

El Sistema jubilatorio argentino: Régimen de reparto vs. régimen de capitalización

Por: Juan Segundo Bellocq y Tomas Andrés Kidd.

Introducción

Era 20 de agosto del 2008 y se veía una alegría generalizada en la calle porteña a pesar de la garúa. Estaba claro que no era una alegría cualquiera y que no sólo la monopolizaban los despachantes de aduana por ser 'su día', sino que estaba presente en la gente en general. No era casualidad: el día anterior Argentina le había ganado 3 a 0 a Brasil en las semifinales de los Juegos Olímpicos de Beijing. Dos goles de Agüero, record olímpico de Mascherano, Messi MVP y partido redondo de Riquelme con gol incluido.

Ahora bien, la victoria contra Brasil era simplemente una frutilla en el postre de un día excelente para *Sergio Chodos*, ex-Secretario de Finanzas de Argentina: había sido convocado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para pedir su consultoría, entendiendo en la conversación que formaría parte del equipo en los próximos meses. En esencia, Sergio tendría que presentar un informe evaluador sobre el funcionamiento del sistema jubilatorio argentino en los últimos años y proponer una recomendación de reforma que mejorase el sistema. Si bien esto tendría implicancias muy positivas en su futura vida profesional y tendría la posibilidad de impactar con su recomendación en millones de pensionados (presentes y futuros), estaba claro que la tarea no sería fácil.

Habiendo aceptado el desafío, Sergio tendría que participar en las próximas semanas de una serie de reuniones con el equipo de la secretaria general de ANSES para discutir el desempeño del sistema previsional argentino. Si bien él tenía una idea bastante clara sobre los problemas que estaba enfrentando el sistema y los desafíos que habrían por delante, había entendido en la llamada que el equipo de ANSES estaba muy dividido respecto al camino que debía tomar el sistema, algo que comprobó inmediatamente en el primer encuentro. En líneas generales, el equipo tenía dos posturas que se presentaban como antagónicas, aunque Sergio veía que eran más complementarias de lo que ellos pensaban.

Por un lado, estaba la postura que sostenía que el sistema mixto actual estaba al borde del colapso y que ameritaba un giro de 180° de manera urgente. Eran varios en el equipo los que pensaban así, pero se destacaba por sobre los demás Mariano, un politólogo fanático de Boca al que Sergio, como buen hincha de River, aprovechó

para cargar con la reciente consecución del Torneo Clausura 08' a modo de rompehielo. La postura de Mariano era clara:

“La apuesta por un sistema mixto en Argentina, en el que se buscó la coexistencia de un régimen de capitalización y otro régimen de reparto, ha sido un fracaso. Con la creación de las AFJP se abandonó un sistema que tenía problemas para construir otro con más problemas que el anterior. Si uno mira la caída de las tasas de cobertura¹ durante los años en que se apostó fuerte por la capitalización, el incremento de la pobreza anciana y el déficit fiscal (entre tantas cosas más), está claro que la apuesta ha fracasado. Lo que debe hacer urgentemente el sistema jubilatorio argentino es convertirse en un sistema único de reparto que apueste por la solidaridad intergeneracional, reduzca el riesgo financiero y garantice una jubilación digna”.

Por otro lado estaba la postura que sostenía que el sistema mixto actual, aún con todos sus defectos, debía mantenerse aunque con la introducción de algunas medidas ad hoc. Esta postura también tenía mucho apoyo dentro del equipo y se destacaba Juan, economista argentino con padres chilenos, ambos históricos empleados de la Superintendencia de Seguridad Social chilena². De este modo, con un ojo puesto en su análisis del sistema argentino y otro en su conocimiento del sistema chileno basado en el régimen de capitalización individual, Juan también tenía una postura muy clara:

“Nadie puede negar que el sistema jubilatorio argentino tiene deficiencias (y aclaro que estas han estado presente desde siempre). Sin embargo, la existencia de un régimen de capitalización individual en el seno de nuestro sistema previsional es la herramienta más viable para garantizar la sostenibilidad financiera. A su vez, con el régimen de capitalización se pueden otorgar pensiones más altas y hace que el sistema sea menos sensible a los cambios demográficos que está viviendo nuestra sociedad y que pasarán factura dentro de 30 años cuando termine el bono demográfico³. Por último, si cambiamos de régimen tendremos unos costos de transición tremendos (judiciales y económicos). Teniendo esto en cuenta, lo que se debe hacer en el sistema jubilatorio argentino es mantener el status quo y sólo introducir algunas medidas ad hoc para corregir algunas anomalías, como hizo Chile a principio de este año”.

Habiendo escuchado ambas posturas en la primer reunión de equipo, Sergio entendió que en los próximos días se vendrían sesiones intensas de debate, y que su recomendación debía incluir lo mejor de cada postura para poder convencer a ambas partes. Para hacer eso, necesitaba que sus argumentos sean sólidos, con datos longitudinales de la última década, y un diagnóstico acertado de la situación. A partir de mañana, arrancarían el desafío.

El laboratorio latinoamericano: tantos sistemas jubilatorios como países

A diferencia del tango, los alfajores y los 5 presidentes en una semana, la ‘crisis de las pensiones’ no era algo único de Argentina. De hecho, a lo largo de los últimos 20 años más de 10 países en América Latina (ver Anexo 1a) habían hecho reformas estructurales (cambios totales en el régimen de financiamiento y administración del sistema) y/o paramétricas (cambios ad hoc para mejorar la viabilidad financiera del sistema). Al respecto, Sergio explicó:

¹ La cobertura previsional representa la proporción de la población en edad de jubilación que percibe una jubilación o pensión.

² Servicio público chileno a quien corresponde la supervigilancia y fiscalización de los regímenes de seguridad social y de protección social del país.

³ El período en el cual hay más habitantes en la población económicamente activa que en la pasiva.

“No es casualidad que todos los países de la región hayan hecho algún tipo de reforma en sus sistemas jubilatorios. De hecho, hasta el día de hoy sigue siendo un tema en la agenda política de la mayoría de los países dado que son sistemas con baja cobertura y baja tasa de aportantes⁴, y con unos problemas de inequidad de género brutales. Esto sucede porque todos los países latinoamericanos estamos enfrentando los mismos obstáculos que están poniendo en jaque el sustento financiero de nuestros sistemas jubilatorios. En concreto, los obstáculos son dos: demográficos y del mercado laboral. El primero concierne a dos problemas: el envejecimiento de las poblaciones (como producto del aumento de la expectativa de vida de la población) y la disminución de las tasas de natalidad. Como consecuencia de ello, el tamaño de la población económicamente activa (PAE) se va achicando y el tamaño de la población anciana se va agrandando, por lo que el coeficiente de dependencia demográfica⁵ aumenta y los sistemas se hacen más deficitarios. En el caso de los problemas del mercado laboral, la región sufre tradicionalmente de un desempleo alto y muy volátil, y una informalidad persistente, ambos repercutiendo en la tasa de aportantes al sistema”.

A su vez, en la última década los objetivos de los sistemas previsionales habían mutado y complejizado. Mientras que a lo largo del siglo XX el objetivo de los sistemas jubilatorios latinoamericanos era simplemente ofrecer cobertura a los trabajadores formales que habían cotizado, para el siglo XXI los objetivos ya eran más ambiciosos. En esencia, los sistemas jubilatorios modernos habían mutado para sostenerse en 3 pilares: uno solidario (para quienes no cotizaron lo suficiente o nada en absoluto), uno contributivo y uno voluntario. En palabras de Juan, conocedor de la heterogeneidad latinoamericana, esto pasaba en la región:

“Todos los países de la región han liderado sus reformas buscando los siguientes objetivos: (1) aumentar la cobertura de la población, tanto de aportantes (trabajadores formales) como de beneficiarios (ex-trabajadores formales y ex-informales/desempleados), (2) redistribución de ingresos, (3) ahorro nacional, (4) evitar distorsiones en el mercado de trabajo, (5) reducir la inequidad de género, entre otras. Más importante aún, el objetivo central que buscan las reformas es conseguir que todos los objetivos mencionados anteriormente los pueda financiar el propio sistema, o por lo menos, en lo más posible. Es decir, que sea autosustentable en el tiempo. Si bien todos los países buscan estos objetivos con sus sistemas jubilatorios, la prioridad que le asigna cada país a cada objetivo es diferente, y en este caso, el orden de los factores sí altera el resultado. En esencia, esta escala de prioridades está determinada por el régimen jubilatorio elegido”.

Los sistemas en América Latina pueden dividirse en dos grandes regímenes: *capitalización individual y reparto*. Al respecto Sergio explicó:

“Estos dos regímenes difieren en cuanto a su sistema de financiamiento, objetivos, ideología, funcionamiento general y sensibilidad general a cambios demográficos y del mercado de trabajo. Ahora bien, lo que debemos recordar siempre es que ambos regímenes en su estado puro son idénticos en una misma lógica: son de tradición ‘Bismarkiana’⁶. Es decir, en ambos regímenes la jubilación del individuo está directamente relacionada a su historial de cotización. Como consecuencia, ambos sistemas en su estado puro mantienen las mismas desigualdades presentes en el

⁴ La tasa de aportantes refleja la proporción de cotizantes vs. total de trabajadores.

⁵ Representa la proporción existente entre la población dependiente y la PAE.

⁶ El concepto de la seguridad social nace en 1883 cuando el Canciller alemán Otto Von Bismark implementa la Ley del Seguro de Enfermedad. Más adelante lo haría para otros tipos de seguros sociales: accidentes de trabajo (1884), invalidez y vejez (1889), entre otras. A diferencia del sistema de seguridad social de William Beveridge, el de Bismark cubre únicamente a los trabajadores formales y se financia con cotizaciones del empleador y el trabajador.

mercado de trabajo. Para combatir ese problema, en toda la región encontramos modelos híbridos que combinan elementos de cada uno”.

