<sup>43</sup>.

En lo que respecta al financiamiento del sistema, la reforma benefició ampliamente a aquellos sectores ocupacionales que pertenecían a las cajas previsionales que estaban en crisis. Al haberse unificado y centralizado las cajas jubilatorias, aquellas que ya presentaban déficit primario pudieron recuperar el equilibrio con el superávit de las cajas más jóvenes, sin necesidad de ajustar el nivel de haberes.

---

<sup>41</sup> ISUANI, A, Op. cit.

<sup>42</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>43</sup> *Ibíd.*

De todas formas, este equilibrio fue sólo de corto plazo, ya que al acelerarse la maduración ocupacional y al incrementarse la cantidad de trabajadores en el sector informal, el sistema previsional volvió a enfrentarse con profundos problemas financieros. Esto último se explica en tanto el sostenimiento financiero del régimen previsional se encontraba atado exclusivamente a las contribuciones salariales, las cuales dependían de las características que presentara el mercado de trabajo formal en cada etapa. La persistente informalidad laboral, ya presente hacia fines de los años sesenta, no sólo determinaba la exclusión de amplias capas de los sectores populares de la cobertura jubilatoria sino que también implicaba un problema en la capacidad de sostenimiento del sistema en el mediano y largo plazo<sup>44</sup>.

El impacto de la reforma mostró un sesgo claramente regresivo: Los trabajadores con salarios medios o bajos perdieron 7%, mientras que los trabajadores con salarios más altos pudieron obtener un TSS mucho mayor (hasta 22% más para aquellos trabajadores que cuadruplicaron el salario medio)<sup>45</sup>.

De esta forma, el régimen previsional se encontraba limitado por factores de riesgo que, más temprano que tarde, lo llevarían a enfrentar graves problemas financieros que se traducirían en la caída del valor real de las prestaciones, el no cumplimiento de lo dispuesto por la ley y, finalmente, al colapso financiero, sólo postergado temporariamente por la recurrencia cada vez más frecuente a otras fuentes de recursos<sup>46</sup>.

### **1.2.5. Una nueva reforma regresiva sobre el sistema previsional (1976-1983)**

La dictadura militar que tomó el gobierno en 1976 llevó adelante una profunda represión sobre la clase trabajadora, desarticulando a los sindicatos como interlocutor social del sistema de previsión y salud<sup>47</sup>. En este marco, en 1980 logró impulsar una reforma profundamente regresiva sobre el sistema previsional, que buscó sostener su financiamiento en base a los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación, en 1980, de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema previsional. Al consolidar las desigualdades intra e intergeneracionales, esta reforma fue un intento de disolver el principio de justicia distributiva sobre el que todavía

---

<sup>44</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> RULLI, Mariana, Op. Cit.

se sostenía, a pesar de los cambios que se fueron sucediendo, los diversos componentes del sistema previsional (cobertura, distribución de derechos y financiamiento).

Por una parte, el congelamiento de los salarios fijado por la dictadura en un contexto de alta inflación impulsó una fuerte caída en el poder adquisitivo de los salarios y de las jubilaciones en tanto éstas últimas se encontraban asociadas directamente a los primeros, por la movilidad jubilatoria existente desde años antes. De esta forma, con el estancamiento del salario nominal, la dictadura consiguió provocar una fuerte redistribución del ingreso en favor de los sectores más privilegiados y en detrimento de los trabajadores (activos e inactivos). Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45% y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes<sup>48</sup>.

Sumado a esto, el elemento más regresivo de la reforma de 1980 fue la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por la ampliación del IVA. Es decir, no sólo se benefició fuertemente a los sectores empresarios reduciendo sus costos y, por ende, incrementando su rentabilidad, sino que, además, se transfirieron los costos del financiamiento de la seguridad social al conjunto de los trabajadores, aún a aquellos que, por pertenecer al sector informal, ni siquiera contaban con el acceso efectivo a los derechos jubilatorios<sup>49</sup>.

En este marco, los desequilibrios financieros se agudizaron tanto por el estancamiento del mercado de trabajo formal, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional<sup>5</sup> como por las crecientes dificultades causadas por la eliminación de los aportes patronales. Desde un principio, el nuevo sistema mostró su carácter altamente dependiente de las transferencias fiscales no contributivas, lo que incrementaba su vulnerabilidad ante reducciones en los niveles de recaudación. En 1981, el déficit primario del sistema previsional había alcanzado el 60% de los gastos totales. Estas debilidades estructurales tendrán su corolario, ya en democracia, cuando se produjo el colapso financiero del sistema previsional argentino<sup>50</sup>.

La relación activos/pasivos comenzó a sufrir modificaciones: entre 1960 y 1980 la población mayor de 65 años se duplicó, mientras que la población total creció un 40 %<sup>51</sup>.

### **1.2.6. El colapso del régimen previsional (1983-1989)**

Hacia mediados de los años ochenta, ya con el reestablecimiento de la democracia, se aplicaron algunas medidas tendientes a revertir los problemas financieros y el cariz regresivo

---

<sup>48</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> RULLI, Mariana, Op. Cit.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

del sistema previsional como, por ejemplo, a través del reestablecimiento de las contribuciones patronales.

No obstante, el desequilibrio del sistema era tan pronunciado que ya no era posible su autosostenimiento, de modo tal que continuó dependiendo de la transferencia de recursos fiscales para cubrir el déficit del sistema: se transfirió parte de los ingresos del programa de asignaciones familiares y se crearon nuevos impuestos sobre el gas, la electricidad y los servicios telefónicos<sup>52</sup>.

A pesar de esto, la fragilidad financiera del sistema jubilatorio persistió y se profundizó tanto por la significativa expansión de la informalidad laboral y la evasión fiscal como, aunque en menor medida, por el envejecimiento poblacional producto del aumento de la esperanza de vida y por el descenso de la natalidad. Esto implicó que el Estado se retrasara en el pago de los beneficios, lo que sumado a la pérdida del valor real de los haberes por la inflación generó una caída significativa en las condiciones de vida de los jubilados. Entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989<sup>53</sup>.

Asimismo, el Estado comenzó a manejar como variable de ajuste la aplicación de la movilidad jubilatoria, lo que le significó enfrentar gran cantidad de juicios y sentencias judiciales en su contra, a los que tampoco podía responder. En este contexto, en 1986 el presidente R. Alfonsín decretó la Emergencia Previsional y, con ello, logró congelar las demandas legales y la ejecución de las sentencias en contra del Estado. A la vez, se estableció un nuevo mecanismo para el cálculo de los haberes que, si bien buscó homogeneizar la distribución de los beneficios en el sistema en su conjunto, no implicó la recuperación de los haberes jubilatorios<sup>54</sup>.

La historia del sistema previsional argentino fue atravesada desde muy temprano por constantes modificaciones, muchas veces contrapuestas, en las políticas públicas respecto de la seguridad social. Resulta claro también que dichas transformaciones fueron delineando, sobre todo a partir de 1968, una tendencia cada vez más regresiva en términos de distribución del ingreso entre la población pasiva y en la forma de enfrentar los problemas financieros estructurales del régimen previsional. Por ejemplo, en el caso de la evolución de los haberes medios del régimen previsional durante el período 1935-1994, se observa que el nivel más alto corresponde a los años 1948-1949, luego se produce una caída pronunciada (1950-1951)

---

<sup>52</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

con una fuerte recuperación entre 1952 a 1955. En los años posteriores, se presenta una tendencia negativa que, a pesar de ciertas oscilaciones, se va pronunciando cada vez más. Sin dudas, el corolario de este proceso regresivo se expresó en la reforma de 1980 ejecutada por la dictadura militar, aunque tampoco el gobierno democrático posterior revirtió dicha tendencia. De esta manera, se fue socavando la credibilidad del conjunto de la población sobre el régimen previsional público, generando el consenso social necesario para que, unos años más tarde, la reforma neoliberal avanzara sobre el régimen previsional<sup>55</sup>.

En 1994 se establece un sistema de capitalización individual, junto con el de reparto, pero siendo favorecido claramente el primero. Este sistema prometía un retiro del trabajador solventado por sus propios fondos administrados por las AFJP durante todo el tiempo de su vida laboral. Para ello las administradoras cobrarían una comisión como incentivo para mantener actualizados los fondos acumulados. A través de los años se ha demostrado que este sistema, marcadamente individualista, no sirvió para mantener a todos los beneficiarios y que los argumentos que se utilizaban para imponer este sistema eran en su mayoría falsos<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>56</sup> SCALABRINI ORTIZ, Martín, Op. Cit.

## CAPÍTULO II

### Reforma Previsional de 1994. Ley 24.241

#### 2.1. La reforma previsional de 1994

La reforma previsional de 1994 (Ley 24.241) tomando como referencia explícita al “exitoso” sistema chileno, significó la adopción de un sistema de carácter mixto que, al traspasar la lógica de solidaridad intergeneracional como su único principio constitutivo, incluyó la capitalización individual como un elemento central de la futura jubilación del trabajador<sup>57</sup>.

Se trataba de un régimen de carácter mixto, ya que se combinaban dos sistemas, uno administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR), en su mayoría privadas y vinculadas entre sí. En lo que respecta a la determinación de los haberes jubilatorios también se presentaban diferencias: mientras en el sistema de reparto resultaban de la composición de tres tipos de prestaciones a cargo del Estado<sup>58</sup>, en la capitalización se combinaban recursos públicos con un haber financiado por las AFJP con los fondos capitalizados de sus afiliados<sup>59</sup>. Ahora bien, es preciso advertir que en diversos aspectos, la reforma beneficiaba al régimen de capitalización.

Por ejemplo, esto era evidente en los mecanismos estipulados para “optar” entre uno u otro régimen: mientras para elegir reparto cada contribuyente debía solicitarlo por escrito en un acortado límite de tiempo, en el caso de la capitalización la afiliación se realizaba de manera automática (excepto que los aportantes manifestaran lo contrario). Se mantenía la misma asimetría para pasar, una vez ya afiliado, de un sistema al otro: el pasaje al régimen estatal sólo fue posible en los dos años posteriores a la reforma; en cambio, no había limitantes para traspasarse al de capitalización<sup>60</sup>.

Los principales argumentos esgrimidos por el consenso neoliberal para justificar la reforma se basaban en la idea que el nuevo sistema permitiría resolver el déficit crónico en tanto se limitaría la utilización discrecional de los aportes previsionales por parte del Estado, hecho al que se atribuían los problemas financieros del régimen previsional. También se planteaba

---

<sup>57</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>58</sup> Prestación Básica Universal (PBU) + Prestación Compensatoria (PC) + Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

<sup>59</sup> PBU + PC + Haber por Capitalización (HC).

<sup>60</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

que la competencia entre las AFJP por captar fondos disminuiría los costos del sistema a la vez que incrementaría la rentabilidad de sus inversiones. De igual modo, se planteaba que la capitalización, en tanto cada trabajador podría identificar sus contribuciones y saber que las mismas (o aún más, en caso de rendimiento financiero positivo) estarían destinadas a su jubilación individual, generaría incentivos más eficaces para la afiliación y el cumplimiento de los aportes. Supuestamente, todos estos elementos del nuevo régimen abonarían el incremento de la cobertura y el aumento del ahorro interno. Según pronosticaban los economistas neoliberales, esto impulsaría el crecimiento de la actividad económica en su conjunto, mejorando consecuentemente las condiciones de vida de la población en general y de los jubilados en particular, al brindarles mayores beneficios al momento del retiro<sup>61</sup>.

## **2.2. El sistema previsional mixto (1994-2008)**

En el transcurso de los 14 años en que el sistema previsional mixto se desarrolló en el país, se puso de manifiesto que muchos de los argumentos con los que se justificó la reforma de 1994 poco tuvieron que ver con los resultados reales del sistema. En principio, basta con advertir que, lejos de propulsar el crecimiento económico y el mejoramiento de los haberes de los jubilados, las consecuencias de la reforma fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y regresivas para la clase trabajadora en su conjunto. No implicó lo mismo para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, que se vieron altamente beneficiados por la proliferación de negocios asegurados a partir del flujo de fondos captados por las AFJP<sup>62</sup>.

### **2.2.1. Cobertura, afiliación y nivel de aportes**

En primer lugar, en lugar de ampliarse, la cobertura se redujo significativamente, el porcentaje de beneficiarios disminuyó: mientras en 1992 representaban el 84,4% de los hombres y el 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> ARZA, Camila (2009) *La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. El costo social del ajuste (1976-2002)*, editado por Susana Torrado. Edhasa. Argentina



**Gráfico N° 1. Cobertura previsional. Afiliados y beneficiarios por grupo de género. Total del País, 1992-2004 (en porcentajes)**

	Contribuyentes como % de la PEA		Contribuyentes como % de la población empleada		Beneficiarios como % de la población de 65 y más años	
	H	M	H	M	H	M
1992	47,6%	45,4%	50,5%	48,4%	84,4%	73,9%
1993	45,7%	41,8%	49,0%	46,3%	85,5%	71,5%
1994	46,7%	43,5%	51,4%	50,0%	85,7%	72,6%
1995	42,3%	40,0%	48,8%	48,5%	86,6%	71,9%
1996	42,0%	38,2%	48,9%	46,7%	85,2%	70,6%
1997	42,8%	39,0%	48,1%	46,1%	80,8%	71,6%
1998	42,0%	39,7%	46,7%	45,4%	80,6%	68,6%
1999	40,7%	39,0%	46,3%	45,4%	79,0%	69,7%
2000	39,8%	38,0%	45,6%	44,8%	74,9%	68,0%
2001	36,8%	37,0%	44,9%	44,4%	76,3%	68,6%
2002	33,5%	34,9%	40,1%	42,0%	73,4%	67,0%
2003	34,9%	30,5%	39,8%	36,2%	71,9%	62,1%
2004	36,9%	32,4%	41,1%	37,3%	71,0%	62,1%

*Fuente: ARZA, Camila, Op. Cit.<sup>64</sup>*

Para analizar las razones de esta disminución en la cobertura, es indispensable tener en cuenta los altos niveles de precarización del empleo. En el período estudiado no sólo se produjo un importante incremento en los niveles de desocupación<sup>65</sup> sino que, además, se expandieron la informalidad laboral y las formas de contratación que, al precarizar las condiciones de trabajo, impulsaron un aumento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios<sup>66</sup>. De esta forma, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual periodo, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres).

<sup>64</sup> ARZA, Camila (2009) *La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. El costo social del ajuste (1976-2002)*, editado por Susana Torrado. Edhasa. Argentina

<sup>65</sup> Se consideran afiliados a todas aquellas personas obligadas a realizar aportes de acuerdo a la Ley 24.241, incorporadas al padrón respectivo. En cambio, los aportantes son aquellos que ingresaron efectivamente sus aportes en el período de referencia.

