



Centro de Estudios Económicos Argentina XXI

Las promesas incumplidas del Sistema de Reparto

Ignacio Zorzoli

Marzo 2022

1. INTRODUCCIÓN

A finales del año 2008, tras catorce años de la sanción de la Ley N° 24.241 por la cual se establecía la creación de un Sistema Previsional basado en dos pilares uno público y uno privado, el Estado Nacional argentino tomó la decisión de poner fin a esa experiencia. El Sistema Previsional creado a partir de la mencionada ley no sólo implicaba una modificación del sistema previo, sino que implicaba una reestructuración completa de lo que hasta ese momento existía en nuestro país. Con la sanción de la Ley N° 24.241 nació un Sistema Previsional basado en dos pilares bien marcados. Por un lado, un pilar administrado por el sector público con una lógica basada en una estructura de reparto, exactamente igual a lo que había existido en el país hasta ese momento. Por otro lado, la novedad que surgió en el aquel año 1994, era el surgimiento de un pilar de administración privado basado en una lógica de capitalización individual.

Luego de ese corto período para lo que a reestructuraciones de sistemas se refiere, el gobierno nacional tomó la decisión de eliminar el pilar privado, disolver las empresas que se dedicaban a administrar los fondos producto de los aportes y estatizó la totalidad del dinero que los trabajadores habían ahorrado.

El proceso de vuelta al *status quo* que significó la creación del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) de administración pública en su totalidad y con una lógica de reparto, pudo lograrse a partir de una creciente demanda de la sociedad por las falencias que mostraba la estructura institucional previa. Esta demanda de la sociedad fue promovida y en muchos momentos impulsada por el propio gobierno nacional, actor fundamental de una serie de críticas al sistema que nació en el año 1994.

Estas críticas se basaban en dos grandes frentes, en función del sector de la población a la que estaba dirigido. Por un lado, se planteó la imposibilidad real del Sistema Previsional Argentino para incrementar la cobertura previsional para gran parte de los adultos mayores. Esto generó un aumento del disgusto del sector de la sociedad que estaba había quedado excluida de las fuentes de trabajo formales y para las cuales el orden nacido a mediados de la década de 1990 no había podido dar respuesta. Por otro lado, las críticas se basaban en las altas tasas de comisiones sobre aportes que imponían las AFJP, algo que licuaba los futuros haberes previsionales, y un ataque por la caída de la rentabilidad de las carteras de inversión que las AFJP administraban tras el estallido de la crisis de las hipotecas *subprime*. Este segundo punto se centró en generar un aumento del descontento de una parte del sector de la sociedad que sí gozaba de una cobertura. Todo esto estuvo acompañado por una serie de promesas que el gobierno nacional realizó a partir de la posibilidad de retornar a un Sistema Previsional público basado en el régimen de reparto. Según lo que justificaba el gobierno, al volver al *status quo* y dejar atrás el sistema viejo, el propio Estado Nacional gracias a una administración más eficiente y justa, podría dar respuesta a esas demandas que crecían en la sociedad.

El objetivo del presente informe es justamente analizar el desempeño del SIPA a lo largo de los trece años que lleva vigentes y poder corroborar si esas promesas realizadas por parte del Estado Nacional pudieron concretarse.

2. MODIFICACIONES PREVIAS.

Para entender el alcance de la reforma llevada adelante por el gobierno nacional, es necesario comprender una serie de modificaciones que el gobierno introdujo en el esquema que nació en el año 1994, como una forma de poder solucionar los problemas que el SPA mostraba.

Estos primeros cambios estructurales se llevaron adelante bajo la promulgación de la Ley N°26.222 sancionada a comienzo de dicho año. Dentro de las modificaciones que introducía la ley vamos a centrarnos en las más relevantes. En primer lugar, a partir de su promulgación se establecía que los afiliados al sistema privado que no hubiesen podido alcanzar en sus cuentas de capitalización un saldo igual o superior a los \$20.000 deberían trasladar sus futuros aportes al sistema público pasando a formar parte del sistema de reparto. Dichos fondos comenzarían a constituir el FGS que sería administrado por la ANSeS. A su vez, los fondos de aquellos que estaban alcanzados por regímenes especiales, como el caso de empleados del poder judicial, investigadores científicos, docentes y otros también se veían en la obligación de derivar los fondos acumulados en sus cuentas privadas al sistema público. Además, la ley establecía que las comisiones de las AFJP no podrían superar el 1% del total de ingresos de los aportantes, lo cual implicaba, una reducción del orden del 50% de las comisiones.