En los países con sistemas de reparto la ideología imperante es la de la ‘solidaridad inter-generacional’. Mariano aprovechó para hablar bien del régimen que él consideraba la *Holanda de Cruyff*⁷ de los sistemas previsionales: “La lógica del sistema es simple: el trabajador formal realiza un aporte obligatorio que se destina a un fondo gestionado por el Estado, y este fondo se utiliza en ese momento para pagar las jubilaciones de quienes hayan cotizado a lo largo de su vida laboral. En otras palabras, los trabajadores del presente al cotizar se ganan el derecho a recibir una prestación definida cuando sean jubilados, y esta estará financiada por los trabajadores del futuro. En el caso de las jubilaciones no-contributivas, en general las financia el Estado vía el presupuesto nacional”.

Sin embargo, Juan también tenía lo suyo para decir al respecto de este régimen:

“El talón de Aquiles de este sistema está definitivamente en su lógica de financiamiento. Si la PAE es igual a la población pasiva, todo bárbaro. El problema está cuando envejece la población y en simultáneo la PAE se achica, convirtiéndose en un sistema deficitario y obligando al Estado a financiar ese déficit. Ojo, todos los sistemas jubilatorios tienen financiamiento del Estado, sea de fondos de rentas generales o impuestos. El problema es cuando el déficit es insostenible. El caso de Brasil es un buen ejemplo dado que realizó una serie de reformas paramétricas en 1999 para solventar su déficit. Hasta el momento, Brasil tenía un régimen puro de reparto que era extremadamente deficitario debido a la regla de cálculo de beneficios⁸ que tenía. En esencia, estas eran muy generosas y privilegiaban especialmente a los sectores cuyos ingresos se incrementaban al final de la vida laboral. La solución adoptada fue introducir un sistema de cuentas nocionales de aportación definida⁹ para los trabajadores privados. En definitiva, la reforma buscó aliviar el problema demográfico que se le avecinaba al país con el envejecimiento de su población y reducción de la PAE (ver Anexo 2)”.

Como sentía que la proporción de cafeína en su cuerpo se estaba desplomando, Juan se tomó un mate y siguió:

“Saliendo un poco de América Latina y mirando al *Disneyland* de los sistemas previsionales, el caso de Suecia también es un buen ejemplo porque tiene un sistema mixto que es financieramente sustentable y que se sostiene sobre los 3 pilares que mencionamos anteriormente. En su sistema de reparto tiene un primer pilar básico que paga un beneficio universal, uniforme e incondicional, un segundo pilar contributivo obligatorio de cuentas nocionales de aportación definida cuyos beneficios están vinculados a los aportes (de modo de que permite distribuir los riesgos individuales), y

⁷ Johan Cruyff es considerado uno de los mejores jugadores de la historia del fútbol y lideró la selección holandesa de fútbol en el Mundial de 1974. Pese a haber perdido la final contra Alemania, ese equipo es considerado como uno de los mejores de toda la historia del fútbol.

⁸ Representa la ecuación con la cual se calculan el monto de las jubilaciones. En general se toma en consideración la expectativa de vida del individuo, años de cotización y salario promedio de los últimos años de cotización y se multiplican en base a parámetros preestablecidos por el sistema.

⁹ Al igual que las cuentas de capitalización, las cuentas nocionales recogen las cotizaciones de cada individuo, y cuando este se jubila, recibe prestaciones calculadas en base al fondo acumulado y la expectativa de vida del cohorte que en ese año se jubila. Sin embargo, a diferencia de las cuentas de capitalización, el rendimiento de esa cuenta se liga a algún tanto nocional (índice externo) fijado por ley (en general es la tasa de crecimiento del PIB o de los salarios medios). A su vez, la gran diferencia con las cuentas de capitalización es que las cotizaciones realizadas en los sistemas de cuentas nocionales se utilizan para pagar las prestaciones en vigor (como el sistema de reparto). De ese modo, las aportaciones recaudadas se gastan cada año y en las cuentas nocionales no hay dinero real, sólo un registro contable.

un pilar voluntario para que los trabajadores puedan contratar Seguros de Retiro privados”.

Por otro lado, en los sistemas puros de capitalización la ideología imperante es la de ‘equidad individual’: el trabajador acumula sus cotizaciones en una cuenta personal a modo de ahorro, y luego ese fondo (que está gestionado por administradoras privadas) es invertido en el mercado financiero. Por definición, la pensión es ‘indefinida’ dado que depende de la rentabilidad del fondo, mientras que los aportes son definidos y de tipo obligatorio. De esa manera, cada trabajador es ‘responsable de su propia jubilación’. A lo largo de los años noventa nueve países de la región adoptaron este sistema (ver Anexo 1b). Sin embargo, el modelo emblema de capitalización individual es el chileno. Mariano, un declarado archienemigo del sistema de capitalización, pensaba que este régimen era excluyente:

“Los defensores de la capitalización individual resaltan que las ‘bondades’ del régimen son esencialmente tres. Primero, que el diseño es financieramente sostenible porque ‘cada trabajador se financia a si mismo’, y por ende, es menos sensible a variaciones en el coeficiente de dependencia demográfica. En otras palabras, que la PAE no financia a los jubilados, sino que los jubilados se financian a si mismos con el fondo donde cotizaron. En segundo lugar, que la existencia de múltiples administradoras de fondos privadas crea un escenario competitivo que bajaría los costos administrativos y ofrecería mejores incentivos en el mercado de trabajo para que los trabajadores se formalicen. Por último, que el sistema elevaría la tasa de aportantes porque los trabajadores tendrían más incentivo a cotizar debido a que recibirían un retorno financiero por sus aportes. Sin embargo, si uno mira a Chile hasta antes de la reforma paramétrica de marzo de este año (Ley 22.255), está claro que las bondades nunca llegaron. Con mirar los indicadores básicos de cualquier sistema jubilatorio te das cuenta que el sistema en Chile era deficiente: baja tasa de aportantes (ver Anexo 3), baja cobertura de beneficiarios (ver Anexo 4), elevado gasto fiscal (ver Anexo 5), altísimas comisiones (ver Anexo 6), e inequidad de género”.

Sintiendo que le estaban *atacando el rancho*, Juan expuso su defensa del sistema de capitalización chileno y resaltó los puntos positivos del sistema:

“No te discuto la existencia de esos problemas. Lo que rescato de Chile es la reforma ad hoc que impulsó este año justamente para paliar esos problemas. En esencia, la reforma que impulsaron (de la que pienso que nosotros deberíamos aprender) es triple: (1) incorporaron un pilar solidario¹⁰ que antes apenas existía para los que no contribuyeron lo suficiente o nada (ej. desempleados o informales) financiado por el Estado en un 100%, (2) reformaron el pilar contributivo¹¹ y (3) consolidaron un pilar voluntario¹². Lo que más rescato es la creación del pilar solidario mediante la otorgación de la Pensión Básica Solidaria (PBS), sustituyendo la anterior prestación asistencial que tenía cobertura limitada y brindando una cobertura extensa a los no-contributivos. En definitiva, no se soluciona el problema de la baja tasa de

¹⁰ El pilar solidario está impulsado por el ‘Sistema de pensiones solidarias’ y brinda Pensión Básica Universal para todas las personas que no reciben una pensión contributiva. De este modo, la PBU reemplaza los programas asistenciales previos que se brindaba a personas mayores de 65 años sin cotización dependiendo de ‘tests’ socioeconómicos, de la disponibilidad de recursos estatales para financiarlo o la pensión mínima (se otorgaba solo a los que habían cotizado 10 años como mínimo). En casos de cotización insuficiente, la reforma instaura el ‘Aporte Previsional Solidario’ como complemento para todo trabajador que en su cuenta de capitalización individual no llegue al PBU.

¹¹ El pilar contributivo comprende a los trabajadores formales e independientes. La reforma introducida otorgó a los independientes el mismo trato tributario que los formales, algo que antes no estaba y se manifestaba en la baja cobertura de los independientes.

¹² El pilar voluntario se creó para ampliar la cobertura a personas que realizan actividades no remuneradas.

aportantes (porque para que mejore esa tasa tiene que haber más empleo y que este sea formal), pero por lo menos se mitiga y se aumenta la cobertura de beneficiarios”.

En el caso de la inequidad de género, los países con sistemas de capitalización individual han sido más inequitativos que los de reparto. La lógica que lo explica es simple: dado que las mujeres tienen menor densidad de contribución que los hombres (ej. por salir del mercado de trabajo para cuidar a los hijos) y que la pensión se calcula con tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, la pensión de la mujer es más baja. A diferencia del régimen de capitalización, los sistemas de reparto utilizan tablas uni-sexo para calcular las pensiones y las transferencias intergeneracionales son también entre sexos. Dentro de esta temática, Juan aprovechó para hacer una aclaración en clara defensa de su postura:

“El problema de la inequidad de género está presente en todos los regímenes, y si bien es más sensible en el régimen de capitalización, no hay que pensar que los sistemas de reparto resuelven el problema de la menor tasa de aportación de las mujeres. Lo importante que debemos recordar es que los sistemas previsionales son ‘reactivos’ por definición (y no proactivos) al mercado de trabajo: no pueden actuar sobre las desigualdades del mercado de trabajo (esto depende de las políticas económicas y empleo), sólo reaccionar a ellas. En ese sentido, Chile es un buen ejemplo en materia de inequidad de género porque con la reforma de este año el sistema empezará a otorgar un bono universal por maternidad por cada hijo (equivalente a 18 salarios mínimos) que será independiente del nivel económico de la madre. De esa manera, *reacciona* al efecto nocivo del sistema de capitalización sobre la inequidad de género”.

Habiendo terminado esta primera reunión con el nuevo equipo, Sergio podía concluir dos cosas. Primero, que los sistemas ‘puros’ eran escasos en América Latina y que todos los sistemas tenían un poco de cada régimen. El caso de Chile, el histórico purista, lo demostraba con su reforma de principio de año. Segundo, que lo importante sería delinear un sistema que sea equilibrado financieramente, y que contenga los tres pilares (solidario, contributivo y voluntario) para cubrir a toda la población y cumplir los dos valores supuestamente ‘antagónicos’ de cada régimen: solidaridad (propia del sistema de reparto) y equidad individual (propia del sistema de capitalización).