<sup>66</sup> BERTRANOU, F.; GRUSHKA, C. y ROFMAN, R. (2004) *Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina*, Cuestión Social - Revista Mejicana de Seguridad Social N° 55. México

Si por su parte se analiza la relación entre aportantes y afiliados<sup>67</sup>, se observa que este número descendió entre 1995 y 2002 en 21,1%. En este sentido, el nuevo sistema previsional, por su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural y en un contexto de envejecimiento poblacional, puso en evidencia la debilidad de modelo contributivo<sup>68</sup>.

Otra de las promesas de la reforma afirmaba que la inclusión del régimen de capitalización, de por sí, significaría un incentivo a la afiliación voluntaria, ya que (supuestamente) los trabajadores se verían motivados por la “transparencia” del régimen de capitalización y por el hecho de que percibirían casi la totalidad de sus aportes individuales, sin que el Estado distribuya esos fondos intergeneracionalmente. Sin embargo, este pronóstico no se reflejó en los hechos, por el contrario la proporción de afiliación voluntaria fue muy baja a lo largo de la totalidad del período<sup>69</sup>.

En efecto, la proporción de aportantes voluntarios sobre la recaudación total no ha superado el 1% entre 1995-2006, representado en este último año sólo un 0,4% del total.

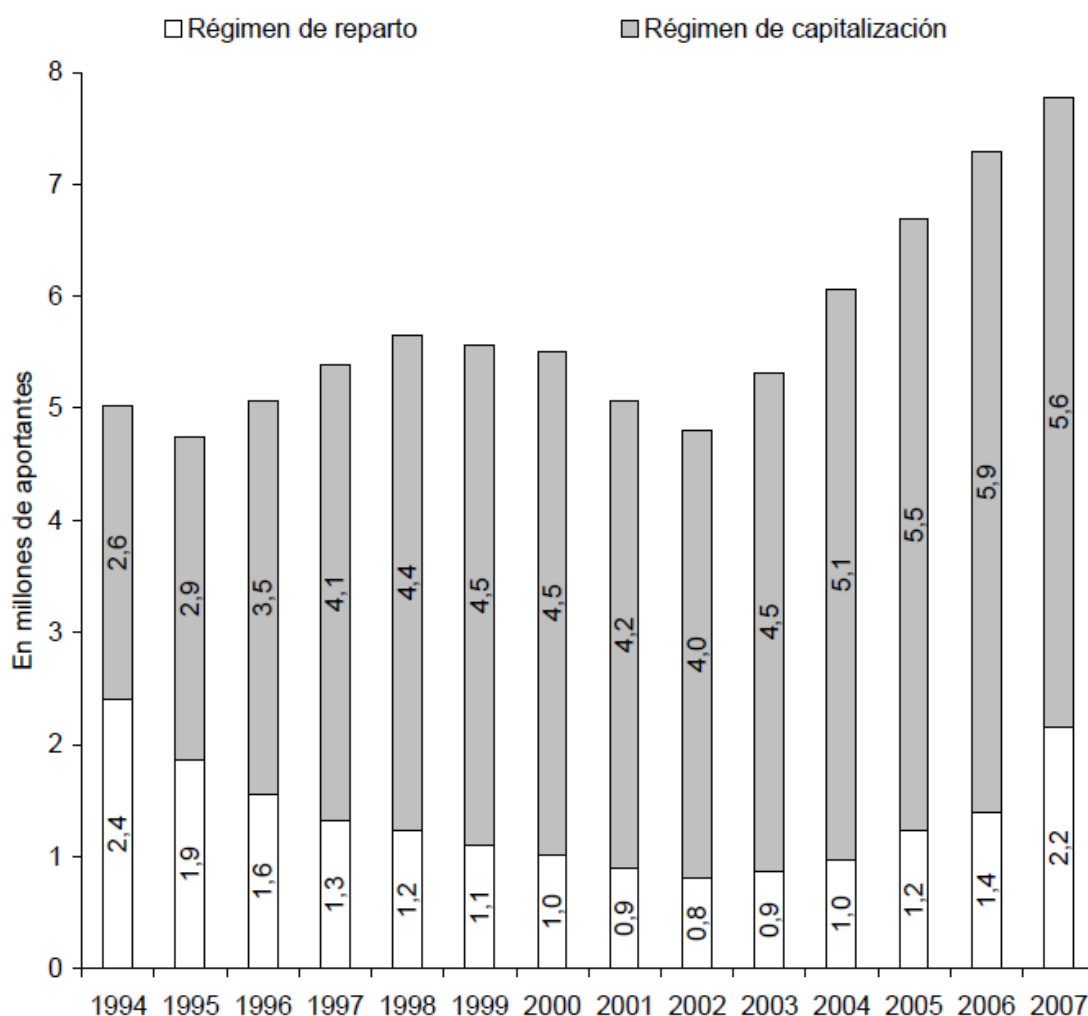
---

<sup>67</sup> Se consideran afiliados a todas aquellas personas obligadas a realizar aportes de acuerdo a la Ley 24.241, incorporadas al padrón respectivo. En cambio, los aportantes son aquellos que ingresaron efectivamente sus aportes en el período de referencia.

<sup>68</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

**Gráfico N° 2. Afiliados al SIJyP según régimen de aportes, 1994-2007**



*Fuente: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDI-ZÁBAL, Nuria, Op. Cit.*

Es preciso recordar que el régimen de capitalización recibía de forma automática a aquellos trabajadores que al ingresar al mercado de trabajo formal no realizaban ninguna opción jubilatoria. Un dato no menor, ya que la proporción de indecisos respecto del crecimiento en las afiliaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP)) siempre fue muy elevada, llegando a representar un 83,1% en 2006. Si se relacionan ambos aspectos, es posible aseverar que las nuevas afiliaciones a las AFJP se explican, casi en su totalidad, por la incorporación automática de “indecisos”. En definitiva, esto demuestra que el comportamiento de los trabajadores, lejos de estar guiado por la búsqueda de la AFJP que garantizase la maximización de su jubilación futura, estuvo ligado sobre todo a la falta de información, la arbitrariedad o la indiferencia. En definitiva, en este punto se pone de relieve, en parte, el carácter pri-

vativador de la reforma previsional de 1994, a pesar de que se lo presentara como un régimen mixto, a la vez que su intención de debilitar el sistema público de reparto<sup>70</sup>.

En lo que respecta al nivel de haberes, si bien entre 1993 y 2001 no se observó una contracción, esto se explica en gran parte por la virtual ausencia de inflación en el período más que por un incremento en el valor nominal de las jubilaciones y pensiones. Es más, los haberes jubilatorios a lo largo del régimen de convertibilidad -evaluados a pesos constantes- fueron 10,6% más reducidos que los registrados en la década del ochenta<sup>71</sup>.

En suma, la promesa neoliberal respecto de que la reforma previsional garantizaría la expansión de la cobertura y de la afiliación, el incremento de los haberes y el cumplimiento de los aportes no sólo no se cumplió sino que, por el contrario, significó un desmejoramiento de dichas variables.

### **2.2.2. Concentración, altos costos e inseguridad de los fondos en el mercado de las AFJP**

Uno de los pilares del planteo neoliberal se vincula con la idea de que las leyes del mercado son el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en una economía. En este argumento, la competencia es un factor central, ya que garantizaría que todos los agentes económicos persigan la maximización de sus beneficios a través de la reducción de sus costos, como forma de alcanzar productos o servicios de calidad y de bajo precio. En esta óptica, el Estado debe hacerse a un lado, ya que cualquier intervención de un agente externo, con una lógica diferente, implicaría una disrupción en esta dinámica eficiente y transparente de distribución de la riqueza en una economía.

La reforma de 1994 se enmarca en este paradigma. Por eso, los defensores de la reforma planteaban que la introducción del régimen privado y, por ende, la creación del mercado de las administradoras de fondos previsionales era la mejor forma de combatir la ineficiencia y la insolvencia de que acusaban al sistema público de reparto. Supuestamente, la propia dinámica competitiva entre las AFJP implicaría que cada una de ellas buscaría ofrecer mayores, mejores y garantizados beneficios para captar un mayor caudal de afiliados. También se suponía que los trabajadores activos realizarían una evaluación racional respecto de las distintas ofertas existentes en el mercado y optarían por la que les garantizaría la maximización de su jubilación futura. Como ya se observó, lejos estuvo de ser realidad. Ahora resta ver qué

---

<sup>70</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

sucedió con la promesa de un mercado competitivo que generaría calidad, eficiencia y seguridad de los fondos, a la vez que reduciría los costos del sistema previsional en su conjunto.

Un primer aspecto a destacar es que el mercado de las AFJP, lejos de desplegar los “beneficios de la competencia”, se destacó por un alto nivel de concentración. El mercado de las administradoras ha desarrollado una tendencia creciente a concentrar en pocas empresas la mayor proporción de afiliados, aportantes, recaudación y valor de los fondos.

Entre 1994 y 1998, se registró un elevado número de fusiones y absorciones de unas empresas por otras, tendencia que estuvo reforzada por el método de distribución de los “indecisos”: las asignaciones se realizaban según la participación de cada AFJP en el mercado, manteniendo las desigualdades. Por ende, la forma de distribución de los indecisos entre las AFJP fue una variable mucho más importante en los hechos que la presunta competencia entre ellas. Si se comparan los valores previos a la reforma (junio de 2003) con los valores iniciales (septiembre de 1994), se observa que la proporción de las cuatro AFJP más grandes aumentó de 47% a 70% en afiliados, de 49% a 71% en aportantes, de 52% a 74% en fondos y de 53% a 70% en recaudación<sup>72</sup>.

En este sentido, es posible aseverar que la concentración fue un hecho desde los comienzos del nuevo sistema. Este fenómeno, a pesar de algunas oscilaciones, se mantuvo en los años subsiguientes. Un dato revelador: de las 26 empresas que comenzaron a operar en 1994, sólo quedaban 11 en 2006. Estos datos indican una tendencia a la oligopolización del mercado, que se opone a los presuntos incentivos para reducir costos y mejorar los servicios. Así la competencia entre las AFJP, que se presentaba como garantía de eficiencia, rentabilidad y menores comisiones, es otra de las promesas de la reforma neoliberal de 1994 que nunca se plasmó en la práctica.<sup>73</sup>

En la misma línea, tampoco se cumplió el argumento respecto de la reducción de los costos del sistema previsional. Las AFJP cobraban, en concepto de prestación de servicios, comisiones sobre los aportes de sus afiliados que se destinaban a cubrir el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, los gastos de administración y a engrosar las ganancias de las firmas. Esto ni siquiera se vinculaba a gastos de recaudación, ya que de éstos se seguía haciendo cargo el sistema público, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El monto de las comisiones pagadas a las AFJP era elevado: representaron alrededor del 30% de la recaudación durante los primeros siete años, proporción que aumentó a cerca del 35% y

---

<sup>72</sup> CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2004) *Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma*, Documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, Enero, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

40% entre 2003-2004<sup>74</sup>. Vale advertir que el costo del régimen de capitalización superaba al del sistema público: los gastos operativos del régimen público representaron entre 1999 y 2005 tan sólo el 1,6% de las contribuciones y los recursos tributarios percibidos con fines previsionales, 20 veces más barato que el costo de administración del sistema de capitalización<sup>75</sup>.

Por último, otro de los puntos de argumentación en favor de la reforma consistió en plantear que el régimen de capitalización posibilitaba a cada afiliado identificar sus aportes individuales, lo que se suponía garantizaba la transparencia y la seguridad de dichos fondos, a la vez que impedía que los mismos se usaran discrecionalmente para otros negocios. Esto último había sido uno de los pilares del cuestionamiento al sistema público, ya que se denunciaba que el Estado disponía de los fondos previsionales para asignaciones presupuestarias ajenas al sistema. Ahora bien, el régimen de capitalización mostró que tal “seguridad” tampoco estaba garantizada por la privatización del sistema.

En efecto, las AFJP intentaron avanzar sobre las cuentas de los aportes previsionales. En 2001, a través del decreto 1495, las administradoras consiguieron poder cobrar una parte de la comisión deduciéndola de la cuenta de capitalización de aquellos afiliados que no hubiesen realizado aportes durante un tiempo determinado. De esta forma, las AFJP se aseguraron el cobro de una suma importante de dinero, aun sin registrarse nuevos aportes. A través de este tipo de operaciones, entre julio de 2002 y junio de 2003, dichas empresas capturaron alrededor de \$ 40 millones de las cuentas de capitalización individual<sup>76</sup>.

### **2.2.3. Inexistente fomento del mercado de capitales y desfinanciamiento del sector público**

Según se suponía, la reforma previsional de 1994, considerando los factores mencionados previamente, terminaría impactando positivamente en la economía argentina en su conjunto a través de dos elementos centrales: la dinamización del mercado de capitales y la reducción del déficit del sector público. Una vez más, los resultados fueron los contrarios a los anunciados por los defensores de la reforma.

Si bien los fondos gestionados por las AFJP fueron en ascenso a lo largo del periodo, esto no implicó un impacto significativo en el nivel de inversiones productivas que apuntala-

---

<sup>74</sup> CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C., Op. Cit.

<sup>75</sup> CENDA (2008) *La re-estatización del sistema previsional en la Argentina*, Notas de la Economía Argentina. Dossier N° 1, Argentina.

<sup>76</sup> CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C., Op. Cit.

ran el crecimiento económico. Por el contrario, buena parte de la cartera de las AFJP, alrededor del 60% hacia 2008, estuvo destinada a operaciones de crédito público, a través de la adquisición de títulos y bonos públicos. No deja de resultar paradójico que, en su mayor parte, la necesidad de financiamiento del sector público estuvo generada por la profundización del déficit provocado por introducción del sistema privado al régimen previsional. De esta manera, el Estado terminó pidiendo prestado a las AFJP recursos que, tiempo antes, mediante la reforma, les transfirió mediante la privatización de parte del sistema. Eso sí, esos fondos se encontraban, por un lado, reducidos por las comisiones de las administradoras y, por otro, suponían el pago de intereses, por lo que engrosaban aún más la ya abultada deuda del sector público<sup>77</sup>.