Otro punto que es de vital importancia era la introducción de la posibilidad de realizar un cambio entre el sistema de capitalización privado y el de reparto cada cinco años. Esta medida que en principio buscaba la posibilidad de que surja una competencia económica entre los dos regímenes, haciendo que los procesos de mercado terminen reduciendo los costos para los aportantes y aumentara la eficiencia de por lo menos uno de los dos, terminó derivando en la posibilidad de hacer un arbitraje especulativo. Por otro lado, se introducía una novedad en lo que a administración de las carteras de inversión de las AFJP se trataba.

La superintendencia de AFJP (SAFJP), establecía porcentajes máximos que las administradoras podían derivar a cada uno de los instrumentos que se ofrecían en los mercados financieros locales. El *leitmotiv* de esta medida era garantizar una diversificación mínima que permitiese una reducción del riesgo de mercado y una administración más eficiente de los fondos de los futuros jubilados. En contrapartida, a partir del 2007, establecía un porcentaje mínimo del 5% que las distintas AFJP debían invertir obligatoriamente en proyectos productivos o de infraestructura de mediano y largo plazo en el país, medida que atentaba contra la libertad de elección de los equipos técnicos de las administradoras los cuales debían tener como objetivo principal obtener la mejor tasa de rendimiento para el beneficio de los aportantes. Esta medida, en combinación con la obligación de colocar los fondos administrados en los productos más seguros y rentables, derivó en que la gran mayoría del dinero que representaba ese 5% fuese destinado a proyectos mayoritariamente públicos.

Por último, la ley establecía que, a diferencia de lo dispuesto por su contrapartida del año 1994, los indecisos que, pasados 90 días corridos desde su incorporación al mercado laboral, no hubiesen dejado expresa su decisión respecto a cuál AFJP destinarían sus aportes serían incluidos dentro del sistema público de reparto.

Todas estas modificaciones no solo implicaban una profunda reforma respecto a la estructura que había sido edificada en base a la reforma del año 1994, sino que también planteaba el principio de una vuelta atrás respecto a esa reestructuración. En palabras de la entonces ministra de economía Felisa Miceli, esta reforma permitía “...*la recuperación por parte del Estado Nacional de estos recursos que fueron quitados cuando se hizo la reforma de 1994 y que son **legítimos fondos del Estado***”. Más allá del análisis económico que se realizará sobre el resultado de la reestatización, queda en claro que el Ejecutivo Nacional buscaba la reincorporación de los estos fondos propiedad de los futuros jubilados y pensionados, al percibirlos como pertenecientes en realidad al Estado.

Sin embargo, no habiendo transcurrido ni siquiera dos años de la promulgación de la Ley N°26.222, el gobierno nacional enviaba un proyecto de ley que retornaba al SPA a una administración basada cien por ciento en un sistema de reparto. Finalmente, a finales del año 2008, y habiendo transcurrido apenas 516 días de las antes mencionadas reformas, se promulgaba la Ley N°26.425 bajo la cual se establecía el traspaso compulsivo de todos los ahorros administrados hasta el momento por las AFJP al nuevo sistema de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Por su parte, los fondos acumulados bajo la administración de las AFJP, las cuales serían disueltas, serían transferidos al FGS. Este traspaso suponía para el gobierno quedarse un stock de activos financieros que contabilizaban un total 27.233 millones de dólares norteamericanos al valor del tipo de cambio de diciembre del año 2008. No es un dato menor que el 52,60% de ese total estaba representado por títulos de deuda soberana emitidos por el propio Estado Nacional. Para ponerlo en evidencia, esto implicaba que el 8% del total del stock de deuda emitida por el Sector Público pasaba a ser controlada por una institución del propio sector público, duplicando la llamada deuda intra-sector público.