Orígenes: el inicio del sistema jubilatorio mixto en Argentina

Justificaciones y apuestas de la Reforma

Empezaba un día nuevo para Sergio. Las conclusiones del día anterior le habían servido para organizar las ideas y tener en claro la importancia de buscar el ‘equilibrio’ entre ambos regímenes, y de potenciar los puntos fuertes de cada uno y disminuyendo los puntos débiles. En ese sentido, sus analogías futboleras siempre lo ayudaban a dejar las cosas en claro: “Es como todo buen equipo de fútbol: el delantero debe ser el primer defensor, y el defensor tiene que ser el primer atacante. Sólo así conseguís un equipo equilibrado”. Ahora bien, Argentina en los papeles tenía todo para ganar: había reformado su sistema para ‘despurificarlo’ (históricamente había sido únicamente de reparto) y ahora tenía un sistema mixto que combinaba ambos regímenes. Entonces, ¿qué le había pasado al sistema mixto para que necesite una re-reforma y porqué no funcionaba?

El sistema mixto comenzó a operar en julio de 1994 bajo la Ley N°24.241, y se mantiene hasta el día de hoy en remplazo del antiguo sistema de reparto. Con esa ley se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que instauró un sistema de dos pilares (ver Anexo 7). El primer pilar es uno únicamente de reparto,

administrado por el Estado, que otorga la Prestación Básica Universal (PBU)¹³ y la Prestación Compensatoria (PC)¹⁴. El segundo pilar, que le da el nombre al sistema, es mixto. En este pilar, el trabajador formal debe optar entre dos posibilidades: régimen de reparto con beneficio definido y administrado por el Estado (la prestación recibida es la Prestación Adicional por Permanencia – PAP¹⁵) o régimen de capitalización individual de aportación definida y administrado privadamente por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). La prestación recibida en este régimen es la Jubilación Ordinaria¹⁶. Sergio explicó así el contexto de la reforma del 94¹:

“El sistema anterior de reparto ameritaba una reforma urgente porque mostraba características muy preocupantes, propias de un sistema con problemas: muy baja tasa de aportación, déficit muy alto, endeudamiento con los beneficiarios, inequidad entre los beneficiarios, baja cobertura, etc. Salvando las distancias, es una situación similar a la de ahora: hay consenso sobre la necesidad de realizar una reforma, aunque hay diferencias sobre cómo hacerla”.

Dentro de este panorama, los objetivos explícitos de la Ley N°24.241 eran tres: (1) combatir el déficit, (2) aumentar la cobertura del sistema previsional y (3) crear las condiciones básicas para el desarrollo del mercado de capitales interno. En cuanto al financiamiento, el funcionamiento era muy parecido al antiguo sistema¹⁷. Para conseguir el primer objetivo y aumentar tanto los ingresos del sistema como la tasa de sostenimiento¹⁸, el gobierno llevó a cabo una serie de reformas paramétricas: (a) incrementó la tasa de cotización de los trabajadores (del 10% al 11%), (b) aumentó 5 años la edad mínima de retiro¹⁹, (c) aumentó la cantidad de años de aporte necesarios para cobrar la jubilación (20 a 30 años), y (d) redujo la tasa de remplazo²⁰ (de un intervalo que oscilaba entre 70 y 82% a 60%²¹). Mariano aprovechó para expresar su descontento con esas reformas paramétricas:

“No hay que ser un genio para darse cuenta que todas estas medidas obviamente apuestan a elevar la sostenibilidad financiera del sistema. Si exigís que los trabajadores aporten más de su sueldo, coticen 15 años más, se jubilen 5 años más tarde, y das jubilaciones más bajas, obviamente vos como Estado tendrás más plata en tu fondo. Pero ojo, el efecto perverso de la apuesta seguramente sea una reducción importante de la cobertura. En otras palabras, estas reformas atentaron contra su propio segundo objetivo. Por ejemplo, los trabajadores que antes se

¹³ El PBU se abona a todos los cotizantes que cumplan con los requisitos de edad y años de aportes, indistinto del régimen en el que decidan cotizar en el segundo pilar. No es universal en el sentido estricto de la palabra porque sólo lo perciben los que cumplen con los requisitos de cotización.

¹⁴ A los que habían aportado al sistema anterior de reparto se les brinda una Prestación Compensatoria (PC). Al igual que la PBU, se abona a los trabajadores que cumplan con los requisitos de edad y años de aporte, indistinto del régimen en el que decidan cotizar en el segundo pilar.

¹⁵ Se calculaba hasta antes del 2007 mediante la multiplicación entre el ‘0,85% por cada año con contribuciones’ y ‘salario promedio de los últimos diez años de cotización’.

¹⁶ Se obtiene a partir de la capitalización de los aportes.

¹⁷ El sistema se nutre de tres fuentes: aportes del trabajador, contribuciones a cargo del empleador, y asignaciones específicas de recursos impositivos. Para los trabajadores que aportan al régimen de capitalización individual, sus aportes van a las cuentas individuales en donde se les descuenta las comisiones de las AFJP, sus gastos de operación y la prima de seguros (de invalidez y muertes).

¹⁸ Representa el coeficiente entre la cantidad de aportantes y la cantidad de beneficiarios.

¹⁹ 60 años para las mujeres y 65 para los varones.

²⁰ Representa el coeficiente entre el haber jubilatorio y el salario al terminar de trabajar.

²¹ Antes de la reforma se calculaba el haber jubilatorio en base al promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez años. Posterior a la reforma, el promedio se calcula sobre los últimos diez años antes del retiro. “Con esta medida se buscó desalentar la práctica de algunos trabajadores (fundamentalmente autónomos) consistente en realizar aportes mínimos hasta tres años antes del retiro” (Cetrángolo & Grushka 2008, p.14).

jubilaban con 20 años de cotización ahora no pueden conseguir la jubilación contributiva porque no llegan al mínimo. Esto te muestra que el sistema previsional argentino es como una sabana corta: ¿te cubrís los pies (sostenibilidad financiera) o el pecho (alta cobertura)?”

Con respecto al tercer objetivo, la apuesta era que entren en juego las AFJP mediante la inversión de los fondos de capitalización en el mercado local de capitales²², buscando con la rentabilidad convertir superavitario el sistema en el mediano plazo. Sin embargo, la evidencia mostraría que las expectativas habían sido desmedidas.

Primeros efectos de la Reforma (1995-2001)

Como era de esperar después de una reforma de semejante envergadura, el sistema previsional argentino empezó a generar cambios sustanciales, potenciados por los cambios producidos por las políticas económicas del presidente Menem en el mercado de trabajo. En concreto, los cambios fueron la reducción del empleo público, privatización de empresas estatales, desregulación del mercado de trabajo, reducción del gasto público, y la eliminación de trabas e impuestos al mercado de productos y servicios. Así lo contextualizaba Juan:

“El sistema nuevo tuvo que bailar con los efectos desastrosos de las Políticas de Ajuste Estructura en el mercado laboral argentino: aumento del desempleo (ver Anexo 8), precarización laboral y aumento de la informalidad laboral. Dentro de este panorama devastador, el nuevo sistema previsional tenía tres desafíos claros: aumentar la cobertura (de aportantes y también de beneficiarios), conseguir la sostenibilidad financiera, y aumentar el nivel de las prestaciones”.

En cuanto al desafío de la cobertura de aportantes, cuando el SIJP se puso en vigencia se vio un aumento tanto en el número de aportantes como en el de afiliados de las AFJP (ver Anexo 9). Sin embargo, el crecimiento de cada uno no fue el mismo²³: los afiliados pasaron de 6 a 11 millones, mientras que los aportantes pasaron de 4.1 a 4.6 millones. Mariano aprovechó para salir al ataque del sistema mixto:

“Este crecimiento en la cantidad de aportantes y afiliados no significa necesariamente mayor cobertura contributiva del sistema. Cuando tenés dos regímenes que compiten entre sí, y los trabajadores tienen que decidir entre uno de ellos, los afiliados y aportantes que suma uno en verdad se los está sacando al otro. Es una lógica de suma-cero. Además, si el desempleo o la informalidad laboral aumenta, hay menos individuos que cotizan. Siguiendo esa regla de tres simple, si la Argentina experimentó una suba del desempleo y suba de la informalidad (ver Anexo 11), no es sorprendente que el nivel de aportantes baje durante el período (ver Anexo 12). En el caso de la cobertura de beneficiarios, lo mejor para medirla es ver qué porcentaje de la población ‘de edad jubilada’ tiene algún tipo de pensión. Haciendo este ejercicio se puede ver claramente una caída en los primeros años (ver Anexo 10), explicada por la mayor dificultad para acceder a la jubilación producto de los nuevos requisitos del sistema. Estas reformas tuvieron una importancia sideral porque hicieron más difícil el acceso a la jubilación contributiva. En esencia, hicieron más selectiva la ‘sala VIP’ del sistema previsional”.

Con los elevados niveles de desempleo, el gobierno impulsó varias medidas ad hoc en el sistema previsional en pos de reducirlo. En concreto, ante el diagnóstico de que el problema estaba en la baja demanda laboral, se buscó bajar el

²² El artículo 74 de la Ley No 24.241 contempla las inversiones permitidas que podían realizar las AFJP's, el artículo 75 las prohibidas y el artículo 76 los límites a cada una de ellas.