**Gráfico N° 3. Distribución de los afiliados al SIJyP según régimen de aportes, 1994-2007**

Déficit previsional y factores constitutivos	En miles de millones de \$	% del total	% del PIB
Déficit total del sistema	9,4	100,0	3,30
Aportes al sistema de capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción contribuciones patronales	3,8	40,6	1,34
Otras causas	1,3	13,5	0,44

*Fuente: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZÁBAL, Nuria, Op. Cit.*

Ahora bien, este punto requiere de especial atención. En primer lugar, vale volver un poco hacia atrás en el tiempo para recordar que, como fue planteado en el capítulo primero, los problemas financieros han constituido un elemento fundamental en la historia del régimen previsional en el país, por lo menos desde mediados de los años sesenta. De hecho, las reformas más regresivas fueron pensadas y justificadas en torno al cuestionamiento de la lógica de reparto como el elemento deficitario del sistema. Sin embargo, la reforma del 1994 fue más allá y logró traducir esa crítica en una medida concreta que socavara al régimen público de reparto: la privatización de parte de la seguridad social como supuesta solución del déficit estatal<sup>78</sup>.

Tal como se advirtió, en los años en que estuvo en vigencia el sistema previsional mixto, los problemas financieros del sector público se profundizaron por la enorme transferencia

<sup>77</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZÁBAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>78</sup> *Ibíd.*

de recursos del Estado a las AFJP. De esta forma, la privatización de una parte significativa del sistema previsional repercutió en una fuerte contracción de ingresos en el régimen público de reparto, profundizado por el constante drenaje de afiliados y aportantes hacia el régimen de capitalización. Resulta claro el tamaño que adquirió esta transferencia. Según fuentes oficiales, entre 1996 y 2006, de los afiliados que efectivamente realizaban sus aportes, en promedio, el régimen de capitalización concentró el 80,1%, mientras el sistema estatal sólo representó el 19,9%. Sólo, a partir de 2007, esta tendencia se vio levemente contrarrestada<sup>79</sup>.

Adicionalmente, la fragilidad financiera del sistema previsional se profundizó con la aplicación, a partir de 1993, de una serie de fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, con el supuesto objetivo de incentivar la contratación de personal en un contexto de alto desempleo y de escasa competitividad de la producción nacional.

Entre 1993 y 2000, dichas cargas se redujeron cerca del 50%, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de Ley 25.250 de Reforma Laboral en mayo de 2000, la que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional, según las características del trabajador, de entre 33% y 50%<sup>80</sup>.

La reducción de los aportes se intentó sustituir con la recaudación de impuestos específicos (sobre los servicios de gas y teléfono, sobre los bienes personales, sobre los bienes fuera del proceso productivo, sobre la renta, el petróleo y los cigarrillos) y con distintas asignaciones presupuestarias tendientes a sostener el financiamiento del sistema.

---

<sup>79</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>80</sup> ROCA, Emilia E. (2001) *La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral*, en Seminario Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario par el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires



**Gráfico N° 4. Composición de los recursos del régimen previsional público, 1990-2000 (en porcentajes)**

<b>Año</b>	<b>Aportes y Contribuciones</b>	<b>Recursos Fiscales</b>	<b>Otros</b>
1990	74,7%	24,8%	0,5%
1991	76,6%	15,9%	7,5%
1992	72,7%	18,8%	8,5%
1993	58,8%	27,5%	13,7%
1994	60,9%	33,5%	5,7%
1995	53,6%	40,3%	6,1%
1996	39,8%	56,2%	4,1%
1997	37,2%	58,2%	4,6%
1998	36,0%	61,4%	2,6%
1999	31,1%	67,3%	1,6%
2000	30,1%	68,1%	1,9%

*Fuente: ROCA, Emilia E., Op. Cit.*

Este hecho causó un fuerte impacto en el esquema de financiamiento del sistema público de reparto: mientras al comienzo de los años noventa, los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores explicaban aproximadamente el 75% del financiamiento y los recursos fiscales por impuestos el 25%, en el año 2000 estos últimos alcanzaban un 70% y los recursos contributivos sólo cubrían el 30%, tal como se puede observar en el Cuadro N° 3. De esta forma, en los últimos años de vigencia de la convertibilidad, casi el 70% del gasto previsional terminó siendo financiado por impuestos y no por las contribuciones a la seguridad social, lo que profundizó las dificultades del sistema previsional de solventarse a sí mismo. Por ejemplo, en el año 2000, entre los determinantes del déficit previsional se destacan la transferencia de fondos al sistema de capitalización (responsable del 45,9% del déficit total) y la reducción de las contribuciones patronales (40,6%). En conjunto, ambos explicaban 87,5% del déficit, que era equivalente a 3,3% del PIB<sup>81</sup>.

Se debe resaltar que, además de socavar la capacidad financiera del propio sistema previsional, la reducción de los aportes patronales y su sustitución por impuestos al consumo fue regresiva para el conjunto de los trabajadores en beneficio de los sectores empresarios.

<sup>81</sup> CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C., Op. Cit.

### Gráfico N° 5. Determinantes del déficit previsional, Año 2000

Déficit previsional y factores constitutivos	En miles de millones de \$	% del total	% del PIB
Déficit total del sistema	9,4	100,0	3,30
Aportes al sistema de capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción contribuciones patronales	3,8	40,6	1,34
Otras causas	1,3	13,5	0,44

*Fuente: CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C., Op. Cit.*

De esta manera, el sistema estatal se encontró inmerso en una situación de desfinanciamiento que explica, en parte, el incremento de la deuda pública producido durante la década del noventa, ya que este déficit fue financiado con los propios recursos administrados por las AFJP<sup>82</sup>.

En promedio, entre 1995 y 2006 el 57,5% de los fondos de las AFJP se utilizó para la compra de instrumentos de deuda pública. De esta forma, el Estado se vio en la necesidad de utilizar los recursos que había transferido hacia las administradoras con la reforma de 1994, sólo que dichos recursos volvían desguazados por las comisiones cobradas por las AFJP e implicaban un incremento de la deuda, acrecentada por los intereses<sup>83</sup>.

Se debe remarcar que la lógica contributiva del sistema está íntimamente asociada a la evolución del mercado de trabajo formal que, como se dijo, registró una aguda contracción a lo largo de la vigencia del régimen de convertibilidad. En efecto, el desmantelamiento de los sectores productores de bienes, ante la apertura externa y la sobrevaluación cambiaria, determinaron una aguda contracción del empleo formal, a la vez que la desocupación y la subocupación alcanzaron niveles record. En este contexto, se produjo la expulsión de amplias franjas de la población del sistema previsional<sup>84</sup>.

Por otra parte, la propia introducción de la capitalización privada implicó girar fondos del sector público hacia las administradoras, al tiempo que el primero continuaba abonando la inmensa mayoría de los beneficios previsionales vigentes. A su vez, es preciso advertir que por esos años se desarrolló otro factor que determinó un incremento en el déficit previsional: una nueva ola de juicios previsionales. A partir de 1991 -con la sanción de una ley de consolidación de deudas previsionales que instaba al Estado a pagar los compromisos derivados de

<sup>82</sup> CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C., Op. Cit.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

las sentencias judiciales favorables a los jubilados-, comenzó a incrementarse el nivel de juicios. A fines de 2001 había 127.421 juicios en proceso y 35.000 sentencias pendientes de pago<sup>85</sup>.

Asimismo, otro factor a tener en cuenta es el proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales a la Nación. Antes de la reforma, las provincias argentinas poseían la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública.

Sin embargo, esta situación se modificó a partir de 1994, al iniciarse un proceso de transferencia de las cajas provinciales (y su déficit) hacia la Nación. Entre 1994 y 1996, se produjo el traspaso de las cajas correspondientes a once provincias. El incremento del déficit previsional nacional proveniente del traspaso de las cajas provinciales se situó en 1999 en \$ 1.257 millones, valor que poco menos que duplica el costo fiscal estimado originalmente. Para ese entonces, los recursos de estas cajas representaron cerca del 5% del total del sistema nacional, sus erogaciones alrededor del 10% y, el resultado financiero fue aumentando su participación en el déficit total en virtud de los cambios en el resultado del total del sistema. Luego, entre 1999 y 2003, se produjo una armonización de las cajas correspondientes a cinco provincias, tanto en relación con el régimen de aportes y contribuciones como respecto de los requisitos de acceso a las prestaciones. Si bien esta armonización no obliga a la transferencia de los sistemas, de hecho supone fuertes incentivos para la realización de dichos traspasos dado que reduce las posibilidades provinciales de legislar en materia previsional y sólo se les financia su déficit previsional sin asumir los costos de administración de las cajas. Ambos momentos dan cuenta de los cambios en el sistema público, a la vez que explican, en parte, su proceso de desfinanciamiento. Sin dudas, esta transferencia debe ser tenida en cuenta como un elemento de importancia a la hora de entender la profundización del déficit del sistema previsional nacional, ya que el traspaso de las cajas provinciales supuso que el Estado nacional asumiera la responsabilidad de sus deudas<sup>86</sup>.

En suma, el impacto de la reforma sobre las cuentas fiscales fue muy importante, profundizando el déficit del sistema previsional. La combinación de la privatización de parte del régimen con la simultánea reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los déficits de las cajas provinciales explican este resultado negativo.

Asimismo, la reforma de 1994 implicó también que el Estado se hiciera cargo de la Prestación Básica Universal (PBU) y Prestación Compensatoria (PC) de los afiliados a las

---

<sup>85</sup> ARZA, Camila, Op. Cit.

<sup>86</sup> CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C., Op. Cit.

AFJP, a la vez que sostuvo los pasivos vigentes al momento de la reforma, librando a las AFJP de solventar un esquema de transición con parte de los fondos recibidos<sup>87</sup>.

Además se estableció la conformación de un mecanismo a fin de garantizar la rentabilidad del fondo de jubilaciones y pensiones (FJP) administrado por las AFJP: si ésta superaba su rentabilidad promedio, el excedente se depositaba en un fondo de fluctuación que, en cambio, cuando los resultados eran inferiores al promedio, se encargaba de completar la diferencia. Otro medio de reaseguro de los beneficios de las AFJP fue el pago de los retiros transitorios por invalidez en caso de quiebra de una AFJP; el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que optasen por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las Compañías de Seguro de Retiro (CSR); el pago de un haber mínimo cuando, cumplidos los requisitos, el haber total fuese inferior al mínimo legal y los jubilados quisieran acogerse a este beneficio<sup>88</sup>. Así, el sector público garantizó, a través de varios mecanismos, la rentabilidad mínima sobre los fondos administrados.

Ahora bien, estos resultados tan negativos para el Estado y para la clase trabajadora en su conjunto, se tradujeron en una fuente de grandes negocios para las AFJP que, controladas mayoritariamente por la banca local y extranjera, se apropiaron de una porción creciente de la riqueza producida en el país, de no haberse producido esta transferencia de recursos (tanto en materia de recaudación como de rebaja de aportes y contribuciones), el déficit financiero del sector público, característico de la década pasada, se hubiese reducido del 2,8 % al 0,5% del PIB en el período 1994-2000<sup>89</sup>.

#### **2.2.4. La crisis de 2001 y su impacto sobre el sistema previsional**

Es preciso detener el análisis en lo sucedido a partir del desencadenamiento de la crisis de 2001 y sus consecuencias para el sistema previsional: entre ellas, el *default* de la deuda pública y el colapso del régimen de convertibilidad. Con la devaluación del peso en 2002, los depósitos y las deudas con el sistema financiero nominados en dólares fueron “pesificadas”. Entre febrero y marzo de 2002 se dispuso la conversión de la mayor parte de la deuda en dólares a una tasa de 1,4 pesos por dólar, con el posterior ajuste por inflación de acuerdo con el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y tasas de interés internacionales. Si bien esto podría significar una pérdida de valor de los activos de las AFJP, no resulta sencillo defi-

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> CENDA, Op. Cit.

<sup>89</sup> *Ibíd.*

nir la pérdida de valor real de los activos del sistema de capitalización ante este tipo de conversión<sup>90</sup>.

La crisis y el colapso del régimen de convertibilidad afectaron al sistema previsional en su conjunto: mientras los jubilados del régimen de reparto sufrieron un recorte del 13% en sus haberes a mediados del 2001, los afiliados de las AFJP padecieron una contracción en sus fondos. Esto último se vio acrecentado porque las AFJP habían sido “inducidas” por el Estado a aumentar su tenencia de bonos públicos, como forma de suplir las crecientes restricciones al endeudamiento del Estado en el mercado internacional de capitales. En este contexto, en la cartera total de las AFJP, las operaciones de crédito público pasaron a representar el 78% en 2001<sup>91</sup>.

Esta situación puso en riesgo la sostenibilidad del propio régimen de capitalización, ya que el gobierno nacional anunció que las AFJP recibirían el mismo tratamiento que otros tenedores de bonos nacionales o internacionales en el proceso de reestructuración de la deuda pública. La estrategia estatal para evitar que esta situación produjese una reducción drástica del valor de la cuota, y consecuentemente, del beneficio de los trabajadores prontos a jubilarse, fue autorizar a las AFJP a contabilizar los papeles en *default* a valor nominal y permitir, posteriormente, su contabilización a “valores técnicos”. Esto permitió sortear parte de los efectos negativos del *default* sobre las generaciones prontos a jubilarse, así como también una eventual escalada de juicios contra el Estado y/o las AFJP<sup>92</sup>.

A su vez, la crisis condujo a una nueva contracción del mercado formal de trabajo determinando un descenso en la relación aportantes/beneficiarios, a la vez que se produjo un importante deterioro en el valor real de las contribuciones, como consecuencia de la elevación del ritmo de variación de los precios tras la devaluación de la moneda a comienzos del 2002<sup>93</sup>.

En suma, los impactos de la crisis fiscal, política y económica del 2001 pusieron en evidencia la debilidad del sistema previsional para enfrentar un escenario de crisis. Esto se vio reflejado en el rendimiento de las colocaciones de las AFJP, que pasaron de un promedio de 19,7% (entre 1994 y 1997) a un 7,2% (desde mediados de 1997 hasta mediados de 2001) y, luego, a tasas negativas (-13,7%) entre diciembre de 2000 y 2001<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> CETRÁNGOLO y GRUSHKA, Op. Cit.

<sup>91</sup> CETRÁNGOLO y GRUSHKA, Op. Cit.

<sup>92</sup> ARZA, Camila, Op. Cit.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> MESA LAGO, Carmelo (2004) *Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina*, Revista de la CEPAL N° 84.

La crisis del sistema previsional a comienzos de la presente década puso en evidencia la relevancia de la política pública como herramienta central para regular los impactos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización. A la vez, demostró la necesidad de contar con un sistema previsional que se base en la solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios y que cuente con mecanismos capaces de paliar los efectos regresivos presentes en el elemento contribucionista que, en un contexto de crisis del mercado formal de trabajo, libró a amplias capas de la población en un estado de desprotección total.