Ahora bien, uno podría, en principio, no dudar de las buenas intenciones por parte del gobierno e interpretar que el traspaso de esos montos previamente administrados por las AFJP a las esferas del estado nacional fueron una consecuencia secundaria. Si tenemos en cuenta que la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones implica necesariamente el cierre de las administradoras se puede sostener que el dinero por ellas administradas pase a la órbita de algún organismo que dependa del Estado Nacional, en este caso ANSES. Si las promesas del gobierno concernientes a aumentar los beneficios de los adultos mayores y a solucionar las falencias que el SIJP mostraba en efecto se hubiesen cumplido, podríamos esperar que el traspaso de los fondos fue solo una consecuencia para llevar adelante aquella gestión de política económica.

El siguiente apartado se centra en analizar la evolución de los indicadores del SIPA para poder poner en contraste la idea de que efectivamente el gobierno buscaba una mejora del SPA.

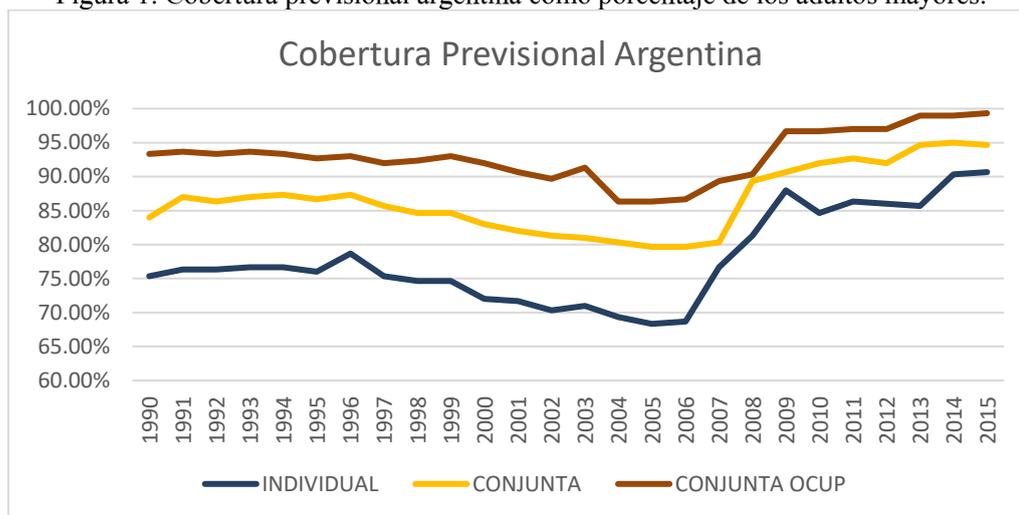
3. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA Y LA TASA DE SOSTENIBILIDAD.

Comenzaremos analizando las principales variables demográficas. El primer dato para analizar es el nivel de cobertura que mostró el sistema. Tal como señalamos el nivel que mostraba este indicador fue una de las principales críticas que el Estado esgrimió contra el anterior sistema. Ahora bien, lo que se puede observar con respecto a la cobertura previsional a partir de la

reestatización del sistema en el año 2008, es un fuerte aumento de la cobertura sobre todo en el caso de lo que al indicador individual se refiere.

Es incuestionable que la tendencia decreciente que se venía manifestando desde la crisis del año 2001 y hasta la puesta en marcha de las modificaciones señaladas a comienzo del presente capítulo, fueron revertidas. Tal como se puede observar en el siguiente gráfico (1), a partir del año 2009 se logra romper la barrera del 85% de cobertura individual, llegando incluso desde el año 2014 a superar el 90%. Por otro lado, el indicador que contempla la cobertura conjunta ocupacional superó en ese mismo año el nivel del 95% llegando a casi la totalidad de cobertura para el año 2013.

Figura 1: Cobertura previsional argentina como porcentaje de los adultos mayores.