²³ Los aportantes son quienes efectúan el aporte durante el mes de análisis, a diferencia de los afiliados que son las personas que hicieron algún aporte desde 1994.

costo salarial de las empresas mediante la reducción de las contribuciones patronales al sistema previsional. Nuevamente, Mariano aprovechó la ocasión para expresar su rechazo:

“La lógica del momento era que el sistema previsional estaba siendo una causa del desempleo porque estaba desincentivando a los empleadores a contratar a gente al tener que aportar ‘mucho’ al sistema previsional. En otras palabras, se utilizó el sistema previsional de manera proactiva para disminuir el desempleo, algo que por definición no le compete a los sistemas previsionales. O sea, no sólo fue una inmoralidad sino que fue una burrada del tamaño de una casa. Es como que un entrenador valore más que el arquero salga jugando de abajo y sea bueno con los pies a que sea bueno con las manos. Lo más tragicómico es que la medida de reducir las contribuciones patronales²⁴ terminó desfinanciando al sistema, y esta no fue compensada con una suba del empleo y/o formalización de trabajadores, atentando contra el propio objetivo de sostenibilidad financiera de la Reforma”, dijo Mariano.

En segundo lugar, en cuanto al desafío de la sostenibilidad financiera, la reforma buscaba sostenibilidad en dos frentes: (a) el sistema en su totalidad y (b) el rendimiento de las AFJP. En el primer caso, a lo largo del período se habían introducido algunas medidas ad hoc para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. La primera de ellas fue la Ley de Solidaridad Previsional (N°26.463), en la que se estableció que el Estado dejaría de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el SIJP y que estas se financiarían de acuerdo a lo definido en el presupuesto anual. La segunda fue la eliminación, mediante el Decreto 525/95, de la movilidad de las prestaciones. Sin embargo, la medida más importante fue el Pacto Fiscal de 1993 en donde el gobierno Federal se comprometió a financiar el gasto previsional de cualquier provincia que transfiera su caja previsional pública a la nacional. Sin estar muy convencido Juan comentó:

“La lógica de semejante movida era la siguiente: si bien en el corto plazo implicaría costos altos para el Estado, en el largo plazo mejoraría las finanzas del sistema dado que las provincias tendrían que cambiar sus regímenes previsionales ‘generosos’ para los trabajadores públicos (edad de jubilación baja, tasa de remplazo más altas, etc.) a la nueva implementada por la Reforma. Sin embargo, las provincias que terminaron transfiriendo sus cajas de pensiones no sorprendentemente fueron las que tenían déficit más altos, lo cual supuso una carga adicional para el sistema previsional en su totalidad”.

Como consecuencia de estas tres medidas, para el año 2000 el déficit del sistema previsional como porcentaje del PIB era muy alto y se distribuía de la siguiente manera: pérdida de los aportes transferidos al régimen de capitalización (1,5%), reducción de contribuciones patronales (1,3%) y déficit de las cajas provinciales transferidas (0,5%), entre otros gastos. En segundo lugar, otra manera de mirar el problema era viendo el tamaño del gasto previsional del Estado mediante recursos tributarios (ver Anexo 13). En pos de ser imparcial, Juan expuso su opinión ‘crítica’ del régimen de capitalización:

“En el caso del régimen de capitalización, dentro de todo le estaba yendo bien. Por un lado la recaudación estaba creciendo de manera sostenida (ver Anexo 14). Esto se debió principalmente a la incorporación de nuevos afiliados y al rendimiento de las inversiones, alcanzando un tamaño como porcentaje del PIB muy grande (ver Anexo 15). Sin embargo, el nuevo régimen también presentaba algunos problemas. El primero de ellos fue la paulatina concentración del mercado (aportantes, afiliados y

²⁴ Para el año 2000 la tasa de contribución patronal alcanzaba en promedio un 7,5%. Esto implicaría una reducción del 49% sobre los niveles establecidos por la reforma del 1994.

fondos) en pocas administradoras²⁵ y las altísimas comisiones que cobraban (ver Anexo 16), algo que atentaba contra la apuesta del régimen de que la competencia bajaría los costos y las comisiones. El segundo problema fue la volatilidad de la rentabilidad del régimen (ver Anexo 15). El tercero fue la limitada regulación de las AFJP por parte del Estado en la asunción de riesgos y en la formación de oligopolios. A su vez, si bien en los primeros años las AFJP tuvieron una rentabilidad gigante, se vio una caída pronunciada en los siguientes años como producto de los ‘shocks’ externos provenientes de las crisis financieras internacionales (ej. crisis brasilera de 1998)”.

Todo esto se acentuaría con la crisis del 2001, lo cual obligaría al gobierno nuevo a realizar diferentes reformas ad hoc que ajusten el sistema jubilatorio al nuevo contexto económico y social.

Funcionamiento: el sistema mixto bajo la lupa

Crisis del 2001 y políticas ad hoc

Comenzaba un día nuevo para Sergio y su equipo y había llegado la hora de la verdad. Era el momento de discutir la evolución del sistema en los últimos años y empezar a pensar cómo solucionar los distintos problemas del sistema. Para eso había que revisar primero las medidas ad hoc que habían impulsado los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner para reformar el sistema previsional. Con el mate ya girando en sentido del reloj, con Sergio como el cebador oficial, y algún intercambio de chicanas entre los ‘riverplatenses’ y los ‘boquenses’ para ver qué equipo ‘era el más grande’, se dio comienzo a la nueva reunión.

Pasado el temblor de la crisis socioeconómica y política Argentina²⁶, el nuevo gobierno asumía con el desafío de reconstruir la economía y el sistema previsional argentino. Los efectos inmediatos de la crisis habían sido devastadores: 45% pobreza económica, 44% informalidad laboral y 25% de desempleo aproximadamente. Ante este panorama, el gobierno impulsó una serie de políticas ad hoc entre los años 2004 y principios del 2008 para recuperar financieramente al sistema previsional y aumentar la cobertura.

En primer lugar, se impulsó la Ley 26.222 (denominado la ‘Reforma Previsional’) para reforzar el régimen de reparto. Esta reforma introdujo tres cambios que se aplican hasta hoy. En primer lugar, los trabajadores que tienen cuentas de capitalización pueden decidir cambiarse al régimen de reparto (algo prohibido por la legislación anterior). En segundo, a los trabajadores nuevos que no se hayan decidido en qué régimen cotizar se les asigna automáticamente al régimen de reparto (algo inverso a lo que pasaba durante el gobierno de Menem). En tercer lugar, se traspasan al sistema de reparto todos los afiliados del régimen de capitalización que están a 10 años de jubilarse con saldos menores al haber mínimo.

“Como es de esperar, esta ley tendría un impacto muy importante sobre la cantidad de afiliados y aportantes a cada régimen. En concreto, los afiliados que perdía el régimen de capitalización ahora los ganaba el régimen de reparto, aunque el incremento fue menor al esperado (ver Anexo 17). Esto evidencia lo tonto de todo el asunto, y que se mantiene hasta hoy: los dos regímenes están compitiendo entre sí. Financieramente tampoco se complementan: el régimen de capitalización se

²⁵ En los primeros cuatro años el mercado se concentró en las cuatro AFJP más grandes. En ellas se concretaron los afiliados (aumentó de 47% a 73%), aportantes (aumento de 49% a 74%) y los fondos (aumento de 52% a 73%).

²⁶ La crisis de diciembre de 2001 en Argentina (el ‘Cacerolazo’) fue una crisis política-institucional dinamitada por una profunda crisis económica, y potenciada por una protesta social generalizada. La crisis causó la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa, dando lugar a un período de inestabilidad política en el que 5 personas ocuparon el cargo de presidente en una sola semana, y se desplomó la economía.

desfinancia mientras que el régimen de reparto aumenta su financiamiento”, dijo Mariano.

La segunda reforma ad hoc de importancia fue el Decreto N° 1454/05 denominado Moratorio Provisional, que fue impulsado para aumentar los niveles de cobertura. Esta moratoria otorgaba la posibilidad de acceder a una jubilación a ciertas personas que tenían la edad adecuada para jubilarse pero que no habían podido cumplir con la exigencia de los años de aporte. A su vez, el nuevo gobierno había decidido impulsar el programa de pensiones no-contributivas, administradas desde la reforma de 1994 por diferentes órganos del gobierno²⁷. Entre estas pensiones está la pensión no-contributiva por vejez²⁸ cuyo financiamiento proviene del Ministerio de Desarrollo Social.

“La apuesta con la moratoria y la pensión por vejez es aumentar la cobertura. Ahora bien, hay que recordar que las moratorias son corto placitas por definición (con fecha de vencimiento) por lo que es necesario ir abriendo nuevas moratorias cada vez para salvar las papas. Por ejemplo, esta moratoria terminó el año pasado. A su vez se mejoró la calidad de la cobertura: en el 2007 se elevó el factor de la PAP²⁹ a 1,5%, igualándolo con el de la PC. Como producto de ello, la jubilación mínima se aumentó considerablemente. De hecho, en los últimos 5 años ha habido 11 aumentos de jubilación mínima, mientras que en el resto de los haberes previsionales fue menor el ritmo del aumento”, advirtió Juan.

En resumen, el nuevo gobierno había avanzado en la dirección de aumentar el peso del régimen de reparto por sobre el de capitalización. En este camino, había implementado la libre elección entre regímenes, incorporado a los trabajadores ‘indecisos’ al régimen de reparto, introducido a aportantes de capitalización con bajos fondos acumulados al régimen de reparto, e impulsado la pensión no-contributiva por vejez. Sin embargo, Sergio sabía que un sistema óptimo debía cumplir múltiples objetivos a la vez, algo que al sistema argentino aun no hacía:

“El buen sistema jubilatorio es aquel que mata no 2 pájaros de un tiro, sino 4. Primero, debe ser universal (para eliminar la pobreza en la tercera edad). Segundo, debe ser justo (brindando pensiones más altas a quienes han aportado más, lo cuál en teoría generaría incentivos a la formalización del trabajo). Tercero, debe ser neutral (no aumentar las disparidades socioeconómicas y de género ‘heredadas’ del mercado laboral). Por último, debe ser sostenible (viable financieramente a lo largo del tiempo). En todos estos puntos Argentina aún está en deuda”.