En síntesis, luego de repasar las consecuencias de la reforma de 1994, se puede concluir que la evolución de los indicadores más relevantes del nuevo sistema terminó mostrando resultados muy pobres, ya que éste fue inadecuado para la realidad del mercado laboral y para la estructura económica argentina. En términos generales, la reforma implicó un cambio sustancial en el patrón distributivo del sistema, implementando un régimen de individualización de derechos y beneficios. De esta forma, la lógica de solidaridad intergeneracional de distribución de recursos se vio socavada y el haber de cada trabajador pasó a estar directamente vinculado a su propia historia laboral y salarial y, además, en el régimen privado, terminó dependiendo del resultado financiero de la inversión de sus contribuciones personales. A través de este sistema, se produjo un traspaso del riesgo previsional a cada trabajador en particular. Por un lado, la eliminación de la movilidad jubilatoria implicó que el riesgo inflacionario terminase corriendo por cuenta del afiliado. Por otro, aquellos trabajadores afiliados al régimen de capitalización debieron afrontar, por el mecanismo de contribución definida, el riesgo de inversión. Asimismo, las dificultades crecientes por permanecer en el mercado formal de trabajo y, por ende, en el sistema previsional, también se convirtieron en un problema exclusivamente individual. Por último, la reforma neoliberal del sistema previsional condujo a la exclusión de amplias franjas de la población del mismo, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de los haberes<sup>95</sup>.

### **2.3. Introducción de regímenes de capitalización en América Latina y sus consecuencias**

En este apartado se intentará describir brevemente los procesos de reformas estructurales del sistema previsional en América Latina como forma de enmarcar lo sucedido en nuestro país en una tendencia general y, a su vez, comparar sus resultados con los de otros países de la región.

---

<sup>95</sup> ARZA, Camila, Op. Cit.

Esta comparación resulta relevante porque permite observar uno de los modos en que el neoliberalismo se desplegó en nuestro continente y, a su vez, dar cuenta de las consecuencias negativas de estas reformas. A la luz de estos resultados, se intentará responder uno a uno a los argumentos neoliberales que fundamentaron y posibilitaron, en la mayoría de los países, el traspaso del sistema público de reparto hacia regímenes mixtos o, incluso, exclusivamente privados de capitalización a lo largo de las últimas décadas.

En primer lugar, es preciso destacar que, anteriormente a estas reformas, en los distintos países de Latinoamérica imperaban regímenes previsionales basados en el sistema de reparto y en su lógica de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, hacia la década del ochenta, dicha tendencia comenzó a ser cuestionada por parte de sectores neoliberales que planteaban la necesidad de introducir el principio de capitalización individual como forma de garantizar la “eficiencia”. La primera reforma en ese sentido se produjo en Chile en 1981 a partir de la privatización de su sistema previsional y el establecimiento de la obligatoriedad del ahorro y capitalización individual. A partir de ese momento, el nuevo régimen de capitalización chileno operó como el caballito de batalla neoliberal para impulsar reformas en el resto de los países de la región. Así fue que en los años precedentes el modelo de reforma se extendió a otros países de América Latina, conservando características propias según cada diseño nacional<sup>96</sup>.

En la actualidad, luego de dos décadas de reformas previsionales en América Latina, se ha iniciado un proceso de cuestionamiento respecto de las consecuencias que las mismas han implicado. En esta línea, Argentina ha sido el país que más avanzó al respecto al eliminar, hacia fines de 2008, el sistema de capitalización administrado por las AFJP y unificar al conjunto del sistema previsional en el régimen público de reparto. Asimismo, en ese año Chile comenzó a aplicar importantes cambios tendientes a reformar el actual régimen de pensiones. Según un informe de la OIT-Chile, la transformación más importante en este sentido ha sido la conformación de un sistema de pensiones solidarias, promoviendo a la par una nueva institucionalidad, la equidad de género, una mayor cobertura a trabajadores independientes y trabajadores jóvenes, mayor competencia en la “industria previsional” y disciplina fiscal. En ambos países estos cambios han intentado subsanar los crecientes problemas surgidos a partir de los cambios previsionales implementados en las últimas décadas<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

Teniendo en cuenta este recorrido histórico, el objetivo de esta sección será analizar, de conjunto, cuáles han sido las consecuencias más importantes de las reformas previsionales en América Latina<sup>98</sup>.

En principio, cabe advertir que América Latina fue una de las regiones, junto con Europa central y Europa oriental, donde más se desarrollaron reformas estructurales en los sistemas previsionales. Trece fueron los países latinoamericanos que implementaron la privatización total o parcial de sus antiguos sistemas “públicos”. Estas reformas de pensiones se plasmaron en tres tipos de modelos diferentes: en primer lugar, el *sustitutivo* donde se sustituye el sistema público por el privado; en segundo, el *paralelo* donde se reforma al sistema público y se crea un nuevo sistema privado, y ambos compiten; y en tercer lugar, el modelo *mixto* donde se integra un sistema público (otorga una pensión básica) con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria<sup>99</sup>.

**Gráfico N° 6. Modelos de reformas estructurales previsionales según países de América Latina, 1981-2004**

Sustitutivo	Paralelo	Mixto
1- Chile (1981)	1- Perú (1993)	1- Argentina (1994)
2- Bolivia (1997)	2- Colombia (1993)	2- Uruguay (1996)
3- México (1997)		3- Costa Rica (2001)
4- El Salvador (1998)		4- Ecuador (2001)*
5- República Dominicana (2003)		5- Panamá (1997 y 2002)**
6- Nicaragua (2000)*		

*Notas: (\*) Tanto en Ecuador como en Nicaragua las leyes de reforma previsional encontraron obstáculos legislativos para su aplicación. (\*\*) En 1997 sólo voluntariamente y en 2002 para Empleados Públicos (excluidos FF. AA.)*

*Fuente: MESA LAGO, Carmelo, Op. Cit.*

Tal como sucedió en Argentina, en el resto de los países que aplicaron reformas estructurales a sus sistemas previsionales también se pusieron en evidencia una serie de problemas que pusieron en jaque los pilares básicos de la argumentación neoliberal respecto de la

<sup>98</sup> MESA LAGO, Carmelo, Op. Cit.

<sup>99</sup> *Ibíd.*



necesidad de implementar dichas reformas. La idea es realizar un breve racconto de cuáles han sido dichas dificultades. En primer lugar, se ha observado una caída en los niveles de cobertura. Según Mesa-Lago, las estimaciones de cobertura basadas en los cotizantes activos antes de la reforma y en 2002 muestran que esta disminuyó en todos los países: el promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002. Por su parte, un informe sobre cobertura previsional en Chile, Argentina y Brasil realizado por la OIT en 2001, pone de manifiesto que las reformas en general tendieron a priorizar el equilibrio financiero de los modelos previsionales implementados, manteniendo, en general, niveles similares de los beneficios y, por consiguiente, sacrificando la búsqueda de una solución de fondo para el problema de la extensión de la cobertura<sup>100</sup>. Brasil sufrió reformas graduales dentro del esquema tradicional de seguridad social, sin incorporar un esquema de contribuciones definidas con capitalización individual y administración privada. Sin embargo, desde 1977 cuenta con un régimen complementario voluntario de ahorro previsional que ha adquirido un desarrollo notable acumulando activos del orden del 13% del PIB<sup>101</sup>.

A lo largo de las últimas décadas, en América Latina se han implementado una serie de reformas neoliberales que han modificado sustancialmente la estructura social y productiva de dichos países, produciendo cambios importantes en lo que respecta al mercado laboral: entre ellos, resultan significativos el fuerte incremento de los niveles de desocupación, la expansión de la flexibilización y precarización laboral, del empleo no registrado y del sector informal de trabajo. En este contexto, el nivel de aportantes efectivos a los sistemas previsionales se vio en franco descenso, lo que ha puesto en evidencia uno de los problemas centrales de los sistemas previsionales: su cobertura se encuentra atada a la contribución de los asalariados en el mercado formal de trabajo. De esta forma, se ha producido un proceso de exclusión de amplias capas sociales de la seguridad social por el creciente número de trabajadores informales y desocupados existentes en América Latina durante el periodo estudiado. El sector informal creció de 42% del empleo urbano latinoamericano en 1990 a 47% en 2001, debido a la reducción del empleo formal y al aumento del empleo en el trabajo independiente, las microempresas y el servicio doméstico<sup>102</sup>.

En segundo lugar, las reformas estructurales en los sistemas de previsión social han resultado en un creciente incumplimiento del pago de las contribuciones. De hecho, en la mayoría de los casos, las contribuciones patronales se han eliminado o reducido, mientras que se

---

<sup>100</sup> BERTRANOU, F. (2001) *Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, OIT, Santiago de Chile.

<sup>101</sup> OIT (2008) *La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT*, OIT, Santiago de Chile, en <http://www.oitchile.cl/pdf/pro026.pdf>, Fecha de acceso: 03 de diciembre de 2011

<sup>102</sup> MESA LAGO, Carmelo, Op. Cit.

han elevado las correspondientes a los trabajadores, lo que advierte la regresividad de las reformas en este punto. Tal como se detalló anteriormente, si bien en Argentina no se eliminaron las contribuciones del trabajador y del empleador, éstas últimas se redujeron a la mitad mediante exenciones y bonificaciones<sup>103</sup>.

**Gráfico N° 7. Competencia entre administradoras del sistema privado de jubilaciones y pensiones en nueve países de América Latina, 2002-2003**

Modelo/País	Afiliados (en miles) 2003	Número de administradoras 2003	% de afiliados en las tres administradoras mayores 2002
<b>Sustitutivo</b>			
Chile	6 883	7a	79
Bolivia	809	2	100
México	30.381	12	44
El Salvador	1 034	3b	100
<b>Paralelo</b>			
Perú	3 100	4	76
Colombia	5 013	6	66
<b>Mixto</b>			
Argentina	9 275	12	57
Uruguay	626	4	87
Costa Rica	1 104	9	82

*Notas: a. Se redujeron a seis en marzo de 2004. // b. Una de las administradoras estaba en quiebra a fines de 2003.*

*Fuente: Mesa-Lago (2004).*

Un tercer aspecto a destacar es la escasa competitividad presente en el mercado de las administradoras privadas de fondos de pensiones, al contrario de lo que vaticinaban los defensores de las reformas en los diversos países. Tal como se observa, en los tres tipos de modelos de reforma se ha manifestado una importante concentración del mercado previsional.

En cuarto lugar, lejos de verse reducidos como fue pronosticado, los costos del sistema previsional se han incrementado, lo que se explica en buena medida por la escasa competitividad del mercado de las administradoras, lo que redujo los incentivos para la reducción de costos.

Un elemento central para comprender las consecuencias negativas de las reformas previsionales en Latinoamérica ha sido el elevado costo fiscal que implicó en los distintos países, lo que resulta insoslayable en el largo plazo. Sin dudas, resulta paradójico que uno de los principales argumentos en favor de los cambios en los regímenes de pensiones afirmaba que

<sup>103</sup> *Ibidem.*

dichos costos se reducirían y eliminarían gradualmente con la introducción de la lógica privada. Si bien resulta difícil presentar mediciones que permitan comparar lo sucedido en los distintos países, según estimaciones aproximadas de este costo como porcentaje del PIB, en 2000 era de 6% en Chile (después de 20 años de reforma), 4,5% en Argentina y Uruguay, 2% en Bolivia y 1,5% en Colombia<sup>104</sup>.

Además, el costo fiscal de la transición de un sistema previsional a otro ha sido, en todos los casos, cargado en las espaldas del sistema público. Incluso, en algunos países -tal es el caso de Argentina- a estos gastos se sumaron las garantías que el Estado brindó a las administradoras privadas: aportar la diferencia cuando una administradora no pudiese garantizar el rendimiento mínimo de la cuenta individual y asumir la responsabilidad de pagar las pensiones en caso de quiebra de una administradora o una compañía de seguros.

Por otra parte, si bien se había argumentado que la reforma impulsaría una importante acumulación de capital en los fondos de pensiones y, por ende, un incremento del ahorro nacional, faltan evidencias que demuestren que esto haya sucedido en realidad. Asimismo, se planteaba que, al crear instrumentos financieros nuevos y diversificar la cartera de inversión de los fondos a fin de compensar riesgos, la reforma contribuiría a desarrollar los mercados de valores. Sin embargo, en la mayoría de los países, la composición de la cartera de valores de las administradoras privadas mostró escasa diversidad en sus colocaciones: por ejemplo, hacia mediados de 2003, en por lo menos en seis países (entre ellos, Argentina) entre un 49,4% y un 90% de la cartera eran títulos públicos. Si bien Chile no se encontraba entre estos últimos, cabe advertir que recién en 1998 pudo reducirla de 46% a 29%. En este punto, cabe advertir que, en muchos casos, la inversión en instrumentos públicos ha implicado buenos rendimientos porque los Estados pagaban altos intereses por sus títulos de deuda (por ejemplo, en Argentina hasta fines de 2001). Un hecho que, sin dudas, es regresivo para la economía en su conjunto y que es insostenible en el largo plazo. Tal como se mencionó más arriba, en nuestro país esto resultó evidente en el marco de la devaluación cambiaria de 2002, lo que puso en riesgo el valor de los fondos y, a su vez, significó un incremento de la concentración de la cartera en deuda pública<sup>105</sup>.

En lo que respecta al argumento que planteaba que las reformas generarían un rendimiento real positivo de la inversión, los resultados varían según los países y el período que se utilice para el cálculo. En este sentido, es preciso destacar que los nuevos sistemas presentaron una importante sensibilidad a las crisis económicas y bursátiles de 1995 y 1998 que im-

---

<sup>104</sup> MESA LAGO, Carmelo Op. Cit.

<sup>105</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

pactaron sobre la economía de la región y de cada país en particular. Sin dudas, estas fluctuaciones del rendimiento significan un riesgo para los afiliados de las administradoras privadas, ya que en caso de retirarse en un momento de crisis el fondo acumulado en su cuenta individual puede haber disminuido considerablemente.

Por último, uno de los elementos fundamentales de las reformas estructurales en América Latina ha sido socavar el principio de solidaridad intergeneracional como fundamento de los sistemas de pensión. Dicho principio fue sustituido por una lógica de equivalencia entre la contribución y el nivel de la pensión, que no hace más que fijar y profundizar las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. De esta forma, se erosiona la posibilidad de los regímenes previsionales de funcionar como herramientas políticas para garantizar una redistribución de ingresos al interior de las sociedades latinoamericanas, tanto entre las generaciones presentes y futuras como entre los sectores de distinto nivel de ingresos. Las reformas han implicado, mayoritariamente, la introducción de sistemas altamente regresivos: entre ellas, la exclusión de los trabajadores independientes y otros grupos del sector informal de bajos ingresos, la reducción de las contribuciones patronales en detrimento del aumento de las del trabajador; la transferencia de recursos del Estado hacia el sector privado en base a la elevación de los costos fiscales<sup>106</sup>.