Fuente: Elaboración en base a Secretaría de la Seguridad Social (2003) , Centrángolo (2008) y Cappa et. al. (2020)

Esto supone un hito para el SPA que le permite estar más cerca que en ningún momento de su historia del objetivo de universalidad si contemplamos este tercer indicador, aunque resta continuar profundizando este camino si lo que se busca es la universalidad individual.

Ahora bien, es importante remarcar cómo se consiguió este salto tan significativo, logrado además en un período de tiempo relativamente corto, apelando únicamente a un cambio de paradigma en el andamiaje institucional del SPA. Para comprender se analizará un indicador que hasta el momento no habíamos mencionado, que es la tasa de dependencia o su inverso que es la tasa de sostenimiento.

Se define a la tasa de dependencia del sistema (d) como la proporción entre la cantidad de jubilados (J) y la cantidad de trabajadores Activos Aportantes (La).

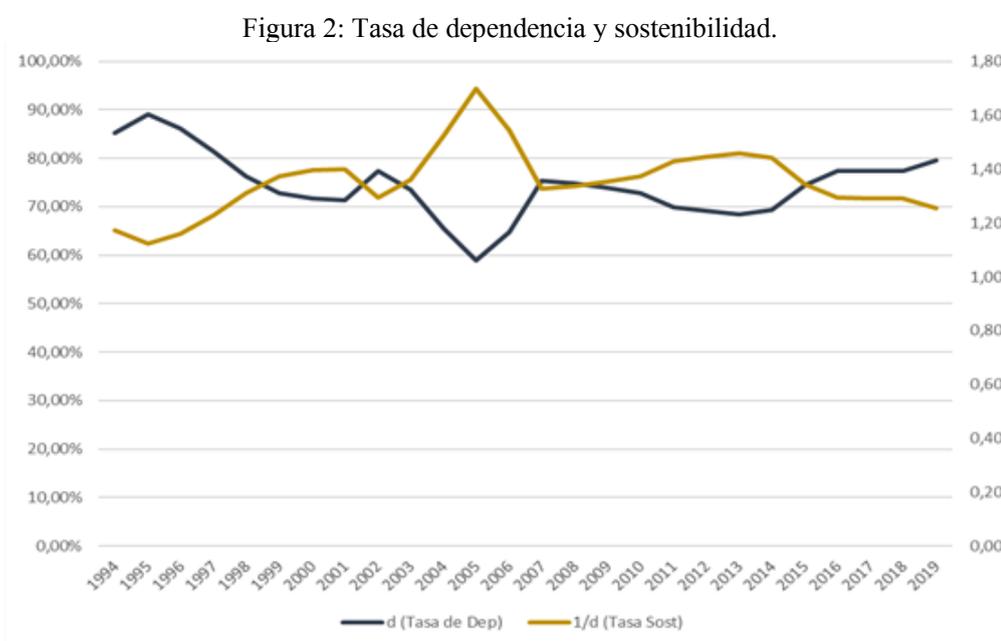
$$d = \frac{J}{La} \quad (1)$$

En un sistema de reparto, para que los ingresos y los egresos estén en equilibrio, es decir para que se logre el autofinanciamiento a partir de los flujos generados por el propio sistema, tomando como dato que se trata de un sistema con beneficio definido, se debe cumplir que la tasa de sustitución del haber jubilatorio en función del salario (s) es igual a la tasa de aporte de los activos (c) sobre la tasa de sustitución.

$$s = \frac{c}{d} \quad (2)$$

Queda entonces en evidencia la importancia de la tasa de sustitución en un sistema de reparto con beneficio definido, ya que mientras que el aporte de activos está definido según las condiciones legales que aplican en el momento, la tasa de sustitución es una función de la tasa de dependencia y cualquier brecha que genere un desequilibrio debe y es financiado por parte del Estado Nacional.

A continuación, se muestra la evolución en el tiempo de la tasa de dependencia, expresada en el eje izquierdo del gráfico (2), y de la tasa de sostenimiento, expresada en el eje derecho.