Sin dudas que el *trade-off* entre cobertura universal y sostenibilidad era la lógica a superar. A todo esto, ya quedaban pocos días para hacer su recomendación y la tarea era muy compleja por los múltiples objetivos que el sistema debía contemplar. Mañana comenzaría la recta final.

²⁷ Las pensiones no contributivas (PNC) fueron separadas de los programas contributivos. A partir de 1996 las PNC se administraron por la Secretaría de Desarrollo Social, que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

²⁸ Estas se asignaban mediante un ‘Test de recursos’: deben ser personas de 70 años o mas, que no perciban ninguna jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, no estén empleados bajo relación de dependencia, no tengan bienes, ingresos ni recursos que permitan tu subsistencia o la de tu grupo familiar, sean argentino nativo, argentino naturalizado con por lo menos 5 años de residencia o extranjero con por lo menos 40 años de residencia.

²⁹ Con anterioridad a las reformas encaradas en 2007, la prestación inicial para cualquier afiliado se calculaba de la siguiente manera. Por un lado, para quienes permanecían en el régimen de reparto era la suma de la PBU y la PC y la PAP (0,85% por cada año con contribuciones multiplicado por el salario promedio de los últimos diez años de cotización) para quienes permanecían en el régimen de reparto. Por otro lado, para quienes pertenecían al régimen de capitalización, era la suma del PBU, PC y la Jubilación Ordinaria (saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual).

¿Vaso medio lleno o medio vacío?

En pos de ver la luz del otro lado del túnel, Sergio comenzó la última reunión de equipo con una serie de preguntas con el fin de que estas organicen el debate:

“Buen día gente. Siendo la última reunión, lo que quiero es que a lo largo del día contestemos tres preguntas. Primero, ¿es inclusivo el actual sistema mixto, y qué falta para que sea universal? Segundo, ¿de que manera impacta el sistema mixto en las desigualdades ‘heredadas’ del mercado laboral, y cómo podemos minimizar ese impacto sin dejar de ser justos con los que han cotizado? Tres, ¿es sostenible en el tiempo este esquema, y qué podemos hacer para que sea financieramente más sustentable?”

Viendo que esta era su oportunidad para lucirse debido al impacto positivo que había tenido sobre la cobertura el último período en el que se reafirmó el régimen de reparto por sobre el de capitalización, Mariano tomó la palabra:

“Como todos sabemos, la cobertura en Argentina ha variado mucho desde la implementación del sistema mixto en 1994. Sin embargo, hay una evolución muy clara a partir del 2003 con la implementación de las políticas que reforzaron el protagonismo del régimen de reparto (ver Anexo 10). Gracias al incremento de las pensiones no-contributivas por vejez, la Moratoria Previsional y la Reforma Previsional, hoy en día tenemos una de las coberturas más altas de la región”.

Con ganas de aportar lo suyo, Juan dijo: “Estoy totalmente de acuerdo. Sin embargo, todo esto fue gracias a las políticas ad hoc que impulsó el régimen y no gracias al régimen de reparto per se, por lo que me estás dando la razón de que debemos mantener el sistema mixto, ¿no? O sea, la cobertura alta la tenemos ahora con el sistema mixto, no con el sistema de reparto. En esencia ¿qué se gana con cambiar a un régimen único de reparto?”

En pos de mediar, Sergio señaló algo que se les estaba escapando a los dos: “La cobertura de beneficiarios de un sistema no tiene nada que ver con el régimen que se utilice. Da igual si el sistema es único de reparto, único de capitalización, mixto, paralelo, azul o cuadrulado. La cobertura de la población en edad de jubilación depende de cómo el sistema decida cubrir a los contributivos y a los no-contributivos. En el caso de los trabajadores formales, es una *decisión* del sistema (y no propia del régimen) cuáles son los requisitos para conseguir la jubilación. Miren el caso de Chile. Ellos exigen menos años de cotización. ¿Eso es algo propio del régimen de capitalización? No, es una decisión que ellos hicieron a nivel sistémico. Lo mismo en el caso de Argentina. La moratoria y la introducción de las pensiones por vejez fueron una decisión de sistema, no de régimen. Hoy en día, el problema es que los jubilados con poca o ninguna cotización son rehenes de que el gobierno de turno otorgue moratorias o programas asistenciales. Debería estar garantizada institucionalmente la cobertura universal, indistinto del régimen elegido”.

Después de ese *sopapo* a los ‘egos previsionales’ de Mariano y Juan por sus respectivos regímenes, Sergio dio lugar al tema del impacto del sistema sobre las desigualdades previas. A modo de pregunta retórica Sergio dijo: “¿qué decisión tiene que tomar el sistema para mitigar las desigualdades y también garantizar una cobertura del 100%? Mientras hacía la pregunta, Sergio se dio cuenta que la respuesta a esa pregunta conformaría el primer pilar de su propuesta y agregó:

“Acuérdense que la cobertura no-contributiva no se financia con ninguno de los regímenes por lo que el pilar solidario para garantizar la cobertura horizontal debe provenir de algún impuesto. Ahora bien, el poder distributivo va a ser mucho más débil si la mayoría de los ingresos vienen de los recursos tributarios (dado que impactan en mayor proporción sobre las personas de menores ingresos). En cambio, si los ingresos provienen de los aportes y contribuciones (de mayor incidencia en los deciles

de ingresos más altos), el poder distributivo será mayor. Nuevamente, esta sería una decisión sistémica e indistinta del régimen que se utilice”.

Habiendo escuchando atentamente, Juan quiso rehacerse y fue el primero en hablar:

“Está claro que el aumento de la cobertura ha tenido un impacto en millones de vidas, y este impacto se ve tanto por edades, sexo, como por nivel socio-económico de los beneficiarios. Sin embargo, en los últimos años este aumento no ha sido homogéneo dado que ha sido mayor en el caso de las mujeres, en los deciles de ingresos más bajos y en los de menor nivel educativo (ver Anexo 18). Sin duda, esto es una buena noticia porque los dos grupos más ‘discriminados’ por los sistemas bismarkianos son las mujeres (que trabajan menos producto de la división sexual del trabajo) y los sectores de bajos recursos (que cotizan poco o nada). Y todo esto fue gracias a las medidas ad hoc que impulsó el último gobierno sosteniendo el sistema mixto”.

Casi como reflejo, Mariano intentó refutarlo: “Es verdad que los haberes también evolucionaron de manera equitativa, lo cual ayudó para reducir (o por lo menos mantener) las desigualdades previas. Mientras que en la década del 90 los haberes permanecieron sin modificaciones, entre 2003 y 2007 hubo 10 aumentos. A su vez, la evolución del haber mínimo fue notoriamente más alto que el resto (ver Anexo 19), otra señal de equidad. Sin embargo, no hay que olvidar que la existencia de un sistema mixto atenta contra la equidad dado que los regímenes compiten entre sí por ver quién absorbe a los aportantes más rentables y descarta al resto. En otras palabras, si el mercado (a través de las AFJP) se ocupa del haber previsional de una gran parte de la población, es difícil homogeneizar la calidad de la cobertura”.

Escuchando el debate, Sergio decidió meterse e interrumpir el intercambio porque se estaban yendo del foco: “La información que están brindando nos sirve porque contesta la primera parte de la pregunta y nos muestra que la desigualdad se ha reducido en los últimos años. Ahora bien, nuevamente estamos cometiendo el mismo error: ¿esta reducción depende del régimen o del sistema? Que la desigualdad se haya reducido en los años donde el régimen de reparto haya sido más preponderante que el de capitalización muestra que hay correlación, pero ¿hay causalidad? Es lo mismo que antes: da igual si el sistema es mixto o vuelve a ser de reparto, depende de las reglas que tenga el sistema. Miren el caso de Chile que decidió introducir un pilar universal en su sistema, o el nuestro donde el gobierno decidió introducir políticas ad hoc: en ambos casos se redujo la desigualdad pero los regímenes son distintos”.

Antes de ir a almorzar, Sergio intentó clarificar el debate que pretendía: “Gente, los regímenes de reparto y capitalización son sólo lógicas de financiamiento. No perdamos de vista eso. En lo único que realmente varían es en la manera que se financian, cómo se sostienen económicamente y quién es el actor que lo maneja (Estado o mercado). Habiendo dicho eso, vayamos a comer tranquilos y la seguimos después”.

(...)

Habían vuelto de almorzar y estaban para la cama. El lado positivo era que el almuerzo les había demostrado que estaban de acuerdo todos en algo: el amor por la milanesa napolitana. Ahora bien, entre las milanesas y las papas fritas a caballo que se habían pedido para compartir, los tres estaban sufriendo un agudo caso de empachado. Habiendo diagnosticado acertadamente la situación, Sergio se puso la 10 y trajo unos cafés para despertar a todos y retomar el debate: “Para terminar el día, vamos con lo más importante que tenemos que contestar: ¿qué modelo de financiamiento es el más adecuado para este sistema previsional nuevo que buscaría

una cobertura del 100% pero respetando la equidad vertical³⁰ por cotizaciones”.

Mariano habló primero:

“Mi postura es la siguiente. El sistema que tenemos tiene dos regímenes que compiten entre si por ver quién tiene más financiamiento y los ‘mejores’ aportantes. Ahora bien, si reformásemos el sistema y lo transformamos a un sistema único de reparto estaríamos incorporando todos los ingresos de los aportantes del sistema de capitalización y los ingresos patronales (que son más bajos que lo establecido en la Reforma de 1994) en un mismo fondo. De este modo, dejaremos de tener dos regímenes que compiten entre si, y todos los recursos que se llevan las AFJP (a través de comisiones y costos administrativos) se los llevaría el Estado. Debemos recordar que el esquema de comisiones de las AFJP no sólo es exorbitante y sin comparaciones con ninguna otra industria financiera, sino que sus comisiones no se calculan en base al rendimiento del fondo, sino por traspasos. Sumando estos ingresos nuevos y con la apuesta de que seguirá subiendo el empleo formal, los salarios reales y el PBI, el sistema se fortalecería financieramente. A su vez, ese fondo se puede utilizar para invertir en infraestructura y empleo nacional y esto generaría mayores aportantes al sistema, algo que el régimen de capitalización no permite porque los fondos son privados”.