En suma, la implementación de reformas estructurales en los sistemas previsionales durante las últimas décadas, tanto en Argentina como en el resto de los países latinoamericanos, lejos de abonar el desarrollo económico y social de la región, no hizo más que profundizar las desigualdades sociales y los problemas fiscales existentes.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*.

## CAPÍTULO III

### La re-estatización del sistema de AFJP

#### 3.1. La re-estatización del sistema de AFJP en Argentina en 2008

La re-estatización del sistema jubilaciones a fines de octubre de 2008 significó la recuperación del sistema previsional en manos del Estado nacional. Como se analizó en el capítulo anterior, con la reforma previsional impulsada por el gobierno de C. Menem, se había instaurado un régimen de carácter mixto (capitalización y reparto), basado en la capitalización individual como elemento central de la futura jubilación del trabajador. Los principales argumentos en favor de la reforma, planteaban que el régimen de capitalización permitiría la reducción del déficit crónico del sistema previsional, el incremento de su cobertura y un aumento del ahorro interno en el país, además de garantizar mayores ingresos para los jubilados y pensionados al momento del retiro. Se sostenía al mismo tiempo que la reforma del sistema, al dinamizar el mercado doméstico de capitales, impulsaría el crecimiento económico, impactando positivamente en las condiciones de vida de la población en su conjunto<sup>107</sup>.

Se hizo evidente que ninguno de estos argumentos se cumplió en la práctica. Más bien sucedió todo lo contrario: se observó una reducción en el nivel de cobertura, una alta concentración del mercado de las AFJP que minó los tan aclamados “beneficios de la competencia”, un incremento en los costos del sistema por el alto peso de las comisiones de las administradoras sobre los aportes realizados por sus afiliados, una profundización del déficit del sistema estatal por el enorme giro de fondos hacia las AFJP, un inexistente fomento del mercado de capitales. Para los efectivamente afiliados al régimen de capitalización los resultados tampoco fueron prósperos. Sus jubilaciones no resultaron necesariamente mayores que las de quienes permanecieron en el sistema de reparto.

Adicionalmente, con el impulso del Decreto 1495/01, las AFJP lograron avanzar sobre las cuentas individuales deduciendo parte de su comisión directamente del saldo de la cuenta aquel afiliado que dejaba de aportar durante cierta cantidad de tiempo.

Resulta claro, entonces, que mientras las consecuencias de la reforma previsional de 1994 fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y de la clase trabajadora,

---

<sup>107</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

esto no fue así para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, beneficiados por la proliferación de negocios financieros<sup>108</sup>.

No es necesario aclarar por qué la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425 de 2008, ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. De hecho, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional.

A su vez, la re-estatización del sistema implicó que los fondos que administraban las AFJP fueran traspasados hacia las arcas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y, con ello, surgieron una serie de debates públicos acerca de la propiedad y el uso de dichos fondos. En la primera sección del presente capítulo, buscando aportar información a estos debates, se compara la composición de la cartera de inversiones de las AFJP con la cartera actual en manos de la ANSES y se da cuenta de la forma en que se han utilizado los fondos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) desde la re-estatización del sistema hasta la actualidad. En base a esta información, es posible analizar el modo en que el gobierno nacional ha utilizado los fondos de la ANSES como instrumento de política económica<sup>109</sup>.

El FGS se creó a través del Decreto 897/2007 con el “fin prioritario de asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo”. Asimismo, en la Ley 26.425/2008 junto con la disposición de poner fin al régimen de reparto, se estipuló la creación de una Comisión Bicameral que supervise el uso de los fondos del FGS por parte del gobierno nacional. Dicha comisión se conformó recién a mediados de mayo de este año, en los días previos a la presentación del primer y único informe que presentó la ANSES respecto de este tema. Finalmente, hacia fines de julio, el Poder Ejecutivo designó formalmente a los integrantes de Consejo del FGS, que fue convocado por primera vez a principios de agosto<sup>110</sup>.

Los resultados indican que, desde el traspaso de las colocaciones de las AFJP a la ANSES, el gobierno no ha modificado sustancialmente la composición de la cartera. Tampoco ha mostrado capacidad (o voluntad) para emplear los fondos disponibles ni para generar un

---

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

impacto positivo en la economía real ni para alcanzar una recomposición real de los ingresos de los jubilados actuales.

Si bien la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones ha sido, sin lugar a dudas, la medida más relevante en términos de política previsional de las últimas décadas, no se puede dejar de mencionar la importancia de la Ley de Movilidad Jubilatoria sancionada el pasado año. La mencionada ley implicó un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva no dependen ya de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo, como había acontecido a lo largo de las últimas décadas. De todas formas, los métodos de actualización de los haberes jubilatorios definidos en la ley han dado lugar a diversos debates.

### **3.2. La composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)**

La re-estatización del sistema de jubilaciones y pensiones en noviembre del año pasado implicó el traspaso a la órbita estatal de activos que estaban siendo administrados por las AFJP, por una suma cercana a los \$ 80.000 millones. Adicionalmente, la re-estatización del sistema implicó la apropiación por parte del estado de un flujo anual de financiamiento de entre \$ 12.000 millones y \$ 14.000 millones (entre aportes de los trabajadores y contribuciones patronales), recursos que antes se dirigían a las AFJP.

La cartera de activos que pasó a manos del Estado nacional no ha sufrido, hasta el momento, una modificación sustancial con respecto a la distribución que presentaba bajo la administración de las AFJP. Las operaciones de crédito público continúan manteniendo un peso preponderante en la estructura de los activos, alcanzando casi el 60% del FGS así como constituían una porción similar de la cartera de las AFJP. A la vez, los activos en depósitos bancarios y plazos fijos tampoco presentan una significativa variación, ya que representan el 14,3% de los activos del FGS y constituían el 14,1% de la cartera de las AFJP<sup>111</sup>.

Los cambios fueron sólo menores. En el caso de los depósitos en el sistema financiero se registró en los últimos meses un traspaso de fondos hacia el Banco de la Nación Argentina, porque se redujeron las colocaciones en la banca privada, por un lado, pero fundamentalmente por la repatriación de los fondos que se encontraban invertidos en el exterior, tal como lo establecía la Ley 26.425/2008 de re-estatización del sistema.

La repatriación de los fondos colocados en el exterior habría sido aproximadamente de \$ 1.200 millones, fundamentalmente de colocaciones que poseían las AFJP en Estados Uni-

---

<sup>111</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

dos, Europa y Asia<sup>112</sup>. Si bien la colocación de los fondos en la economía local es una medida necesaria en pos de incentivar la inversión y favorecer la liquidez en la plaza financiera local, la liquidación de posiciones en la plaza financiera internacional en el contexto de la mayor crisis económica desde los años treinta implicó seguramente una significativa pérdida de recursos. En este sentido, la repatriación de los depósitos en el exterior de las AFJP pareciera haber estado guiada por una lógica de corto plazo tendiente a mejorar, aunque marginalmente, el Balance de Pagos pero no por una estrategia de largo plazo centrada en el mantenimiento de los fondos del sistema.

Resulta evidente que los fondos surgidos del ahorro de los trabajadores argentinos tienen y deben estar invertidos en la plaza financiera local, sin embargo este proceso de repatriación de capitales se podría haber realizado una vez que se reconstituyera el valor de los títulos en el mercado internacional, más aún cuando se trataba por lo general de colocaciones en fondos de inversión que fueron severamente golpeados por la crisis mundial.

A su vez, se registró a lo largo de estos últimos meses una significativa variación en la distribución de los fondos depositados a plazo fijo entre los distintos bancos privados. Mientras que algunos bancos vieron incrementados significativamente sus depósitos (el banco Hipotecario en 249%, el Macro en 51% y el Citibank en 50%), otros, como el Standard Bank y el Patagonia, perdieron participación. Algo similar ocurrió con los fondos de inversión, dado que se traspasaron recursos de administradoras privadas a otras públicas. En particular, la administradora Pellegrini del Banco Nación recibió \$ 570 millones<sup>113</sup>.

### **3.3. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad y el financiamiento de la política anticiclica**

Desde noviembre de 2008 el gobierno nacional, en respuesta al escenario de crisis internacional, ha anunciado y puesto en práctica un conjunto de instrumentos y medidas de política macroeconómica y productiva con el fin de asegurar el financiamiento del sector público, mantener el superávit comercial, preservar los niveles de actividad y sostener el nivel de empleo.

---

<sup>112</sup> CUFRE, David (2009) *Otro destino para los ahorros previsionales*, Martes 19/05/2009, Diario Página/12, Sección Economía, Buenos Aires; DONOVAN, Florencia (2009) *La ANSES se queda sin fondos y repatria capitales de EE.UU.*, Viernes 24/04/2009, Diario La Nación, Sección Economía, Buenos Aires.

<sup>113</sup> BERCOVICH, Alejandro (2009) *Boudou empezó a mostrar las cartas de la ANSES con 6 meses de demora*, 21/05/2009, Diario Crítica, Buenos Aires; EL CRONISTA (2009) *Las inversiones de la ANSES en fondos, cada vez más concentradas en el Nación*, 10/07/2009, Diario El Cronista, Buenos Aires.



En este contexto, la re-estatización del sistema de seguridad social fue presentada, al menos discursivamente, como un elemento determinante del paquete de medidas anticíclicas llevadas adelante por el gobierno nacional. En este sentido, la utilización de los fondos administrados por la ANSES se presentaba como una solución ante la inexistencia de financiamiento para los sectores productivos, y se sugirió que se utilizarían más de \$ 30.000 millones de las recientemente transferidas AFJP. Más allá de la discusión de fondo acerca de los posibles destinos de los fondos del FGS, lo primero que se observa es una distancia abismal entre los anuncios y la utilización de los fondos efectivamente realizada<sup>114</sup>.

Al analizar la composición de la cartera del FGS con respecto a la que poseían las AFJP a finales del pasado año no se distinguen diferencias sustantivas. En efecto, en la composición de la cartera del FGS (agosto de 2009) se observa una preponderancia de las operaciones de financiamiento al sector público, al igual que durante la vigencia del régimen de capitalización. Mientras que dichas operaciones totalizaban el 59,4% de la cartera de activos de las AFJP, en el FGS dicha participación asciende al 62,2% de las colocaciones. Si se incluyen además dentro del financiamiento al sector público las operaciones de crédito con las provincias y los municipios dicha participación asciende al 62,7%. Esto implica un leve incremento del financiamiento al sector público en el uso de los fondos con respecto al observado durante la vigencia del régimen de capitalización<sup>115</sup>.

Se consideran las operaciones de crédito público a la Nación y la adquisición de títulos públicos emitidos por entes estatales. Estos porcentajes implican que se estaría violando el tope del financiamiento permitido por la Ley 24.425/2008 al sector público nacional, que se sitúa en el 50% de la cartera.

El financiamiento hacia el sector público se concentra en su inmensa mayoría en la tenencia de títulos públicos, que componen el 55,6% de los fondos, mientras que 3,1% de la cartera está colocada en préstamos garantizados al gobierno nacional y 3,4% en letras del Tesoro. El financiamiento a gobiernos provinciales y municipales posee una baja incidencia en los fondos del FGS, ya que sumados alcanzan un 0,5% de las tenencias totales<sup>116</sup>.

En orden de importancia según su participación en la cartera total de activos, le siguen la tenencia de acciones que asciende a \$ 13.546 millones, representando 12,1% de los activos totales del fondo. Esta proporción es superior a la que existía durante el régimen de capitalización, cuando representaban el 8,9% de la cartera total. Por su parte, los depósitos a plazo

---

<sup>114</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>115</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

fijo representaban el 9,8% de la cartera total a finales del régimen de capitalización y en la actualidad, el 9,5%<sup>117</sup>.

Al analizar la evolución de la participación de los distintos tipos de activos que componen la cartera del FGS, se desdibuja el papel que han tenido los subsidios al consumo y la financiación de inversiones productivas realizados como política anticíclica por la presente administración.

Dichas intervenciones se realizaron centralmente a través de la colocación de plazos fijos dirigidos<sup>19</sup> y de inversiones directas a través de colocaciones primarias.

Los plazos fijos dirigidos estuvieron destinados al subsidio al consumo y al financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), a través de colocaciones realizadas por el FGS a tasas subsidiadas. Tal como se puede observar en el Cuadro N° 7, se adjudicaron \$950 millones destinados a la compra de automóviles, autopartes, viviendas, heladeras y electrodomésticos, entre otros, a una tasa promedio del 11%. En el caso de los préstamos a tasa subsidiada destinados a las PYMES se adjudicaron \$ 900 millones a una tasa anual fija del 11%, en tanto que para la pre-financiación de exportaciones se adjudicaron aproximadamente \$185 millones a una tasa del 1,7% en dólares. De todas formas, se debe remarcar que la adjudicación no implica necesariamente que el financiamiento se haya ejecutado<sup>118</sup>.

Se llama plazos fijos dirigidos a la colocación de fondos en bancos con la condición de que sean represtados para determinados fines, en particular, para créditos al consumo y a las PYMES. Se instrumentan a través de una subasta entre las entidades financieras.

Por otro lado, las colocaciones primarias en empresas para el financiamiento de proyectos productivos totalizaron un volumen de fondos cercano a los \$ 2.777 millones y a tasas superiores, por lo general, al 15% anual. Entre estas colocaciones resaltan los US\$ 251 millones destinados a financiar la terminación de la construcción de las centrales termoeléctricas Belgrano y Timbres<sup>119</sup>.

En definitiva, a comienzos de julio del presente año se habían destinado a la financiación del consumo y de inversión poco más de \$ 4.800 millones, lo que representa un 4,3% de los fondos totales del sistema. Es más, se estaría sobrestimando esta cifra, ya que se están computando la totalidad de los préstamos adjudicados, más allá de que hayan sido efectivamente ejecutados.

---

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

Por lo tanto, se podría afirmar que el uso efectivo de los fondos de la ANSES distó significativamente de lo planteado discursivamente por el gobierno, en gran medida por la incapacidad de lograr la implementación y ejecución de muchos de los proyectos presentados.

Un caso paradigmático de esta situación lo constituye la industria automotriz, a la que se había previsto destinar \$ 3.100 millones. Sin embargo, a la fecha se llevan ejecutados, en el mejor de los casos, apenas \$ 200 millones. En efecto, el caso de los planes de fomento a la compra de automóviles cero kilómetro, por ser el sector al que se le destinó una mayor cantidad de recursos financieros, es una clara muestra de la anterior afirmación. Los datos de junio de 2009 mostraban que sólo una porción menor de las ventas financiadas con créditos prenda-rios correspondería al plan oficial (11,9%), en un contexto de reducción de los patentamientos del orden del 25% entre mayo de 2008 y el mismo mes de 2009<sup>120</sup>. Se debe recordar que las expectativas iniciales del plan implicaban la venta a través del financiamiento de la ANSES de aproximadamente unas 100 mil unidades. Sin embargo, a junio se habrían vendido solamente 7.217 unidades bajo esta modalidad (sólo el 7,2% de lo previsto)<sup>121</sup>.