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por ANSES, O. Ferres y MTEYSS.

Se observa que a partir del año 2008 se produce una baja muy pronunciada de la tasa de sostenimiento del SPA, ubicándola en valores por debajo de 1,40. A partir del año 2011 ese número crece levemente para situarse en torno al valor antes mencionado y finalmente se da una caída sostenida desde el año 2016 hasta ubicarse en valores que rondan 1,20.

Ahora bien, a modo simplificado y únicamente como una forma de estimar órdenes de magnitud, podemos calcular cuál debería ser la tasa de sustitución del haber previsional medio en relación con el salario medio. Si tomamos en cuenta que durante ese período la tasa de aporte de los activos fue del 27%, esto implica que la tasa de sustitución se ubica en el 37,80% para una tasa de sostenimiento de 1,40 y en el 32,40% para una tasa de sostenimiento del 1,20.

4. EVOLUCIÓN DEL MONTO Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS HABERES.

El bajo valor absoluto de la tasa de sostenimiento resultado del ingreso al sistema previsional de una gran cantidad de personas producto de las moratorias, implicó una caída

de los haberes jubilatorios medios y que a lo largo del tiempo casi la totalidad de los beneficiarios del sistema previsional perciban ingresos por debajo de la media.

En un contexto de suba de las tasas de inflación como consecuencia de la salida de la Convertibilidad y la posibilidad por parte del Estado Nacional de financiar parte del déficit fiscal a partir de un aumento de la emisión monetaria, comenzó a ser necesario un ajuste de los ingresos de los adultos mayores que pudiese resguardar el poder adquisitivo ante la erosión sistemática de la moneda nacional. Es importante remarcar que el gobierno, entre el año 2002 y el 2006 realizó aumentos de la jubilación mínima de un 13%, mientras que en el mismo período el índice inflacionario publicado por el INDEC mostró un aumento de aproximadamente 90%.

Asimismo, si observamos los aumentos propuestos para la parte que continuaba bajo la lógica del sistema de reparto, los aumentos de los haberes jubilatorios fueron otorgados de forma discrecional mediante Decretos de Necesidad y Urgencia otorgados por el Ejecutivo Nacional. Esta discrecionalidad, que se orientó principalmente a ofrecer aumentos previsionales en los tramos de haberes más bajos, generó una fuerte inequidad entre los beneficiarios, volviendo a una situación de descalce entre los aportes realizados durante la etapa activa y los haberes percibidos llegado el período jubilatorio. Recordemos que el perjuicio que esto introduce en la percepción económica de los agentes es considerar a los aportes jubilatorios como un impuesto al trabajo en lugar de un ahorro compulsivo para la etapa pasiva.

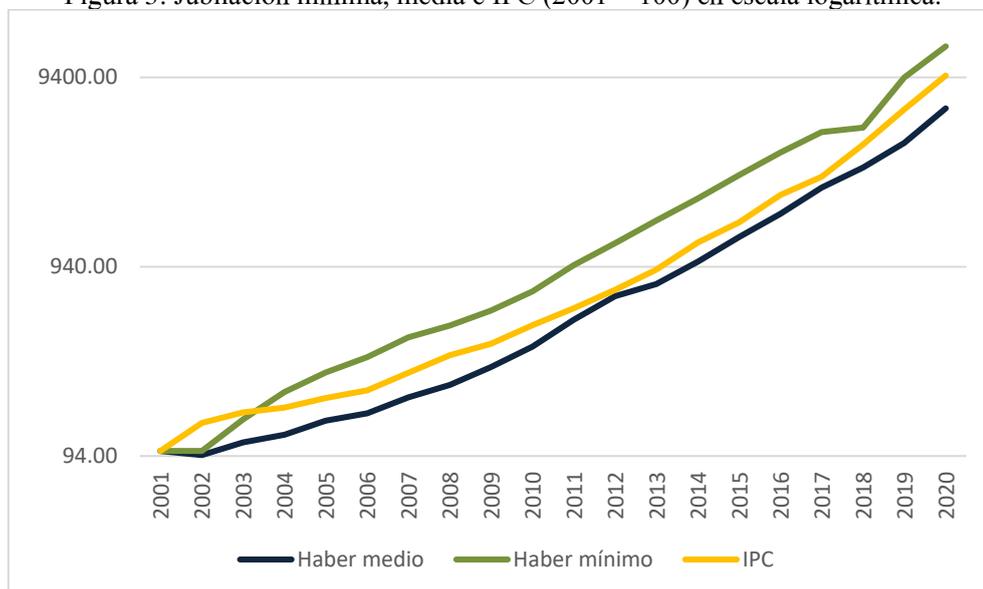
Efectivamente, si analizamos lo sucedido a partir del año 2002, con el fuerte aumento del nivel de precios producto de la salida de la Convertibilidad y el impacto en la suba del tipo de cambio que eso generó, podemos destacar dos datos.