Juan aprovechó su momento porque consideraba que Mariano se la había dejado picando:

“Sí, todo muy lindo. Pero con los nuevos gastos que tendría tu sistema, ¿qué hacemos? Te estás olvidando de todas las nuevas responsabilidades de gasto hacia futuro que tendría el sistema con los aportantes nuevos que vienen del régimen de capitalización, y que a ellos les tendrás que garantizar una jubilación por lo menos igual a la que ganarían con las AFJP (aunque el régimen capitalización es con beneficio indefinido). Ni que hablar de los costos que seguramente tendrías de juicios. Más allá de todo esto, te estás olvidando de algo muy grave para lo sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo: la transición demográfica. El bono demográfico argentino terminará en los próximos años, y el proceso de envejecimiento de la población (ver Anexo 20) va a poner en jaque todo el sistema si el régimen es únicamente de reparto. Por la propia lógica interna del régimen de reparto, si la población jubilada aumenta y la población trabajadora se va achicando por la reducción de la tasa de natalidad, habrá cada vez más déficit. En definitiva, es necesario un pilar de capitalización que sirva para que la plata de las cotizaciones se invierta en el mercado financiero y no se deprecie”.

Mariano aceptó el reto y le redobló la apuesta:

“OK, pero con el sistema mixto como lo tenemos ahora el fin del bono demográfico también es una amenaza. Es un mal con el que los dos vivimos, sólo que ahora el régimen de capitalización es un problema añadido porque le saca recursos y aportantes al sistema público (sin contemplar el riesgo financiero que asume cómo régimen y el coste que tiene para el Estado al tener que complementar las erogaciones de capitalización que no llegan al mínimo). Además, con las medidas ad hoc de moratorias no vamos para ningún lado. Estamos emparchando el barco en vez de arreglarlo o conseguir otro que no tenga tantos agujeros por donde le entre el agua. Por último, si los fondos de capitalización lo manejan el mercado y sin regulación (como pasó en los 90’s en Argentina), esa rentabilidad no la ‘gana’ el sistema público sino las administradoras, y el déficit sistémico se mantiene”.

Asintiendo con la cabeza y llegando con las últimas energías del día, Juan dijo:

³⁰ El concepto hace referencia a la equitativa correspondencia entre cotizaciones pagadas por el individuo y jubilación recibida.

“Ahora bien, ¿y con la equidad vertical qué hacemos? Actualmente el sistema es de ‘todo o nada’: o accedés a una jubilación contributiva habiendo cotizado 30 años, o no obtenés nada contributivo. Esto es algo más propio del régimen de reparto que de capitalización (donde el individuo puede sacar su fondo de su cuenta). O sea, si contribuís 29 años en el régimen de reparto, a no ser que el gobierno decida introducir una moratoria, casi no podés acceder a una jubilación contributiva digna. Esto seguro está generando incentivos en muchas personas que, estando cerca de la edad de jubilarse, pero lejos de llegar a los 30 años de cotización, preferirán no aportar al sistema. Si no incorporamos una reforma importante, la tasa de aportantes empezará a decrecer continuamente”.

Escuchando, pero negando con la cabeza a la vez, Mariano dijo:

“Sí, entiendo tu punto, pero eso no necesariamente habla mal del régimen de reparto per se, sino de las políticas internas de acceso y beneficio que tiene el sistema. Ahora mismo creo que la competencia entre ambos regímenes es una guerra por ver quién atrapa el grupo de menor riesgo, mientras que expulsan a los más vulnerables. Además, con el sistema mixto se generan altos costos administrativos (ver Anexo 6) y se desaprovechan economías de escala, entre otras dificultades. Como tenemos el sistema ahora, el problema está en el libre traspaso entre ambos regímenes porque aumenta la incertidumbre de todo el sistema y de las personas. Lo que se necesita es un sistema con un diseño hecho a medida de las características del país”.

Eran las 20:15 y las ojeras que tenían todos hablaban por si solas. Además, a dos de ellos les había caído pésimo la milanesa y la acidez los estaba destrozando por dentro. Reconociendo el cansancio y sintiendo que ya todos habían expresado sus opiniones, Sergio decidió dar por terminada la reunión.

La decisión: ¿*Re-reforma o status quo 2.0?*

Era un nuevo día y había llegado el momento: Sergio tenía que formular su propuesta de re-diseño del sistema jubilatorio argentino. Si bien sentía que había escuchado todo lo que había que escuchar para hacer su recomendación, ya había pasado 20 minutos sentado enfrente de la computadora y no había escrito nada más que el título.

Para ayudar a que lleguen las ideas, Sergio se puso a pensar en una serie de premisas que quería que ‘su’ sistema tenga: que sea universal y cubra a toda la población para evitar la pobreza en la vejez, que sea un sistema justo que incentive a la cotización, pero sin la lógica de todo-o-nada, que se complementen ambos regímenes, pero sin ir en detrimento del sistema público, y que sea financieramente sostenible para solventar los problemas demográficos y laborales típicos del país. ¿Estaba siendo muy ambicioso?

Anexo N°1

(A) Modelos y características de las reformas de pensiones en América Latina (pre 2004)

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración
REFORMAS ESTRUCTURALES					
Modelo Sustitutivo Chile: Mayo 1981 Bolivia: Mayo 1997 México: Sept. 1997 El Salvador: Mayo 1998 R. Dominicana: 2003-06	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada ^b
Modelo Paralelo Perú: Junio 1993 Colombia: Abril 1994	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI ^a	Pública Privada
Modelo Mixto Argentina: Julio 1994 Uruguay: Abril 1996 Costa Rica: Mayo 2001 Ecuador: 2004	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI ^a	Pública Múltiple ^c
REFORMAS PARAMETRICAS O SIN REFORMA					
Brasil (RGPS Privado)	Público	Definida	No definida	Reparto o CPC	Pública
Brasil (resto) ^d Cuba Guatemala Haití Honduras Nicaragua: 2004 Panamá Paraguay Venezuela ^d	Público	No definida	Definida	Reparto o CPC ^b	Pública

Fuente: CEPAL (2006) - *Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*

(B) Tipos de Régimen de seguridad social (1990-2000)

Países	¿Realizó reforma estructural?	Tipo de reforma	Año de la reforma
Argentina	Sí	Mixto	1993
Bolivia	Sí	Sustitutivo	1996
Brasil	No		
Chile	Sí	Sustitutivo	1981
Colombia	Sí	Paralelo	1993
Costa Rica	No		
Ecuador	No		
El Salvador	Sí	Sustitutivo	1996
Honduras			
Guatemala	No		
México	Sí	Sustitutivo	1995
Nicaragua	No		
Panamá	No		
Paraguay	No		
Perú	Sí	Paralelo	1997
Rca. Dominicana	No		
Uruguay	Sí	Mixto	1995
Venezuela	No		

Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°2

Estimaciones evolución demográfica en Argentina, Brasil y Chile

		Argentina	Brasil	Chile
Expectativa de vida a los 60 años Varones	1980-85	16.11	15.33	16.76
	2000-05	17.82	17.26	19.09
	2020-25	19.65	19.08	20.82
Expectativa de vida a los 60 años Mujeres	1980-85	20.36	17.85	20.17
	2000-05	22.53	20.64	22.88
	2020-25	24.64	23.37	24.69
Dependencia demográfica a 1	1980	13.19	7.18	9.20
	2000	15.50	7.88	11.20
	2020	17.37	12.94	16.64

Fuente: Bertranou, F. M. (2001). *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile.*

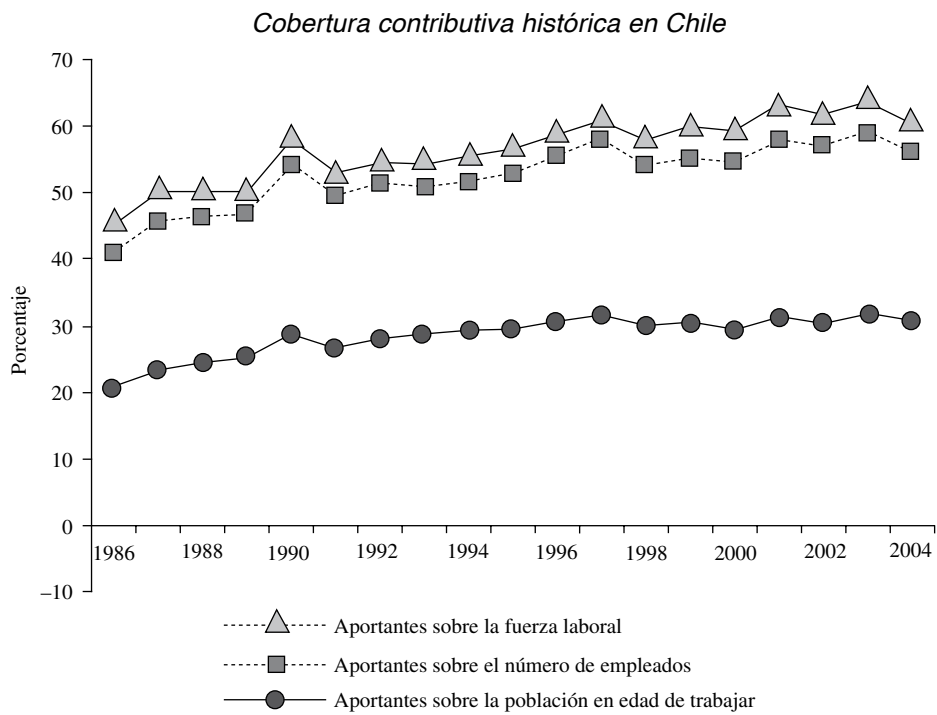
Anexo N°3

Evolución relación cotizantes/afiliados en Chile

Año	Afiliados	Cotizantes	% Cot./afil.
1982	1.440.000	1.060.000	73,6
1985	2.283.830	1.558.194	68,2
1990	3.739.542	2.642.757	70,7
1995	5.320.913	2.961.928	55,7
2000	6.280.191	3.196.991	50,9
2004	7.080.646	3.571.864	50,4
2006	7.683.451	3.474.839	45,2
2008	8.372.475	4.022.796	48,0