El plan de créditos para la compra de productos de línea blanca aporta también evidencias en el mismo sentido. Si bien se trató de un plan atractivo para los consumidores, los pequeños locales comerciales y las cadenas de electrodomésticos e hipermercados, así como para el rubro de instaladores matriculados (gasistas, sanitaristas, etcétera), no se logró reactivar la producción ya que rápidamente se hicieron visibles problemas de oferta. El caso de las heladeras resultó paradigmático, ya que si bien existía una pequeña cantidad en *stock*, la misma se agotó rápidamente y no fue renovada. En términos cuantitativos, se especula con que hasta mediados de abril se habría comercializado aproximadamente una cantidad cercana a las 3.000 heladeras, es decir 97% menos de lo previsto. Una cuestión adicional a tener en cuenta en relación con este tipo de política es que se financia la compra de productos que tienen un alto componente de piezas importadas, por lo cual el impacto sobre la demanda agregada doméstica se reduce<sup>122</sup>.

En los últimos meses se ampliaron los préstamos destinados a los sectores productivos, destinándose cerca de \$ 2.750 millones adicionales a través de un préstamo de US\$ 70 millones a la filial local de General Motors, US\$ 300 millones destinados a la financiación de préstamos hipotecarios a tasas subsidiadas en el 2009, y la compra de títulos destinada a obras viales por \$ 1.615 millones. Se debe remarcar que estos últimos datos corresponden a infor-

---

<sup>120</sup> INFOBAE (2009) *La Anses financió 12 autos de cada 100 que se compraron a crédito*, 15/07/2009, Diario Infobae, Buenos Aires.

<sup>121</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

mación recabada en base a los anuncios realizados, pero no se dispone de información oficial sobre la ejecución de los mismos<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2009) ANSES otorga préstamo a General Motors para el desarrollo de un nuevo vehículo, Jueves 04/06/2009, Presidencia de la Nación, Argentina; PREMICI, Sebastián (2009) Recuperar un instrumento que nos cambió la vida, Miércoles 27/05/2009, Página/12; LA NACIÓN (2009) La Anses financiará 90% del Plan Vial Nacional, 24/06/2009, Diario La Nación, Buenos Aires.

**Gráfico N° 8. Composición del FGS al 30/06/2009**

Destino de los fondos	FGS	
	En millones de pesos	%
<b>I. Financiamiento del Estado</b>	<b>62.015</b>	<b>61,5</b>
- 1. Operaciones de Crédito Público de la Nación	59.673	59,2
1.a. Títulos públicos	50.272	49,9
1.b. Préstamos al Gobierno Nacional garantizados	4.604	4,6
1.c. Letras del Tesoro	4.797	4,8
- 2. Operaciones de Crédito Público con BCRA	1.849	1,8
- 3. Títulos emitidos por entes estatales	493	0,5
3.a. Títulos Emitidos por Gobiernos provinciales	276	0,3
3.b. Títulos Emitidos por Municipalidades	217	0,2
<b>II. Plazos Fijos (1)</b>	<b>10.667</b>	<b>10,6</b>
- 1. Depósitos a plazo fijo no diseccionados	8.732	8,7

Destino de los fondos	FGS	
	En millones de pesos	%
- 2. Depósitos a plazo fijo direccionados (1)	1.935	1,9
2.a. Licitaciones entre entidades financieras destinados a las PYMES	900	0,9
2.b. Licitaciones efectuadas a planes motorizadores del consumo:	850	0,8
2.b.1. Consumo	200	0,2
2.b.2. Autopartes y otros	200	0,2
2.b.3. Computadoras y otros	150	0,1
2.b.4. Refacción y ampliación del hogar	100	0,1
2.b.5. Incentivos a la industria automotriz (2) (3)	200	0,2
2.c. Prefinanciación de exportaciones (4)	185	0,2
<b>III. Otros activos</b>	<b>21.725</b>	<b>21,6</b>
- 1. Acciones	10.946	10,9
- 2. Fondos Comunes de Inversión	4.723	4,7
- 3. Obligaciones Negociables	1.907	1,9
- 4. Contratos negociables de futuros y opciones	3	0,0
- 5. Fideicomiso financiero inmobiliario	48	0,0
- 6. Fondos de Inversión directa	147	0,1
- 7. Fideicomisos financieros estructurados	1.492	1,5
- 8. Otros fideicomisos financieros	862	0,9
- 9. Participación en Colocaciones Primarias (5) (durante el 2009)	1.597	1,6
9.1. Syngenta (agrícola) (6)	13	0,0
9.2. Juan Minetti (cemento)	40	0,0
9.3. Emgasud (Energía) (6)	252	0,2
9.4. Central Termoeléctrica M. Belgrano y Timbúes (energía) (6)	929	0,9
9.5. Emgasud II (Energía) (6)	27	0,0
9.6. Aysa (agua)	265	0,3
9.7. Edenor (energía)	38	0,0
9.8. Mercedes Benz (automotriz)	30	0,0
9.9. Ovoprot (industrial) (6)	4	0,0
<b>IV. Disponibilidades</b>	<b>6.361</b>	<b>6,3</b>
<b>V. Otros (no especificados)</b>	<b>10</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL (7)</b>	<b>100.777</b>	<b>100,0</b>

*Notas: En esta tabla se han corregido algunas cifras en las que se encontraron inconsistencias dentro del mismo informe de ANSES. Las modificaciones realizadas fueron las siguientes:*

*(1) El monto total anunciado por la ANSES respecto de los “depósitos a plazo fijo direccionados” era de \$ 1.562.689.542, compuestos por \$ 900 millones de licitaciones a PYMES y \$ 650 millones de licitaciones efectuadas para incentivar el consumo, lo que suma en realidad \$ 1.550.000.000 (monto aproximado al declarado). Sin embargo, en otra parte del mismo informe, dentro del ítem plazos fijos direccionados se incluye una licitación por \$ 200 millones para Plan Autos (incentivos al consumo), a la vez que se suman también \$ 180 millones para prefinanciación de exportaciones, lo que suma un total de \$ 1.935 millones. Frente a esta incongruencia en la presentación de los datos, se decidió considerar la última cifra. De tal modo, la cifra total del ítem “plazo fijo” pasó de \$ 10.294.800.024 a \$ 10.667.110.482.*

*(2) En el informe de la ANSES los incentivos a la industria automotriz se ubican bajo el ítem “proyectos productivos o de infraestructura”. Sin embargo, en este cuadro se ha definido los fondos de acuerdo a su instrumento de aplicación, por lo que -en consonancia- se ha considerado apropiado ubicar tal apartado bajo el ítem “Licitaciones efectuadas a planes motorizadores del consumo” al interior de “Depósitos a plazo fijo direccionados”.*

*(3) En el informe de la ANSES se indican tres cifras diferentes respecto del monto total de los incentivos otorgados a la industria automotriz: primero se plantea que al 30/04/2009 se habían destinado \$ 140.718.585; luego, se declara que al 15/05/2009 ya se habían invertido \$ 164 millones; y, por último, se detalla que existen \$ 200 millones licitados a tal fin. Frente a esto, se ha definido utilizar la última cifra.*

*(4) Según la información de ANSES, las licitaciones efectuadas para prefinanciar exportaciones fueron de un total de US\$ 50 millones. Para convertir esta cifra a pesos hemos utilizado un tipo de cambio de \$ 3,7 por US\$ 1.*

*(5) Las colocaciones primarias son definidas tanto según su destino (tal como figuran en el cuadro) como respecto a sus características. En este último sentido, se detalla que se han invertido \$ 1.191 millones de inversiones en proyectos productivos o de infraestructura a los que se suman \$ 409 millones en proyectos privados, lo que daría un total de \$ 1.600 millones. Sin embargo, al observar el detalle de las colocaciones primarias, se debió realizar el pasaje a moneda nacional de algunas de ellas a un tipo de cambio unificado \$ 3,7, lo que arrojó un total levemente inferior (\$ 1.598 millones).*

(6) *La ANSES informa los montos de estas colocaciones en dólares. A fin de presentar datos comparables, se han convertido a pesos a un tipo de cambio de \$ 3,7.*

(7) *Existen diferencias entre el monto total del FGS anunciado por la ANSES en su informe (\$ 101.989.186.904) y cálculos a partir de la misma información (\$ 100.777.212.850). La diferencia es de \$ 1.211.974.054.*

*Fuente: ANSES<sup>124</sup>*

La discusión respecto de la utilización de los fondos disponibles en la ANSES a partir de la re-estatización del sistema previsional no es sencilla. El régimen de capitalización y el régimen de reparto se rigen con lógicas completamente diferentes, de modo que en la actualidad ya no hay fondos en cuentas individuales sino un conjunto de recursos a partir de los cuales la ANSES paga regularmente los haberes jubilatorios.

El traspaso de los fondos antes administrados por las AFJP implica que hay una disponibilidad de recursos acumulados, independientemente del flujo anual con el que se pagan las jubilaciones. No es cierto que estos fondos se puedan mantener inmovilizados; tampoco lo estaban antes de su transferencia. Antes bien, el dinero siempre se invierte de uno u otro modo, ya sea colocándolo en el sistema financiero o en el sistema productivo, y las inversiones siempre implican algún grado de riesgo, menor o mayor.

El que los fondos acumulados del sistema previsional estén en manos de ANSES en lugar de administrados por las AFJP abren la posibilidad de que sean utilizados en la financiación de inversiones de largo plazo para el desarrollo del país y, en momentos de crisis, también para llevar a cabo políticas anticíclicas.

Ahora bien, el uso que ha hecho la ANSES dista de cumplir estos objetivos.

Este organismo ha mantenido en general las inversiones realizadas por las AFJP y los fondos destinados al fomento del consumo y de algunas empresas han sido limitados, revelando la incapacidad del gobierno para ejecutar gran parte de las políticas propuestas. Una parte importante de los mismos se dirigió al financiamiento de créditos al consumo de bienes con alto contenido de componentes importados y destinados a sectores de altos ingresos; de modo tal que el impulso a la demanda agregada fue restringido.

Una medida que no se tomó, otorgar un aumento de haberes a los jubilados a partir de la nueva disponibilidad de fondos (previo a la vigencia de la ley de Movilidad Jubilatoria)

---

<sup>124</sup> ANSES (2009) *Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Presentación ante Comisión Bicameral*, 20 de mayo de 2009, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina

habría tenido, seguramente, un impacto mayor sobre la demanda. Sin embargo, se debe resaltar que dichos incrementos sólo se tendrían que realizar con las disponibilidades existentes en el fondo que alcanzaban a comienzos de agosto de 2009 los 5.481 millones de pesos, es decir el 4,9% del total de los activos del FGS. De otra forma, no se podría garantizar la sustentabilidad de dicho incremento, ya que el mismo dependería de las disponibilidades futuras que genere el fondo, a la vez que significaría su descapitalización. A su vez, la liquidación de activos del fondo para garantizar un incremento en el haber medio jubilatorio implicaría también la descapitalización del mismo y la imposibilidad de sustentar dichos incrementos en el largo plazo<sup>125</sup>.

De todas formas, se debe remarcar que las disponibilidades del fondo representan en la actualidad sólo el 6,5% del gasto proyectado del sistema de seguridad social para el año 2010. Por lo tanto, la utilización de las mismas para otorgar un incremento de las jubilaciones y pensiones no tendría un efecto significativo sobre los haberes pasivos.

Por otra parte, el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas no ha implicado, como a menudo se afirma, una inversión desventajosa. Las tasas que se pagan por estos créditos no difieren sustancialmente de las que podrían obtenerse a través de depósitos a plazo fijo, que constituyen una parte importante de la cartera del FGS, siguiendo en importancia al crédito público.

Sería deseable que el debate público acerca del FGS se orientase hacia la definición de los objetivos prioritarios en materia de desarrollo económico, reactivación de la economía y distribución del ingreso, y el mejor modo de lograrlos, en lugar de perderse en la discusión estéril acerca de la intangibilidad de estos fondos.

### **3.4. La Ley de Movilidad Jubilatoria**

La aprobación de la Ley de Movilidad Jubilatoria<sup>126</sup> en octubre de 2008 determinó que los haberes jubilatorios se ajustarían en los meses de marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice elaborado para este fin específico. El mencionado indicador se construye en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y por el incremento que registren semestralmente los salarios, determinando ambos componentes un 50% por ciento del valor del índice<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

<sup>126</sup> LEY Nº 26.417 (2008) *Movilidad de las prestaciones del régimen previsional público*, 01 de octubre de 2009, Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, Argentina

<sup>127</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.



La estimación de la variación de los salarios nominales se realiza a través del índice general de salarios (IGS) del INDEC y del RIPTE (Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables), tomándose en consideración el índice salarial que registre un mayor crecimiento en el período. En definitiva, el índice de movilidad jubilatoria combina la variación de los salarios con el incremento de los recursos tributarios por beneficiario. Es decir, el índice de movilidad (m) es igual a:  $0,5 \times (\text{variación de los salarios}) + 0,5 \times (\text{variación de los recursos tributarios por beneficiario})$ <sup>128</sup>.

Al respecto, en el Informe Laboral N° 16 del CENDA se explica que: *“La fórmula aprobada para calcular la variación de las prestaciones previsionales consta de dos tramos, el primero de los cuales consiste en un coeficiente que pondera por partes iguales la variación anual de los recursos tributarios de la seguridad social –netos de aportes del Tesoro Nacional– sobre el número de beneficiarios, y los cambios semestrales en los salarios nominales. A fin de estimar estos últimos se tomará el Índice General de Salarios (IGS) publicado por el INDEC o la Remuneración Promedio Imponible de los Trabajadores índice que experimente un crecimiento mayor. La diferencia más sustantiva entre estos dos indicadores salariales es que el primero incluye –entre otras– la remuneración promedio de los trabajadores no registrados, mientras que el segundo sólo tiene en cuenta los salarios de los empleados públicos incluidos en el régimen de previsión social. El segundo tramo de la fórmula incorpora la variación de los recursos totales de la Anses –netos de aportes del Tesoro Nacional– ponderada por el número de beneficiarios. En todos los casos, a los efectos de establecer el incremento de las prestaciones previsionales, se tomará aquel tramo de la fórmula que arroje un aumento menor.”*<sup>129</sup>

Sin embargo, esta fórmula se aplica si y sólo si el índice de movilidad estimado es inferior a la variación de los recursos totales de la seguridad social por beneficiario en los últimos doce meses. En caso de que la variación de los recursos totales sea inferior al índice estimado, los haberes jubilatorios se ajustarán según el incremento que hayan registrado los recursos totales de la seguridad social por beneficiario. En los hechos, se le colocó un techo al incremento de las jubilaciones y las pensiones.