En primer lugar, si comparamos el aumento del indicador de precios al consumidor con los aumentos del haber jubilatorio mínimo, vemos que en todo el período las jubilaciones se ubicaron por sobre la inflación. Ahora bien, si a este indicador lo comparamos con el haber previsional medio, podemos ver que la situación es completamente opuesta, tal como se puede ver en el gráfico (3). A efectos de realizar un mejor análisis, los datos se han colocado en escala logarítmica, teniendo en cuenta la disparada inflacionaria de los últimos años, algo que no permitiría apreciar lo sucedido durante las primeras etapas del período analizado.

Como se puede observar, en ninguno de los años que estamos considerando, el haber medio obtuvo aumentos por sobre el nivel de precios. Esto nos habla de un claro perjuicio de los beneficiarios que percibían jubilaciones medias o altas respecto a la capacidad del poder de compra que las mismas pudieron sostener a lo largo del tiempo. En contrapartida, las jubilaciones mínimas siempre obtuvieron aumentos por sobre el nivel de precios. Vale la pena aclarar que estos son precisamente los haberes de aquellos que obtuvieron un beneficio jubilatorio a partir de las sucesivas aperturas de las distintas moratorias. Es decir que más del 50% de los adultos mayores, los cuales no realizaron durante la etapa activa aportes para la etapa adulta, no solo obtuvieron un haber, sino que a lo largo del tiempo éste fue aumentando el poder de compra. En contrapartida, aquellos que sí vieron un descuento en su salario neto producto de los aportes jubilatorios, vieron que sus ingresos en la etapa pasiva se veían castigados conforme el paso del tiempo avanzaba. Esta realidad no hace más que reforzar el concepto de que en la actualidad los descuentos jubilatorios

no son más que un impuesto al trabajo formal en lugar de percibirse como un ahorro para el futuro.

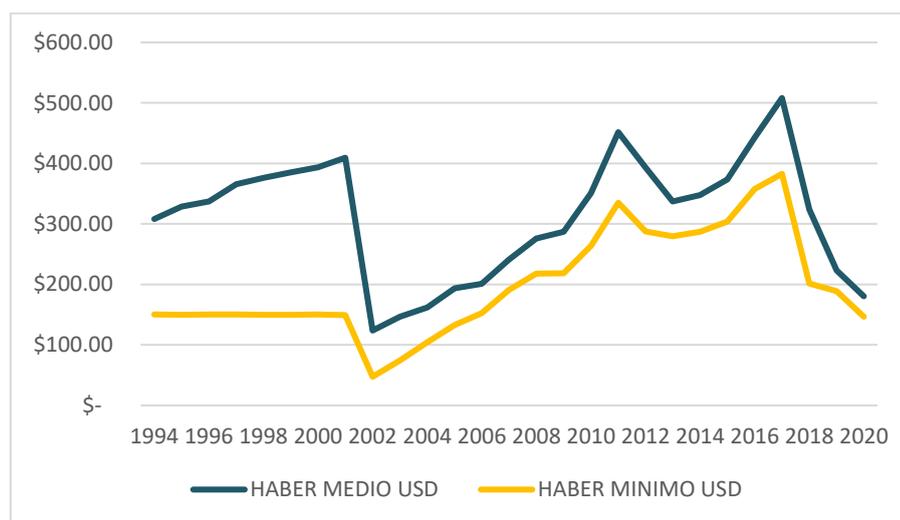
Figura 3: Jubilación mínima, media e IPC (2001 = 100) en escala logarítmica.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos publicados por INDEC, MTEySS y ANSES.