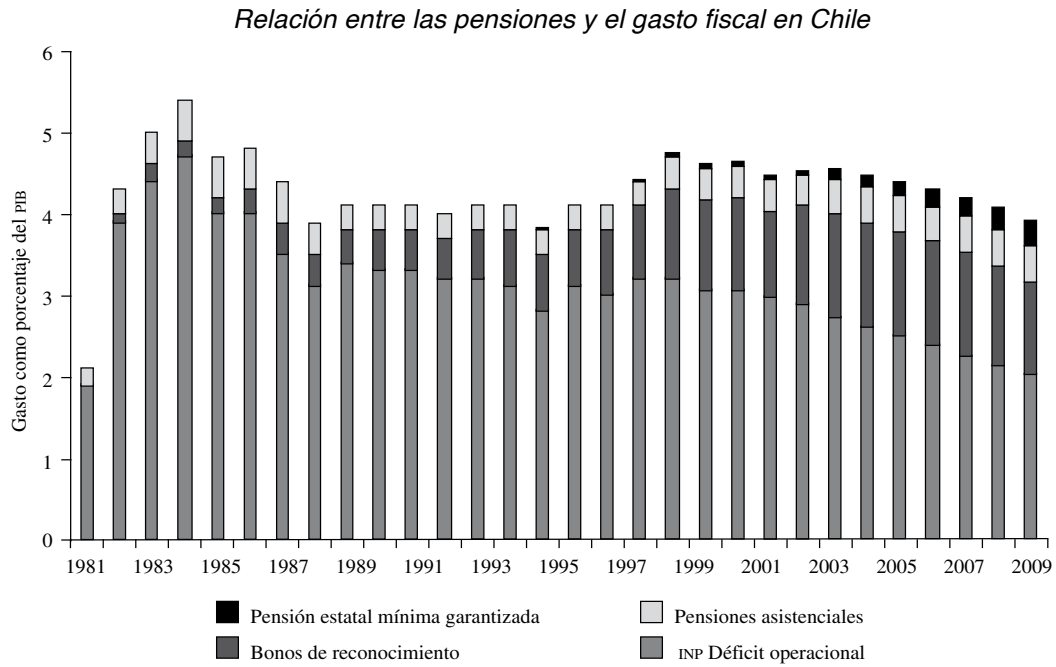
Fuente: Informe estadístico mensual de afiliados y cotizantes. Superintendencia AFP Chile.

Anexo N°4



Fuente: CEPAL (2010) – *Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile*

Anexo N°5



Fuente: CEPAL (2010) – *Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile*

Anexo N°6

Costo Administrativo como porcentaje del salario en el sistema privado (año 2002)

Modelo/ País	Depósito en cuenta individual	Administración (comisión más prima) ^a	Deducción Total	Costo administrativo (% de deducción total)
Sustitutivo				
Chile	10,00	2,43	12,43	19,54
Bolivia	10,00	2,21	12,21	18,10
México	6,27	4,24	10,51	40,34
El Salvador	11,02	2,98	14,00	21,28
Rep. Dominicana ^b	5,00	2,00	7,00	28,57
Nicaragua	7,50	3,00	10,50	28,57
Paralelo				
Perú	8,00	3,51	11,51	30,50
Colombia	10,00	3,50 ^d	13,50 ^d	25,93
Mixto				
Argentina	2,75	2,25	5,00	45,00
Uruguay	12,27	2,73	15,00	18,20
Costa Rica	4,50	^e	n.d.	n.d.
Promedio^c	8,28	2,88	11,16	25,81

Fuente: CEPAL (2004) - *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*

Anexo N°7

Beneficios Previsionales por régimen en el SIJP

Opción del Trabajador		Administración
Régimen de Reparto	Régimen de Capitalización (o régimen mixto)	
PBU	PBU	Estado
PC	PC	Estado
PAP		Estado
	JO	AFJP

Fuente: Cetrángolo & Grushka (2008) - *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*

Glosario:

PBU: Prestación Básica Universal

PAP: Prestación Adicional por Permanencia

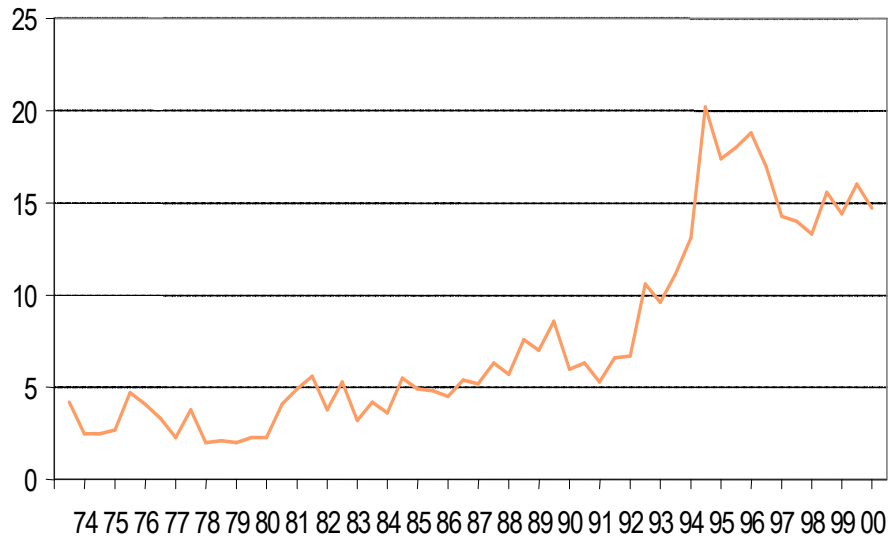
PC: Prestación Compensatoria

JO: Jubilación Ordinaria (prestación derivada de la Cuenta de Capitalización Individual)

AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (predominantemente privadas, aunque la legislación establece la existencia de una pública, hoy en manos del Banco de la Nación Argentina).

Anexo N°8

Tasa de desocupación: Gran Buenos Aires (1974-2000)



Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°9

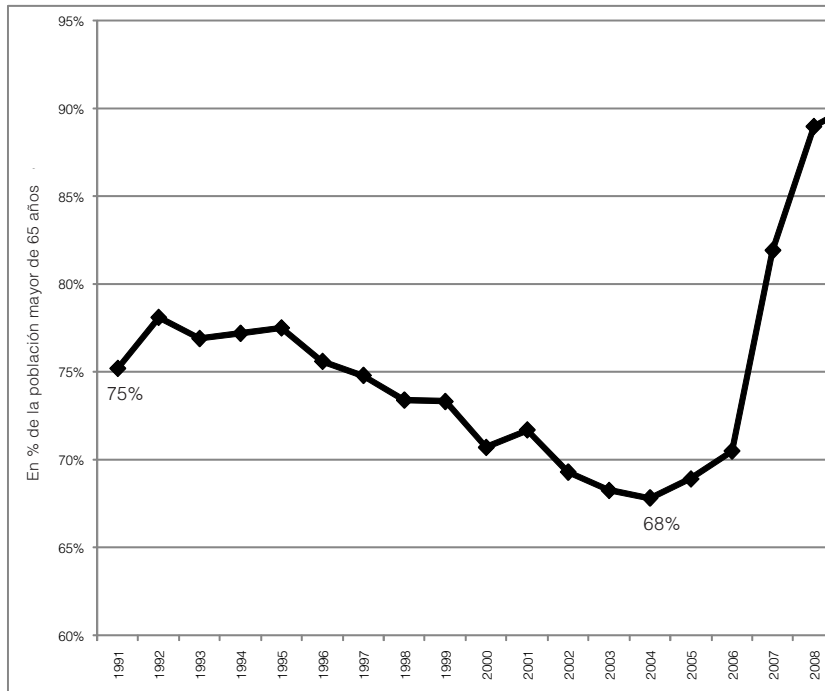
Afiliados y aportantes al régimen de capitalización

FECHA	AFILIADOS	APORTANTES
30/06/95	3.843.099	2.033.393
30/06/96	5.245.208	2.585.854
30/06/97	5.820.534	2.986.667
30/06/98	6.696.248	3.274.847
30/06/99	7.475.250	3.366.206
30/06/00	8.103.974	3.349.210

Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°10

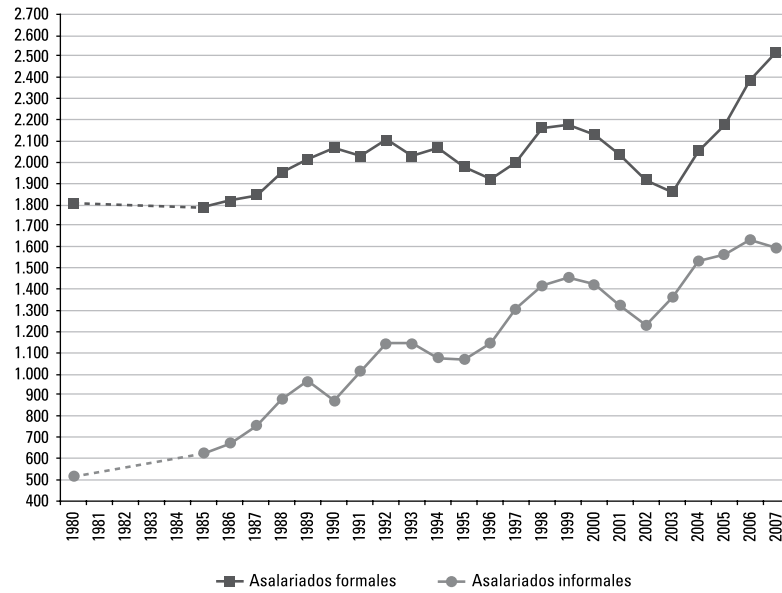
Cobertura del sistema previsional en la población mayor de 65 años