Se debe resaltar que este indicador no toma en consideración la evolución del nivel general de precios, y por ende, no garantiza el mantenimiento del poder de compra de los haberes jubilatorios. Es más, en un contexto inflacionario y de estancamiento o contracción de los salarios reales, el ajuste de las remuneraciones de la población pasiva, de no mediar un

---

<sup>128</sup> Ibidem.

<sup>129</sup> CENDA, Op. Cit.

significativo incremento en la recaudación, irá a la zaga del incremento de los precios. En segundo lugar, dichos haberes sólo reducirán su brecha con respecto a los ingresos de los trabajadores activos de producirse un crecimiento de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario superior al de los salarios.

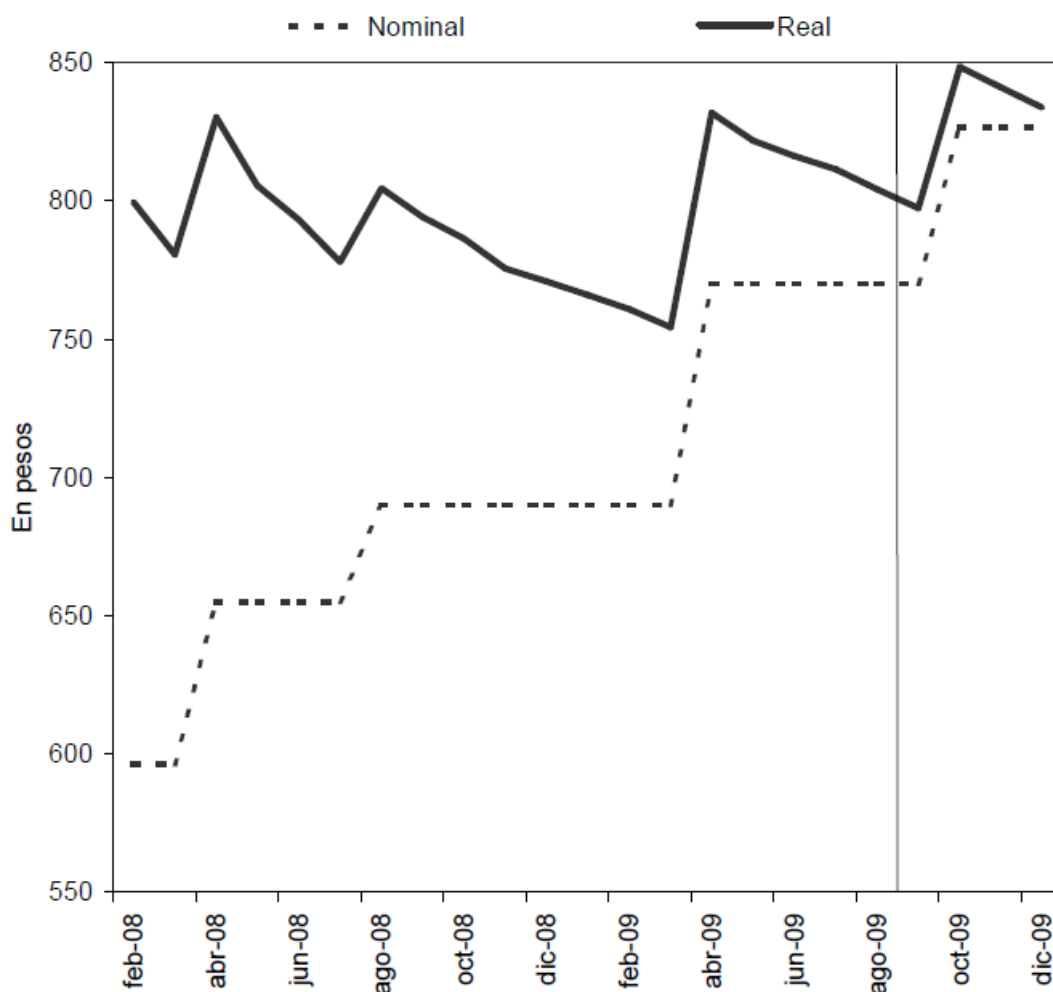
En síntesis, la Ley de Movilidad Jubilatoria no garantiza *per se* una recomposición significativa de los haberes jubilatorios, ya que se limita a determinar un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y de la recaudación de la seguridad social.

Estas limitaciones quedan al descubierto al analizar el impacto que hubiera tenido el presente proyecto de ley sobre la evolución de los haberes jubilatorios de haber estado vigente desde el colapso del régimen de convertibilidad a comienzos del 2002. En efecto, durante el período comprendido entre los años 2002 y 2007 la jubilación mínima se elevó un 297,5% como consecuencia de los incrementos dispuestos por el Poder Ejecutivo, en tanto que de haber estado vigente la ley de movilidad dicho incremento se hubiera reducido al 119%. Es más, los haberes jubilatorios en el período mencionado crecieron prácticamente el doble que el índice general de salarios publicado por el INDEC permitiendo una reducción de la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores activos y los pasivos. Pero de haber estado vigente la presente ley dicha brecha prácticamente no se habría modificado, ya que los haberes jubilatorios habrían crecido sólo levemente por encima de los salarios<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

**Gráfico N° 9. Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales, 2008,2009 (en pesos)**



*Fuente: ANSES (2009), Op. Cit.*

De todas formas, se debe remarcar que la ley de movilidad implica un nivel mínimo de actualización de las remuneraciones pasivas, ya que el Poder Ejecutivo puede determinar incrementos adicionales en el valor de las prestaciones. A pesar de las limitaciones que posee la ley, la misma ha representado un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva dejó de depender exclusivamente de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

La vigencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria posibilitó un incremento del 15% en la jubilación mínima durante 2008 y 19,9% en 2009 (considerando los incrementos de marzo y septiembre).

Sin embargo, en 2008 el elevado ritmo de variación de los precios determinó que, a pesar de los incrementos nominales en los haberes jubilatorios los mismos perdieran poder de compra en términos reales. En efecto, el poder adquisitivo de la jubilación mínima en enero de 2009 era un 4,8% más reducido que el existente un año antes.

En cambio, en 2009 el menor ritmo de variación de los precios y los significativos aumentos de los haberes jubilatorios como consecuencia de la vigencia de la mencionada ley posibilitarán un incremento, en términos reales, cercano al 7,9%.

La estimación de la evolución del haber mínimo jubilatorio hasta finales del 2009 se realizó suponiendo que el ritmo de variación de los precios durante el segundo semestre del año será similar al registrado en el primero. La intervención del INDEC a comienzos del 2007 y la manipulación de las estadísticas oficiales determina la imposibilidad de utilizar el IPC-INDEC. Por esta razón, a partir de 2007 se utiliza un índice de precios al consumidor elaborado sobre la base de la información suministrada por siete direcciones provinciales de estadística no influidas por la intervención del INDEC<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria, Op. Cit.

## CONCLUSIONES

El sistema previsional argentino, tal como se analizó, registró significativas modificaciones a lo largo de su historia, tendientes -por lo general- a reducir la equidad y la cobertura del sistema. El punto culmine de este proceso fue, sin lugar a dudas, la reforma previsional del año 1994 que marcó un antes y un después al institucionalizar la capitalización individual como núcleo central del sistema. Sacando del Centro del Sistema Previsional la solidaridad individual y estatal como eje rector del mismo.

En este sentido, la reforma del régimen previsional en los años noventa no fue ajena a lo que aconteció en el conjunto de la economía argentina, en donde las políticas de corte neoliberal terminaron de consolidar las políticas aplicadas por la dictadura militar a mediados de los años setenta. Los principales argumentos en favor de la reforma planteaban que el régimen de capitalización permitiría la reducción del déficit crónico del sistema previsional, el incremento de su cobertura y un aumento del ahorro interno en el país, además de garantizar mayores ingresos para los jubilados y pensionados al momento del retiro, todo esto sin contemplar variables tales como la fluctuación de mercados de capitales. Se sostenía al mismo tiempo que la reforma del sistema, al dinamizar el mercado doméstico de capitales, impulsaría el crecimiento económico, impactando positivamente en las condiciones de vida de la población en su conjunto.

Sin embargo, sucedió todo lo contrario: se observó una reducción en el nivel de cobertura, una alta concentración del mercado de las AFJP que minó los tan aclamados “beneficios de la competencia”, un incremento en los costos del sistema por el alto peso de las comisiones de las administradoras sobre los aportes realizados por sus afiliados, una profundización del déficit del sistema estatal por el enorme giro de fondos hacia las AFJP, un inexistente fomento del mercado de capitales.

Como así también la eliminación de la movilidad jubilatoria del sistema previsional en general determinó que el riesgo inflacionario terminase corriendo por cuenta del afiliado. En lo que respecta a los afiliados al régimen de capitalización los resultados tampoco fueron prósperos: por un lado, sus jubilaciones no resultaron necesariamente mayores que las de quienes permanecieron en el sistema de reparto; por otro lado, sus haberes -directamente vinculados a la historia laboral y salarial personal- terminaron dependiendo del resultado finan-

ciero de la inversión de sus contribuciones personales, lo que significó de hecho un traspaso del riesgo previsional a cada trabajador en particular.

Asimismo, la combinación de la reforma previsional con la regresiva reconfiguración económica y social impulsada en los noventa determinó la exclusión de amplias franjas de población de la cobertura previsional, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de beneficios reduciendo significativamente el nivel de cobertura de los adultos mayores. En síntesis, la instauración del sistema previsional mixto en 1994 ha implicado, sin dudas, un excelente negocio para el sector financiero local; no así para el Estado ni para el conjunto de la clase trabajadora.

Sumado a esto, con el colapso del régimen de convertibilidad se puso en escena la debilidad del sistema privado para enfrentar un escenario de crisis y, a la vez, resultó patente la importancia de la intervención del Estado para mitigar los efectos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización sobre sus afiliados. Durante los últimos años, se puso en evidencia la importancia de la solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios y la necesidad de contar con mecanismos capaces de paliar los elementos regresivos latentes en el elemento contribucionista del sistema cuyos efectos implicaron, en el marco de la crisis del mercado formal de trabajo, para amplias capas de la población caer en un estado de desprotección total.

No es necesario aclarar por qué la creación del SIPA ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores del país. De hecho, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado. En esta línea, no se puede dejar de resaltar a la re estatización del sistema previsional como una de las medidas más significativas tendientes a revertir las denominadas “reformas estructurales” llevadas adelante en la década pasada por el gobierno neoliberal.

La re-estatización del sistema ha dado lugar a nuevos debates. Estos han girado, en especial, en torno al modo en que deben ser utilizados los fondos que administraban las ex AFJP y a la forma de aplicación de la movilidad jubilatoria para garantizar un incremento persistente y sustentable en el valor actual y futuro de los haberes jubilatorios. En este sentido, a lo largo de este trabajo se remarca que los fondos que actualmente componen el FGS no podrían ser utilizados para un aumento significativo y sustentable en los haberes jubilatorios, ya que esto determinaría la descapitalización del mismo y la imposibilidad de sostener dichos aumen-

tos en el largo plazo. Esto significa que es necesario implementar otros mecanismos para garantizar dicho incremento sin volver al sistema deficitario.

En primer lugar, es preciso advertir que, si bien a lo largo de los últimos años se amplió significativamente la cobertura del sistema a través de la inclusión de casi 2 millones de nuevos beneficiarios, este proceso no se tradujo en un incremento del déficit del sistema previsional. Por el contrario, en los últimos años éste ha mostrado superávits positivos y crecientes, lo que se explica por el incremento en el número de aportantes, producto del crecimiento del empleo registrado, pero también del sostenimiento de niveles reducidos en las remuneraciones de la población pasiva. En efecto, si bien, como se analizó, los haberes jubilatorios se elevaron significativamente a lo largo de la post-convertibilidad, mantienen aún una brecha importante con respecto a las remuneraciones de la población activa.

En este sentido, se debe resaltar que el superavit actual del sistema se sustenta, también, en un nivel de haberes jubilatorios muy lejano al 82% móvil pregonado por la reforma previsional del año 1958. Si bien, la Ley de Movilidad Jubilatoria ha implicado un avance, ya que la actualización de los haberes jubilatorios no depende ya de la voluntad discrecional del poder ejecutivo como aconteció a lo largo de las últimas décadas, no implica necesariamente, como se analizó, un acortamiento de la brecha entre las remuneraciones de la población activa y pasiva.

En este contexto, es de suma importancia revertir el otro aspecto central que acompañó la reforma previsional del año 1994: la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales.

No sólo porque esta medida implicó una cuantiosa pérdida de recursos por parte del Estado nacional a lo largo de los últimos 15 años, sino porque impide alcanzar en la actualidad un nivel de ingresos previsionales que posibilite un incremento sustantivo y sustentable de los haberes de la población pasiva.

Se debe resaltar, que el incremento de los recursos del sistema de seguridad social es determinante no sólo para garantizar una elevación de los haberes jubilatorios sino también para garantizar la sustentabilidad, en el mediano y largo plazo, de la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

Otro punto importante que no hay que dejar de lado es la Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad y Asignación por Embarazo para la Protección Social, que si bien no fue analizado en el trabajo con profundidad, es fuente importante de erogación de los recursos previsionales desde fines del año 2009. Aproximadamente unos 17 mil millones de pesos

anuales son necesarios para financiar estos planes, recordando que para afrontar el real 82% de los jubilados y pensionados es de 24 mil millones anuales, más del 50% de lo que se necesita para llevar a cabo ese derecho constitucional, que también generó la creación de una Cámara Federal de la Seguridad Social que paga poco más de 2 mil millones anuales en concepto de retroactivos reclamando dicho derecho constitucional. En el marco de estos planes, es verdad que su finalidad es muy buena y que los resultados se verán a futuro con las generaciones que vendrán, pero el problema se plantea en determinar si realmente esa responsabilidad del Estado Nacional tiene que ser cubierta por el sistema previsional o si esa política de redistribución tiene que ser afrontada por la Acción Social propiamente dicha, es que estos planes están en una línea límite entre la seguridad social y la acción social, también considerándose una malversación de fondos por parte de la Dirigencia Social.

En la regulación del derecho de la seguridad social se ha producido un fenómeno que podemos denominar de hiperactividad legislativa, sucediéndose en el tiempo una acumulación de normas que reflejan en gran medida los avances y retrocesos en la búsqueda de herramientas aptas para cumplir con sus fines, cuando no en la extensión de las coberturas, sobre todo en lo que respecta al régimen de previsión social, en el cual las variaciones se producen casi en un movimiento pendular de acuerdo con la ideología del momento, o la situación económica financiera, aspecto este último que si bien resulta conceptualmente ajeno a los postulados de la seguridad social, debe evaluarse cuidadosamente ante toda innovación para establecer su factibilidad (nota), y que pocas veces se ha tomado en cuenta en nuestro país.

La sucesión de normas previsionales de toda índole, desde leyes a resoluciones y disposiciones, que inciden sobre aspectos fundamentales de las prestaciones, variando los requisitos para el acceso a las mismas, así como los procedimientos para la determinación y cálculo de los haberes previsionales, hicieron necesario establecer principios claros para su aplicación, que al mismo tiempo salvaguardaran los derechos de los eventuales beneficiarios, de donde resultó un segundo fenómeno la ultraactividad de la normativa, ya que aun cuando se produjera la derogación de las normas, éstas continuaban siendo aplicables a una serie de situaciones.

Para cerrar este panorama sobre la aplicación temporal de las leyes previsionales y sus alternativas, no debemos olvidar los elevados objetivos que aspira a alcanzar la seguridad social, mediante diversas herramientas, entre las cuales una de las más importantes es la previsión social, que atiende la cobertura de los riesgos y contingencias que sufre todo individuo por el solo hecho de existir -vejez, enfermedad y muerte-, que le impiden, llegado el momento, proveer a su propio sustento y al de aquellos que de él dependen.



Para el logro de estos fines, el respeto a sus caracteres esenciales, subsidiariedad, universalidad, etc., debe ser adecuadamente atendido en la redacción y aplicación de las leyes, evitándose que la oportunidad política o las demandas de los grupos de presión lleven a desvirtuarlos acomodándolos a las necesidades del momento, y, sobre todo, que su profusión lleve a dictar normas contradictorias entre sí, hasta que finalmente se pierda de vista el objetivo esencial, que quedará oculto en la acumulación legislativa, cuando no en las reformas efectuadas para proveer soluciones a corto plazo, que en última instancia sólo propenderán a su degradación, con la consiguiente pérdida de la confianza en el régimen y de los valores que lo animan.

En por ello que el principio de ley aplicable, que permite determinar claramente los derechos de los afiliados, evitando falsas expectativas, como así también la manipulación de las normas para obtener ventajas políticas o favorecer a determinados grupos en detrimento del resto, es de primordial importancia, y debe ser coherente con sus fines de provisión de la necesaria seguridad jurídica, de manera que, fijando coherentemente los límites temporales de su aplicación y, sobre todo, respetándolos, evite la ampliación desmesurada y a veces innecesaria de su ultraactividad, sin dejar por ello de preservar los derechos de éstos y la deseada progresividad de las coberturas acorde con la factibilidad y eficacia del régimen, ya que la experiencia indica que en la totalidad de las normas es donde mayor diferencia se genera entre los beneficiarios pasados, actuales y futuros. Que conllevando esto a la constante instauración de demandas contra el Organismo encargado de la Administración de la Seguridad Social en la Argentina (Anses), las cuales en su gran mayoría resultan un revés jurídico para el Estado que debe hacer frente a cuantiosas cifras que solo generan graves problemas de paridad entre los jubilados.

Para finalizar, la Argentina ha retomado un camino, en cuanto a la Seguridad Social, del cual nunca debería haberse apartado, ya que la solidaridad intergeneracional y del Estado no puede desentenderse del futuro de los actuales adultos mayores que forjaron el país, pero esta difícil misión debe realizarse con coherencia normativa y financiera, constante en el tiempo y que pongan en pie de igualdad ante la ley a todos los ciudadanos Argentinos a través de las diferentes generaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ✓ AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz (2005) Seguridad Social, Revista del Hospital J. M. Ramos Mejía, Volumen X, Nº 1, Buenos Aires.
- ✓ AGÜERO, Abel Luis. (1993) Epidemiología: historia, desarrollo y epistemología. En: LEMUS, Jorge Daniel (1993) Epidemiología y atención de la salud en la Argentina. OPS, Buenos Aires y MARSET CAMPOS, Pedro; y TAMOS GARCÍA, Elvira. (1973) Medicina y sociedad en el Romanticismo. En LAÍN ENTRALGO, Pedro (1973) Historia Universal de la Medicina. Salvat. Tomo V, Barcelona.
- ✓ ANSES (2009) Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Presentación ante Comisión Bicameral, 20 de mayo de 2009, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina
- ✓ ANSES, Historia de ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social. En <http://www.anses.gov.ar/institucional/historia/evolucion.php>, Fecha de acceso: 05 de diciembre de 2011.
- ✓ ARZA, Camila (2009) La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. El costo social del ajuste (1976-2002), editado por Susana Torrado. Edhasa. Argentina
- ✓ BADARO, Adolfo Valentin c/ ANSES c/ Reajustes Varios 2007.
- ✓ BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana y MENDIZABAL, Nuria (2009) La evolución del Sistema Previsional Argentino, Documento de Trabajo Nº 2, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), Buenos Aires.
- ✓ BERCOVICH, Alejandro (2009) Boudou empezó a mostrar las cartas de la ANSES con 6 meses de demora, 21/05/2009, Diario Crítica, Buenos Aires; EL CRONISTA (2009) Las inversiones de la ANSES en fondos, cada vez más concentradas en el Nación, 10/07/2009, Diario El Cronista, Buenos Aires.
- ✓ BERTRANOU, F. (2001) Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile, OIT, Santiago de Chile.
- ✓ BERTRANOU, F.; GRUSHKA, C. y ROFMAN, R. (2004) Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina, Cuestión Social - Revista Mexicana de Seguridad Social Nº 55. México

- ✓ CENDA (2008) La re-estatización del sistema previsional en la Argentina, Notas de la Economía Argentina. Dossier N° 1, Argentina.
- ✓ CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2004) Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma, Documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, Enero, CEPAL, Santiago de Chile.
- ✓ CIRCULAR ANSeS: GP 11/10.
- ✓ CIRCULAR ANSeS: GP 28/09.
- ✓ CIRCULAR ANSeS: Prev – 05 – 12.
- ✓ CUFRE, David (2009) Otro destino para los ahorros previsionales, Martes 19/05/2009, Diario Página/12, Sección Economía, Buenos Aires; DONOVAN, Florencia (2009) La ANSES se queda sin fondos y repatria capitales de EE.UU., Viernes 24/04/2009, Diario La Nación, Sección Economía, Buenos Aires.
- ✓ DE DIEGO, Julián Arturo Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Quinta edición actualizada.
- ✓ DECRETO 2196/86.
- ✓ ECO, Humberto (1998) Cómo se hace una Tesis: Técnicas y Procedimientos, Ed. Gedisa, Buenos Aires.
- ✓ ESPARZA Graciela E Pensión Directa. Afiliado Irregular sin Derecho. Trabajadores Autónomos. Proporcionalidad de Aportes.
- ✓ FLORES, Olegario (1993) Reforma previsional, Valleta Ediciones, Argentina
- ✓ GÓMEZ PAZ, José B. El derecho de la Seguridad Social y el Sistema de Salud. En: MAZZAFERO, Vicente Enrique, Op. Cit.
- ✓ HERNÁNDEZ, Horacio H. (1983) Historia social de las instituciones de salud en la República Argentina. Revista de la Biblioteca Nacional. 2a época Año 2 N° 3. Buenos Aires
- ✓ <http://infoleg.gob.ar>
- ✓ <http://justiniano.com>,
- ✓ <http://oiss.org>
- ✓ <http://www.alfa-redi.org/> ,
- ✓ <http://www.anses.gob.ar>
- ✓ <http://www.portaldeabogados.com.ar>,

- ✓ <http://www.seg-social.es>
- ✓ <http://www.ssa.gov/>
- ✓ INFOBAE (2009) La Anses financió 12 autos de cada 100 que se compraron a crédito, 15/07/2009, Diario Infobae, Buenos Aires.
- ✓ ISUANI, A. (2008) La política social argentina en perspectiva, en CRUCES, G., RINGOLD, D. y ROFMAN, R. (eds), Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas, World Bank, Buenos Aires.
- ✓ LE GOFF, Jacques (1975) Mercaderes y banqueros en la Edad Media, EU-DEBA, Buenos Aires
- ✓ LEY 14.499.
- ✓ LEY 18.037 (Jubilados en Relación de Dependencia).
- ✓ LEY 18.038 (Jubilados Autonomos).
- ✓ LEY 24.241 (Régimen Previsional Vigente).
- ✓ LEY 24.463 (Ley de Solidaridad Previsional).
- ✓ LEY 26.417 (Ley de Movilidad Jubilatoria), Ley 26.425 (Ley SiPA).
- ✓ LEY 26.425.
- ✓ LEY Nº 26.417 (2008) Movilidad de las prestaciones del régimen previsional público, 01 de octubre de 2009, Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, Argentina
- ✓ LINO CHIRINO, Bernabé (2009) Trabajo de la Seguridad Social, Tomo I, II y III 1era Edic.
- ✓ MARTÍN YÁÑEZ, María Teresa (2010) El ámbito temporal de aplicación de las leyes en materia de previsión social, 01 de septiembre de 2010, en <http://www.lexisnexus.com.ar/Noticias/MostrarNoticiaNew.asp?cod=7739&tipo=2>, Fecha de acceso: 02 de diciembre de 2011
- ✓ MAZZAFERO, Vicente Enrique; et al. (1999) Medicina y Salud Pública. EUDE-BA, Buenos Aires
- ✓ MESA LAGO, Carmelo (2004) Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina, Revista de la CEPAL Nº 84.
- ✓ OIT (2008) La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT, OIT, Santiago de Chile, en <http://www.oitchile.cl/pdf/pro026.pdf>, Fecha de acceso: 03 de diciembre de 2011

- ✓ PAYÁ, Fernando H., MARTÍN YAÑEZ María T. (2004) Régimen de Jubilaciones y Pensiones; Tomo I y II 3ra edición Ampliada y Actualizada.
- ✓ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2009) ANSES otorga préstamo a General Motors para el desarrollo de un nuevo vehículo, Jueves 04/06/2009, Presidencia de la Nación, Argentina; PREMICI, Sebastián (2009) Recuperar un instrumento que nos cambió la vida, Miércoles 27/05/2009, Página/12; LA NACIÓN (2009) La Anses financiará 90% del Plan Vial Nacional, 24/06/2009, Diario La Nación, Buenos Aires.
- ✓ RESOLUCIÓN 140/1995 Administración Nacional de la Seguridad Social – Indices de Actualización de Jubilaciones y Pensiones.
- ✓ RESOLUCIÓN 298/2008 Administración Nacional de la Seguridad Social – Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones – Liquidación y Pago de Incrementos – Pautas de aplicación.
- ✓ RESOLUCIÓN SSS 06/2009
- ✓ ROCA, Emilia E. (2001) La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral, en Seminario Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario par el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires
- ✓ ROSEN, George (1985) De la policía médica a la medicina social. Siglo XXI editores. México.
- ✓ RULLI, Mariana (2008) Procesos de reforma de previsión social. Actores. Mercado y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay. CORTÉS, Rosalía, Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-SEDE ARGENTINA. II Anual Workshop Repla, The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development. Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.
- ✓ SCALABRINI ORTIZ, Martín (2008) Historia previsional argentina, 04 de noviembre de 2008. En <http://mscalabriniortiz.blogspot.com/2008/11/historia-provisional-argentina.html>, Fecha de acceso: 10 de diciembre de 2011
- ✓ SCAVONE, Graciela M. (2002) Cómo se escribe una Tesis, Ed. La Ley, Buenos Aires.
- ✓ TADDEI, Pedro J. M.; MONGIARDINO Carlos J., NACCARATO, Reinaldo (2002) Manual de la Seguridad social, con la participación autoral de Eduardo F. Baeza.
- ✓ VAZQUEZ VIALARD, Antonio (1999) Derecho del Trabajo y de la Seguridad

Social, Tomo I y II– 8va. Edición Actualizada y Ampliada.

- ✓ VILLERMÉ, Louis (1989) Reseña del estado físico y moral de los obreros de las industrias del algodón, la lana y la seda. En: OPS (1989) El desafío de la epidemiología. Washington. D.C.
- ✓ YUNI, José Alberto y URBANO, Claudio Ariel (2003) Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación; mayo de 2003, Volumen I, Ed. Brujas, Córdoba.
- ✓ YUNI, José Alberto, URBANO, Claudio Ariel (2006) Técnicas para Investigar: Recursos Metodológicos para la Presentación de Proyectos de Investigación, Editorial Brujas, Córdoba.

### Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Este formulario estará completo sólo si se acompaña de la presentación de un resumen en castellano y un abstract en inglés del TFG

El mismo deberá incorporarse a las versiones impresas del TFG, previa aprobación del resumen en castellano por parte de la CAE evaluadora.

Recomendaciones para la generación del "resumen" o "abstract" (inglés)

“Constituye una anticipación condensada del problema que se desarrollará en forma más extensa en el trabajo escrito. Su objetivo es orientar al lector a identificar el contenido básico del texto en forma rápida y a determinar su relevancia. Su extensión varía entre 150/350 palabras. Incluye en forma clara y breve: los objetivos y alcances del estudio, los procedimientos básicos, los contenidos y los resultados. Escrito en un solo párrafo, en tercera persona, contiene únicamente ideas centrales; no tiene citas, abreviaturas, ni referencias bibliográficas. En general el autor debe asegurar que el resumen refleje correctamente el propósito y el contenido, sin incluir información que no esté presente en el cuerpo del escrito.

Debe ser conciso y específico”. Deberá contener seis palabras clave.

#### Identificación del Autor

Apellido y nombre del autor:	<b>Acosta Diego Armando</b>
E-mail:	<b>diegoacostadj@hotmail.com</b>
Título de grado que obtiene:	<b>Abogado</b>

#### Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español	<b>Análisis de la Realidad Previsional Argentina y Modificaciones de la Ley 24.241</b>
Título del TFG en inglés	<b>Reality Analysis and Modification of Argentina Pensions Law 24.241</b>
Tipo de TFG (PAP, PIA, IDC)	<b>PAP</b>
Integrantes de la CAE	<b>Dra. Patricia Josefina Sansinena y Dr. Juan Carlos Chiapero</b>
Fecha de último coloquio con la CAE	<b>08/05/2012</b>
Versión digital del TFG: contenido y tipo de archivo en el que fue guardado	<b>Análisis de la Realidad Previsional .pdf</b>

#### Autorización de publicación en formato electrónico

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

Dpto. de Trabajos Finales de Graduación  
Universidad Siglo 21

#### Autorización de Publicación electrónica: Inmediata

Firma del alumno

**Diego Armando Acosta.**

**Si, inmediatamente**