Ahora, es importante analizar cómo fue evolucionando el haber medio y el haber mínimo jubilatorio ajustado por el tipo de cambio vemos una situación más que importante que vale la pena señalar. Durante toda la etapa previa a la fuerte devaluación de la moneda nacional con la salida de la Convertibilidad, el haber jubilatorio mínimo se mantuvo fijo en los U\$S 150, mientras que en contrapartida el haber medio aumentó año tras año hasta ubicarse en los U\$S 409,50. A partir de ahí se observa una fuerte caída de ambos y con posterioridad una recuperación, más acelerada como mencionamos en el caso de los haberes mínimos. Si es importante resaltar que desde el año 2007, un año antes de la reestatización del SPA, el salario mínimo se ubicó por sobre el nivel histórico de los U\$S 150. Sin embargo, como se puede ver en el siguiente gráfico (4), podemos ver que en ningún momento el salario mínimo logró superar el máximo establecido en el año 2001 para el haber medio. Por otro lado, a lo largo del tiempo, el haber medio medido en moneda extranjera superó a los niveles del año 2001 únicamente en los años 2011, 2016 y 2017.

Figura 4: Haber mínimo y medio en dólares norteamericanos.

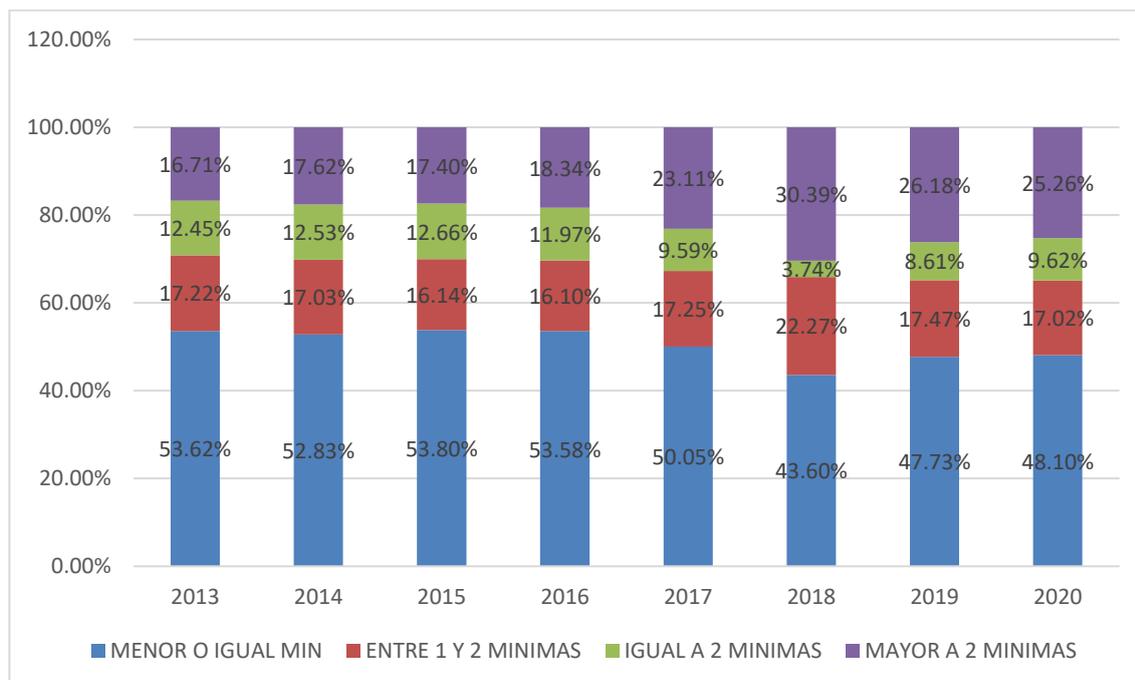


Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS, ANSES y O. Ferres (2008)

Estos datos, que por sí mismos muestran un deterioro profundo de las jubilaciones en el período explicado a partir del año 2008 con la reforma previsional, se agravan cuando evaluamos cómo evolucionó la proporción de jubilados que cobran la mínima en comparación al resto.

Tomando en cuenta los datos de la ANSeS vemos que en el período comprendido entre el año 2013 y 2017, más del 50% de los beneficiarios del SPA cobraban una jubilación igual o menor a la mínima. El número decrece en los años subsiguientes, pero se estabiliza en torno al 48%. Si tomamos en cuenta el siguiente escalón comprendido entre uno y dos haberes mínimos vemos que más del 70% de los jubilados se encuentran en esta categoría, tal como se puede observar en el gráfico (5). Tal como mencionamos, para aumentar el nivel de cobertura que se había mantenido durante el período comprendido desde los años 1994 y 2008 sin realizar una serie de modificaciones en el mercado laboral tendientes a reducir la informalidad, se podía recurrir únicamente a dos mecanismos. A un aumento desmedido de los déficits del sistema los cuales serían financiados a partir de transferencias del Tesoro Nacional, o por el contrario una caída fuerte de la tasa de sustitución del haber previsional respecto al salario de los activos según la fórmula (2) dada la tasa de sostenibilidad. Efectivamente en el período analizado el gobierno recurrió a una combinación de ambas para poder sostener un sistema que con el paso del tiempo se vuelve cada vez más insostenible desde el punto de vista económico.

Figura 5: Porcentaje del total de adultos mayores según la escala de ingreso previsional.



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

5. CONCLUSIONES.

A partir del análisis que pudimos llevar adelante respecto a la evolución que sufrió el futuro de los adultos mayores que participan en el SPA, podemos encontrar que el Estado poco hizo para recomponer las falencias en las que se encontraba el sistema que nació en el año 1994. Más aún, es evidente de la información detallada en estas páginas que en gran parte de los indicadores esta realidad se vio incluso perjudicada respecto a la situación previa.

Si bien desde este trabajo no pretendemos soslayar las falencias reales que tenía el SIJP, es evidente que la solución podría haberse encontrado a partir de modificaciones paramétricas manteniendo el esquema básico que mostraba la estructura institucional. La necesidad de una reforma y con ello el surgimiento de una serie de críticas en muchos casos reales, en algunas magnificadas y en otras totalmente injustificadas, obedeció más bien a fines políticos que económicos. Cuando uno evalúa las palabras de los propios dirigentes de aquella gestión encuentra que la medida estaba destinada lisa y llanamente a la recuperación de una masa de dinero que, a pesar de ser propiedad de los trabajadores, el Estado considera como propia. Fue esta necesidad de liquidez por parte del gobierno nacional y no la búsqueda de un aumento en la calidad y una mejora en la eficiencia del sistema la que impulsó al gobierno a reestatizar el SPA.

Desde este informe buscamos mostrar que esta segunda intención está totalmente descartada cuando uno analiza cómo evolucionaron las principales variables económicas

en lo que respecta a haberes previsionales, relación entre aportes y beneficios jubilatorios y la posibilidad de mantener el nivel de consumo en la etapa laboral pasiva. Si bien no fue algo en lo que profundizamos, vale la pena señalar el estado crítico en el que se encuentra el SPA en el presente, similar a lo sucedido a finales de la década de 1980, situación que llevó a la reforma del 94.

Es posible que la economía del país no se encuentre en estos momentos en condiciones de llevar adelante una nueva reestructuración del Sistema Previsional, algo que por demás podría probablemente condenar al fracaso a esa reforma. Pero sí es evidente a la vista la necesidad de realizar una serie de reformas paramétricas y en algunos casos incluso de fuste, con inteligencia responsabilidad, para intentar salvar no a un Sistema, sino la realidad económica de millones de adultos mayores que de él dependen.