Fuente: Bertranou et al. 2012 - *Más allá de la privatización la reestatización del sistema previsional de argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad*

Anexo N°11

*Evolución de la cantidad de asalariados informales y formales en el Gran Buenos Aires
(en miles de personas)*



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008) - *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*

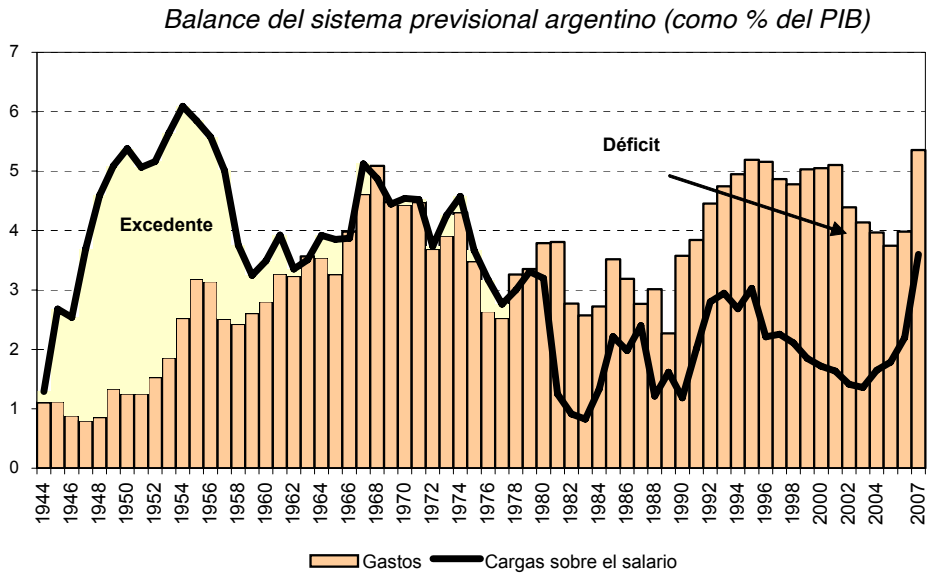
Anexo N°12

Evolución aportantes del SIJP

FECHA	APORTANTES/OCUPADOS	APORTANTES/PEA
05/95	38.9	32.1
05/96	40.1	33.5
05/97	41.1	34.7
05/98	38.5	33.6
05/99	39.7	34.3
05/00	36.8	31.2

Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°13



Fuente: Cetrángolo & Grushka (2008) - *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*

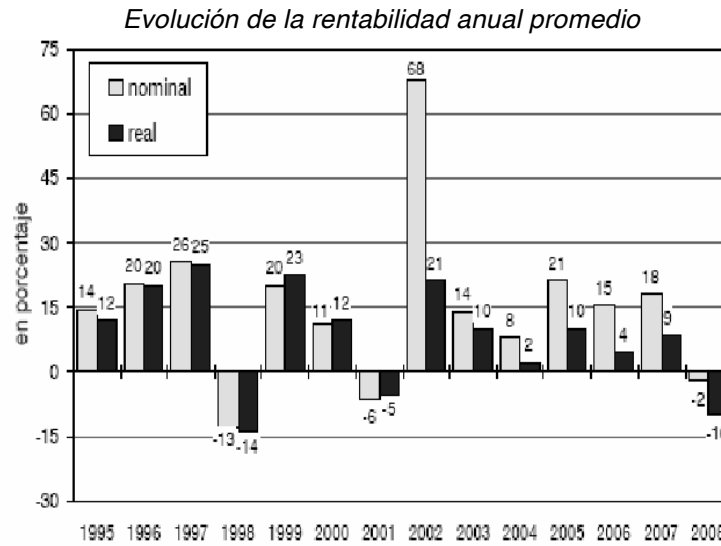
Anexo N°14

Recaudación anual AFJP (en millones de pesos)

Año	Recaudación	% de aportes obligatorios
1994	1.884,5	99,2
1995	2.744,7	97,8
1996	3.417,0	96,7
1997	3.985,7	97,7
1998	4.320,0	97,6
1999	4.387,2	98,0
2000	4.344,3	98,1

Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°15



Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°16

Estructura de los aportes y comisiones en el régimen de capitalización (2000)

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

Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°17

Aportantes al sistema de reparto neto y como porcentaje del SIJP

Fecha	Aportantes al Régimen de Reparto	Aportantes como Porcentaje del SIJP (%)
Dic 1994	2.402.535	47.80
Dic 1995	1.865.696	39.40
Dic 1995	1.552.591	30.65
Dic 1996	1.552.591	24.54
Dic 1997	1.321.069	21.75
Dic 1998	1.229.950	19.86
Dic 1999	1.103.535	18.48
Dic 2000	1.018.014	17.56
Dic 2001	889.879	16.88
Dic 2002	810.891	16.22
Dic 2003	862.567	15.99
Dic 2004	1.035.852	15.61
Dic 2005	1.031.289	15.57
Jun 2006	1.102.416	16.08

Fuente: Lódola et al. 2009 - *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*

Anexo N°18

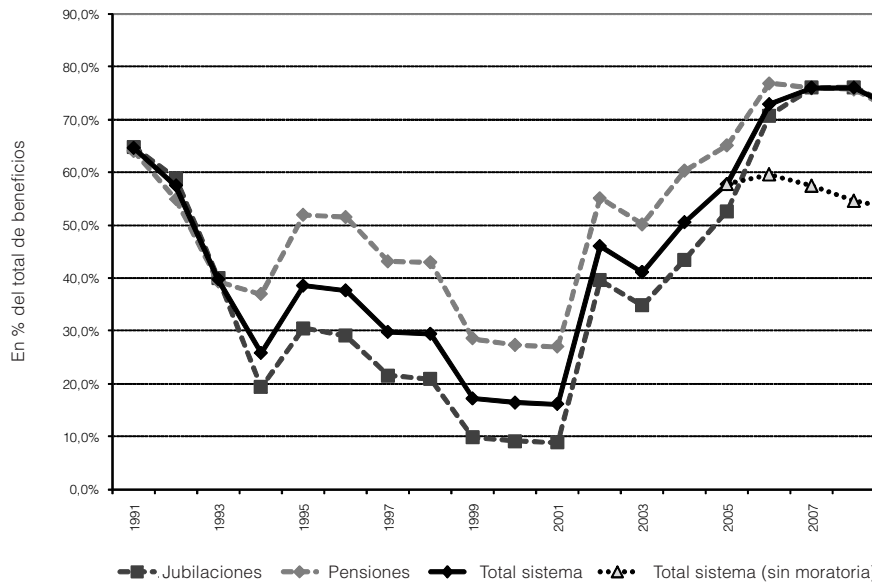
Cobertura del sistema previsional en la población mayor de 65 años según categorías

	Categoría	2005	2010	Diferencia (p.p.)
<i>Total</i>		68,9	90,7	21,8
Género	Hombres	73,1	86,8	13,7
	Mujeres	66,3	93,3	27,0
Edad	65-69	48,6	80,4	31,9
	70-74	67,9	95,4	27,5
	75-79	82,0	95,9	13,9
	80+	85,4	96,6	11,2
Educación	Prim. Incomp.	65,0	92,0	26,9
	Prim. Comp.	68,6	92,5	23,9
	Sec. Comp.	73,6	87,5	13,9
Ingreso	Quintil 1	36,6	83,9	47,3
	Quintil 5	80,2	84,1	3,9

Fuente: Bertranou et al. 2012 - *Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad*

Anexo N°19

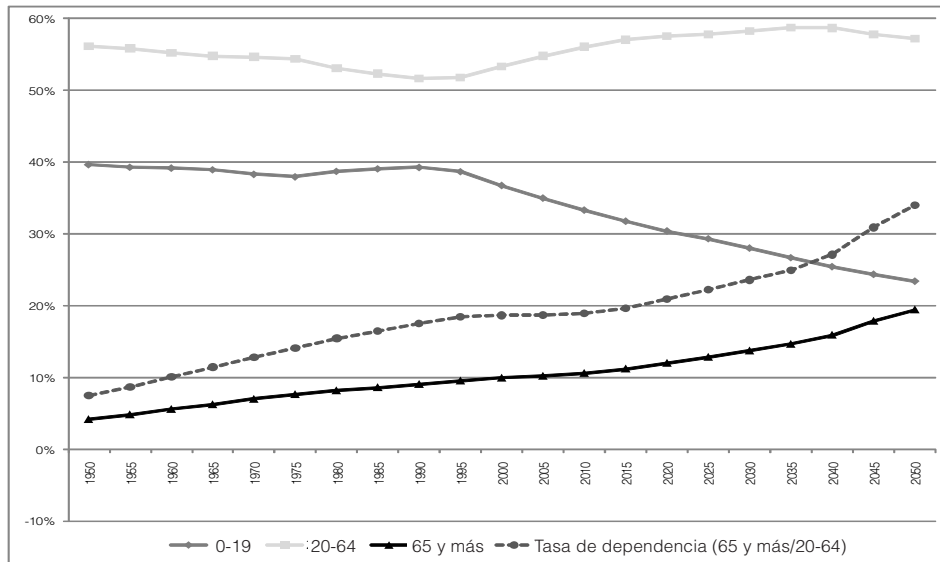
Proporción de prestaciones previsionales con beneficio mínimo



Fuente: Bertranou et al. 2012 - *Más allá de la privatización la reestatización del sistema previsional de argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad*

Anexo N°20

Evolución demográfica 1950-2050



Fuente: Bertranou et al. 2012 - *Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad*