

Revista Taripawí

Revista semestral de estudios sobre Sociedad y
Justicia



IEFyC – UEJN

ISSN 1853-0877

Versión en línea: www.institutouejn.org.ar/taripawi.html

Del SIJP al SIPA
*Cambios recientes en el sistema
de previsión social argentino*



Gabriel Calvi*

Elsa Cimillo**

* Gabriel Calvi, Lic. en Sociología y en C. Política (UBA), docente-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, director del proyecto UBACyT “Modelo de dólar alto y distribución del ingreso. Un estudio de la desigualdad en la Argentina de la post-convertibilidad” (gcalvirodiles@hotmail.com).

** Elsa Cimillo, Lic. en Economía (UBA) (ecimillo@hotmail.com).

Resumen

En este trabajo se analiza la evolución de distintos indicadores relativos al sistema de previsión social (cotizantes, beneficios, tasas de aportes y contribuciones, ingresos, erogaciones, haberes, entre otros) con el objeto de determinar el impacto de la reforma de 1993: un notable deterioro de las condiciones de retiro de los asalariados, una significativa reducción del costo salarial son los principales elementos que emergen del análisis propuesto. Asimismo, se realizan simulaciones que permiten identificar la masa de recursos que dejó de percibir el Estado y que fueron captados por el sector financiero, parte de la cual, más tarde o más temprano, volvería a las arcas del tesoro nacional -para cubrir el déficit en el sistema previsional- bajo la forma de deuda pública, realimentando así la expansión de la valorización financiera en la economía. Por último, un análisis de la reformulación reciente -en comparación con las principales características de los dos sistemas que estuvieron vigentes sucesivamente desde 1968 y 1993- nos faculta para dar cuenta de cambios y continuidades en la materia de previsión social.

Los indicadores empleados en este trabajo fueron elaborados con datos provenientes de: MTESS, SAFJP y MECON. Asimismo, debidamente fueron consultadas distintas fuentes normativas: leyes 18.037, 18.038, 24.241, 24.463, 25.994, 26.222, 26.417, 26.425 y decretos 78/94, 525/95, 833/97, 491/2004, entre otros.

Introducción

Como parte de un proceso de virtual *privatización de la cuestión social* y en el marco de las opciones de política de corte neoliberal que predominaron en la década de pasada, fue instaurado hacia el año 1994 un sistema previsional de carácter mixto -el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)- que reemplazaba al sistema anterior, vigente desde fines de los años sesenta -el Sistema Nacional de Previsión Social-, y contemplaba dos tipos de regímenes de retiro. Un régimen privado de capitalización individual de aportes era instaurado ahora como alternativa 'opcional' a un régimen público que, aunque modificado en múltiples aspectos, mantendría su organización en torno al principio tradicional de solidaridad intergeneracional.

A casi quince años de vigencia del sistema previsional mixto implantado en los '90, la reciente re-estatización del subsistema de capitalización nos sirve de excusa para evaluar las principales consecuencias derivadas de la reforma previsional de 1993, así como las alteraciones que representa el nuevo esquema. En este trabajo se analiza la evolución de distintos indicadores relativos al sistema de previsión social (cotizantes, tasas de aportes y contribuciones, ingresos, beneficiarios, haberes, erogaciones, entre otros) con el objeto de determinar el impacto de la reforma de 1993. Asimismo, se realizan simulaciones que permiten identificar la masa de recursos que dejó de percibir el Estado y que fueron captados por el sector financiero, parte de la cual -más tarde o más temprano- volvería a las arcas del tesoro nacional bajo la forma de deuda pública, realimentando así la expansión de la valorización financiera en la economía. Por último, un análisis de la reformulación reciente nos faculta para dar cuenta de cambios y continuidades en la materia de previsión social.

Los indicadores empleados en este trabajo fueron elaborados con datos provenientes de: MTESS, SAFJP y MECON. Asimismo, fueron debidamente consultadas distintas fuentes normativas.¹

Antecedentes del SIPA: del SNPS al SIJP

Normativamente uniformado desde fines del año 1968 en torno a dos piezas de legislación -la ley 18.037 y la ley 18.038, relativas a regímenes de asalariados y autónomos, respectivamente-, el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), de carácter contributivo y obligatorio, había establecido las condiciones de retiro de la amplia mayoría de la población activa del país. Fundado en un principio de solidaridad intergeneracional -los aportes de los trabajadores en actividad financiaban los haberes de aquellos en situación de retiro-, el sistema estaba orientado a garantizar ingresos a trabajadores asalariados y autónomos retirados de su actividad -o a sus deudos- a través de varios conceptos alternativos: jubilaciones ordinarias -para mujeres de al menos 55 años o varones de 60 y más años, con un mínimo de 30 años de servicios computables-; prestaciones

¹ Nos referimos a las leyes 18.037, 18.038, 24.241, 24.463, 25.994, 26.222, 26.417 y 26.425 y a los decretos 78/94, 525/95, 833/97, 491/2004, entre otros cuerpos legales y reglamentarios.

por edad avanzada -para aquellos que alcanzaran los 65 años y acreditaran al menos 10 y hasta 29 años de servicios-; jubilaciones por invalidez -para quienes hubiesen resultado incapacitados totalmente en ejercicio de su actividad-, y pensiones por fallecimiento -destinadas los deudos del beneficiario previsional o trabajador en actividad.

A grandes rasgos, en este sistema los haberes correspondientes a las prestaciones previsionales guardaban una estrecha relación con los ingresos percibidos durante el período de actividad: las jubilaciones ordinarias o por invalidez, por ejemplo, representaban entre un 82% y un 70% del promedio de las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres años más favorables,² continuos o discontinuos, comprendidos dentro de los últimos diez años anteriores al cese; las prestaciones por edad avanzada significaban entre un 50% y un 69%, y los haberes de aquellos titulares de pensiones por fallecimiento ascendían al 75% de la prestación que recibía -o hubiese recibido en caso de defunción prematura- el causante más un 5% por hijo, siempre que no se supere el 100% del haber del causante.³ Previendo el efecto de la evolución de los precios internos sobre el poder de compra de estos haberes, ambas leyes establecían un sistema de movilidad centrado o bien en la evolución del nivel general de los salarios (artículo 51 de la ley 18.037), o bien en la correspondiente a las distintas categorías de autónomos (artículo 38 de la ley 18.038).

Las principales fuentes de financiamiento del sistema eran las contribuciones de los empleadores y los aportes de asalariados y autónomos. En lo que respecta a la ley 18.037, las tasas de contribuciones y aportes no eran fijadas por ley, quedando como prerrogativa del Poder Ejecutivo, no obstante lo cual tendieron a significar un 16% y un 10% de las remuneraciones, respectivamente; el Ejecutivo también quedaba facultado para determinar el monto máximo de la remuneración sujeta a contribuciones y aportes.⁴ En el caso de los aportes al sistema por parte de los autónomos, éstos sí quedaban determinados como el 10% de los ingresos de cada una de las catorce categorías definidas en el artículo 10 de la ley 18.038, ingresos que serían anualmente actualizados; el Poder Ejecutivo quedaba en condiciones de ampliar el listado de categorías y de incrementar el porcentaje de los aportes, sin que el mismo excediese el 15%.

Este régimen previsional diseñado en 1968, cuyo financiamiento había entrado en crisis desde los primeros años de la década de 1980,⁵ fue objeto de una profunda restructuración en el año 1993. La ley 24.241 instauró un nuevo sistema de carácter mixto -el Sistema Integrado de Jubilaciones y

² Por 30 años de aportes se reconocía el 70%, el 12% restante correspondía a un 1% por cada año de aporte adicional a los 30 exigidos. Cf. artículo 45 de la ley 18.037 y artículo 33 de la ley 18.038.

³ Artículos 46 y 50 de la ley 18.037 y artículos 34 y 37 de la ley 18.038.

⁴ Cf. en ambos casos, artículo 10 de la ley 18.037.

⁵ La imposibilidad del sistema de cubrir -con recursos propios (aportes personales y contribuciones patronales)- las prestaciones comprometidas tenía su origen en distintos factores: la caída de la masa salarial -experimentada desde mediados de la década de 1970-, la supresión de las contribuciones patronales -operada durante la gestión económica de Martínez de Hoz- y el incremento del empleo no registrado en la seguridad social -tendencia observable desde principios de los años '80-, entre otros.

Pensiones (SIJP).⁶ El SIJP contemplaba dos tipos de regímenes de retiro: un subsistema de capitalización individual de aportes daría lugar a la conformación de una cuantía de empresas privadas gestoras de fondos de jubilación y pensión (AFJP) que tendrían, en adelante, la responsabilidad de administrar los aportes de sus afiliados a cambio de elevadas comisiones; un régimen de reparto que mantendría su organización en torno al principio de solidaridad intergeneracional y quedaría a cargo del Estado. El nuevo sistema tendía a romper con el principio de solidaridad no sólo por la implementación de un régimen de capitalización individual, sino también por una cláusula de "opción presunta": en caso de que los aportantes no ejercieran la "libre" opción entre alguno de los dos subsistemas (de capitalización o de reparto), se presumía su elección por el de capitalización y sus aportes eran girados a una AFJP.⁷ Cabe señalar también que las consecuencias que conllevaba la opción por alguno de estos dos subsistemas eran claramente asimétricas: mientras que quienes se decidían por el régimen público de reparto conservaban siempre la posibilidad de afiliarse más adelante a alguna AFJP, aquellos que "optaban" por el régimen privado se verían impedidos a ingresar (o reingresar) al de reparto. Se generaba así una suerte de "mercado cautivo" de aportantes para el subsistema privado, que quedaba, en todo momento, en condiciones de seguir absorbiendo cotizantes del régimen de reciprocidad.

En lo que a los haberes previsionales refiere, en el régimen de capitalización los mismos dependían de las cuentas de capitalización individual (aportes y rentabilidades logradas por las inversiones de cada AFJP).⁸ En el sistema público de reparto los haberes quedaban determinados por cinco conceptos: una prestación básica universal (PBU) para las mujeres y varones de 60 y 65 o más años, respectivamente, elevándose así en cinco años la edad de retiro, y acreditaran 30 o más años de servicios computables; un adicional por permanencia para aquellos que hubiesen optado por el sistema de reparto; una prestación compensatoria a cargo del Estado para quienes habiendo integrado el sistema anterior (SNPS) optaran por pasar al régimen privado;⁹ un retiro por invalidez, y una pensión por fallecimiento. La pensión por edad avanzada, eliminada originalmente del sistema, sería reimplantada hacia el año siguiente con la ley de Solidaridad Previsional (24.463), pero elevando el requisito etario a los 70 años.

A diferencia de lo instituido en el sistema anterior (SNPS), la determinación del monto de las prestaciones del régimen público tenía como resultado un claro distanciamiento entre los haberes y los ingresos en período de actividad. En primer lugar, el haber inicial seguía dependiendo del promedio de las remuneraciones percibidas de los últimos 10 años de servicio, pero se omitía la cláusula de los tres años con mejor remunera-

⁶ Esta ley tampoco significó una homogeneización completa del sistema previsional pues, no obstante intentaron ser derogados mediante el decreto 78 de 1994, quedan aún hoy vigentes otros regímenes especiales garantizados con fuerza de ley (como el del Servicio Exterior de la Nación, el de Docentes Nacionales y el de Investigadores Científico y Técnicos).

⁷ Cf. artículo 39 de la ley 24.241.

⁸ Cf. artículo 91 de la ley 24.241.

⁹ Este mecanismo consistía en una prestación compensatoria del 1,5% del promedio de las remuneraciones percibidas -y actualizadas- durante los últimos 10 años, por cada año aportado al SNPS, considerando 35 años como máximo para el cómputo.

ción; además en el cómputo se incluían los eventuales períodos de inactividad (sin ingresos), que reducían necesariamente el ingreso de base. La ley preveía, asimismo, la actualización de las remuneraciones sobre las que se establecía el ingreso base y delegaba en la ANSES su reglamentación. A partir del año 1995, con el dictado de la resolución 140 de la ANSES, el coeficiente de actualización de los salarios se fija en 1. Esta "no actualización" de los salarios para el cómputo del ingreso base tendrá vigencia hasta abril de 2008.

Pero en esta etapa la principal causa del distanciamiento entre remuneraciones y haberes era que estos últimos quedaban atados a una nueva figura legal: el aporte medio previsional obligatorio o AMPO. El AMPO representaba el promedio de los aportes personales del conjunto de los trabajadores en actividad y era computado en los meses de marzo y septiembre. Sujetos a este novedoso concepto quedaba el monto de la PBU, por ejemplo, determinado como el valor de 2,5 AMPOs. Por su parte, la prestación por permanencia se computaba como el 0,85% del promedio de las remuneraciones actualizadas de los últimos 10 años de servicio activo, por cada año de aporte (con un máximo de 35 años de aporte para el cómputo). Sumadas, la PBU y la prestación por permanencia, determinaban un haber de entre el 53% y el 57% para aquellas personas con remuneraciones cercanas al promedio imponible. En cualquier caso el haber resultaba notablemente inferior al porcentaje que establecía el sistema anterior (entre 70% y 82%). Más aún, el monto resultante no podía superar el equivalente a un AMPO por año de aporte, es decir, el equivalente a 35 AMPOs.¹⁰ Por su parte, la versión aprobada en 1993 establecía, en su artículo 125, un haber mínimo garantizado por el Estado equivalente a 3,66 AMPOs para los pasivos de ambos regímenes, e instauraba un nuevo sistema de movilidad para los haberes de reparto definido por la evolución del AMPO. Ulteriores reformas al sistema¹¹ tendrían consecuencias más desfavorables para la clase pasiva: a partir del año 1995 la movilidad y el haber mínimo serían definidos por la ley de presupuesto;¹² en 1997, por decreto,¹³ se sustituye el AMPO por el MOPRE, cuyo valor quedaría fijado anualmente de acuerdo a las posibilidades emergentes del presupuesto público.¹⁴

En materia de financiamiento, a diferencia de lo establecido por el SNPS, la proporción de los ingresos de los cotizantes, sean asalariados o autónomos, que estarían destinados a financiar el SIJP quedaba fijada por ley:¹⁵ los trabajadores en relación de dependencia aportarían un 11% de sus remuneraciones; los empleadores contribuirían con un 16% de la masa salarial imponible, y los autónomos destinarían al sistema un 27% de la renta de la categoría. Cabe considerar también que la base imponible para los aportes y las contribuciones tenía límites estrictos: 3 AMPOs como

¹⁰ La prestación compensatoria también tenía como límite 1 AMPO por año de servicio activo, y las prestaciones por invalidez y fallecimiento no podrían exceder el monto de una PBU sumada a una prestación compensatoria (calculada sobre el período de actividad).

¹¹ La principal modificación tiene su origen en la Ley de Solidaridad Previsional (24.463).

¹² El haber mínimo fue fijado en \$150 por el decreto reglamentario de la ley 24.263 (decreto 525/95) y los haberes se mantuvieron congelados hasta el año 2003.

¹³ Decreto 833/97

¹⁴ Posibilidades bastante limitadas según parece, pues fue congelado en un valor de \$80.

¹⁵ Cf. artículo 11 de la ley 24.241.

mínimo imponible y 60 como máximo.¹⁶ Mientras que el subsistema de capitalización quedaría financiado exclusivamente por los aportes personales de sus futuros beneficiarios (el total de los aportes personales de los asalariados sobre la remuneración imponible y, en el caso de los autónomos, el 11% de los aportes sobre los ingresos de la categoría), el de reparto contaría, además de los aportes de sus cotizantes, con las contribuciones patronales correspondientes a ambos subsistemas y con el 16% de los aportes de los autónomos. El destino diferencial de los recursos del sistema tendía a garantizar recursos para hacer frente al pago de las prestaciones de sistemas anteriores, que quedaban a cargo del Estado.

A pesar de esta particular distribución de los recursos, ya en los primeros años de vigencia del SIJP se hizo evidente que el sistema público no lograría captar la masa de fondos necesaria para cubrir las prestaciones a su cargo. Por esta razón fueron adicionados para complementar sus fuentes de financiamiento un conjunto de recursos tributarios, previo acuerdo con las provincias: la ley de Solidaridad Previsional (24.463) dispuso, en marzo de 1995, afectar en este sentido fundamentalmente a parte de la recaudación por el impuesto a los bienes personales y a otros recursos adicionales que fijare el Congreso en la ley de presupuesto (artículo 4).

Evolución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Primer decenio de vigencia del SIJP (1994-2002)

Una de las primeras consideraciones que, del lado de los recursos, se desprenden del análisis de la evolución del SIJP es la relativa a la distribución de los cotizantes entre los dos regímenes previstos. En este sentido, desde los primeros años de implementación, incluso hasta el año 2004, se observa una clara tendencia a la concentración de aportantes en el régimen de capitalización: de un punto de partida bastante repartido entre los dos subsistemas -en 1994 el régimen de capitalización contaba con algo más del 50% de los cotizantes-, progresivamente el régimen privado fue ampliando su alcance, superando en el año 1999 el 80% del total de cotizantes (Gráfico 1).

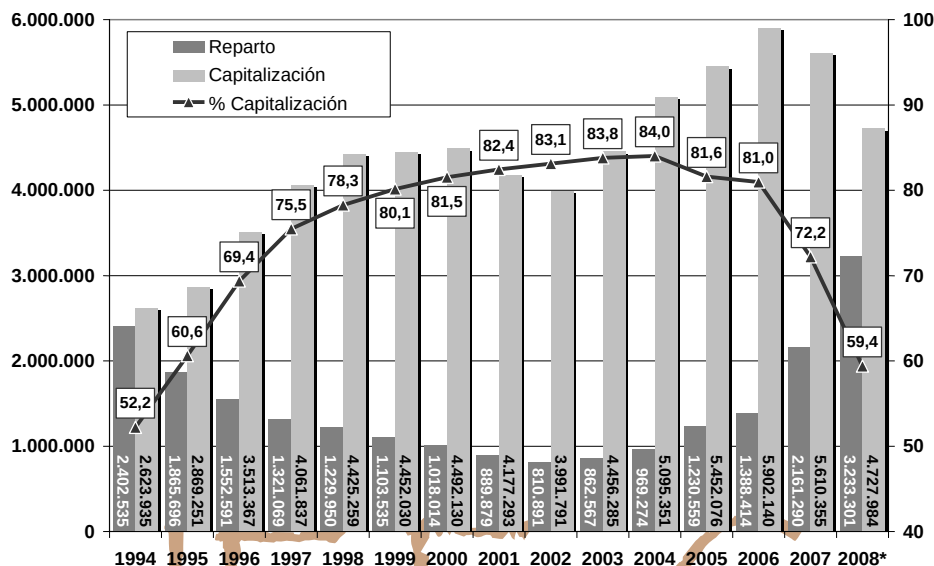
La cláusula de "opción presunta" reglamentada en la ley 24.241 parece haber sido el origen de este fenómeno. Sólo en el año 1994 más del 80% de las altas de aportantes fueron realizadas en ejercicio de la "opción voluntaria" establecida en el artículo 39 de la ley. En los años siguientes, y hasta 2003, los nuevos cotizantes tendieron, en su mayoría, a no hacer uso de este derecho, siendo consecuentemente incorporados al subsistema de capitalización (Gráfico 2).

¹⁶ Cf. artículo 9° de la ley 24.241.

Gráfico 1

Aportantes al SIJP según régimen previsional

(datos a diciembre de cada año)



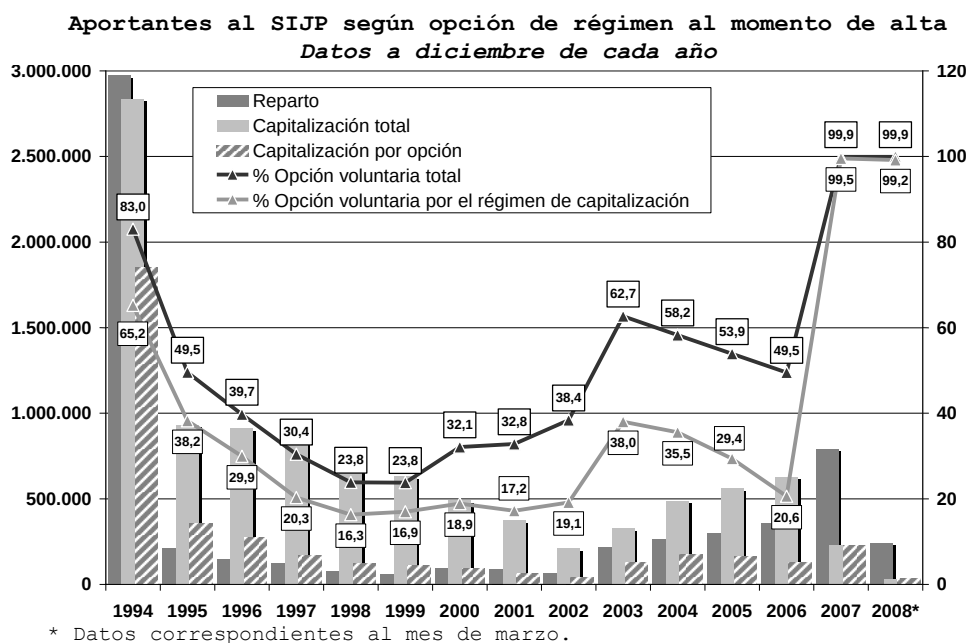
* Datos correspondientes al mes de marzo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

Un segundo punto relativo al financiamiento del sistema, es que a lo largo de sus quince años de vigencia se registraron alteraciones notables en las alícuotas de contribuciones patronales y aportes personales. En el caso de las contribuciones, múltiples disposiciones tendieron a reducirlas (según regiones del país y sectores de actividad) haciendo del 16% regulado en la ley un umbral nunca alcanzado: el nivel más alto de contribuciones se observa tempranamente en el año 1995, momento en el cual el promedio de las mismas alcanzó el 13% de la masa salarial imponible.

La máxima expresión de tan ostensible "reducción del costo laboral" se registró entre los años 1999, 2000 y 2001, cuando las contribuciones de los empleadores oscilaron, en promedio, entre el 7,3% y el 6,8% y el 8,7%, respectivamente, de los salarios declarados sujetos a retención.

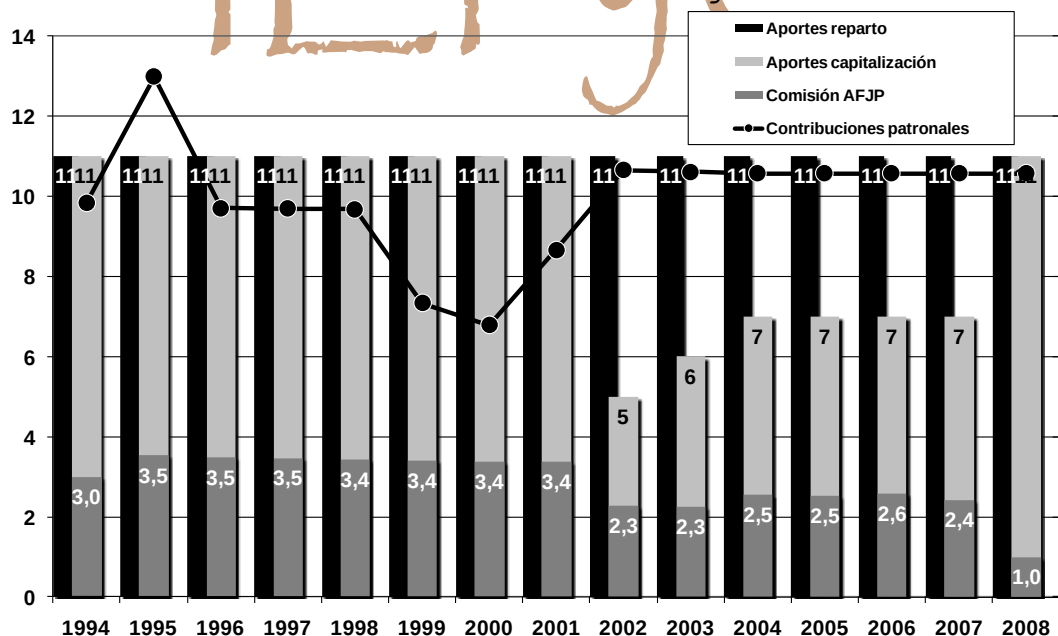
Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

Gráfico 3

Alícuotas de contribuciones patronales y aportes personales según régimen previsional
Promedio anual de alícuota vigente



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP, y de la Superintendencia de AFJP.

Del lado de los aportes -como vimos-, la alícuota había sido fijada en un 11% de la remuneración imponible, uniforme para ambos regímenes. En 2001, sin embargo, con el propósito de estimular la demanda del mercado interno sin elevar los salarios el Gobierno de De la Rúa dispuso una reducción transitoria de los aportes personales de los trabajadores adheridos al sistema de capitalización, llevando la alícuota al 5% de la remuneración imponible.¹⁷ Esta medida, sumada a la exigencia de las AFJP de mantener el nivel de sus comisiones -que rondaban por el 3% de la masa salarial imponible- contribuyó a reducir drásticamente los fondos de capitalización de estos trabajadores. Como consecuencia de estas disposiciones los trabajadores del régimen de capitalización tuvieron que derivar hacia las AFJP, y sólo en concepto de administración de sus fondos, un monto más significativo (entre el 45% y 35%) comprometiendo su futuro jubilatorio. Así, en los primeros años de vigencia del régimen privado los trabajadores sólo canalizaban entre el 69% y el 55% de sus aportes hacia su propio fondo de capitalización.

En materia de gastos, una primera observación es la relativa a la evolución de los beneficiarios de ambos regímenes. La imagen que se desprende de tal evolución invierte la arriba señalada entre los cotizantes. Al momento de la reforma, la estructura etaria de los aportantes del sistema de reparto era mucho más envejecida. El aumento de la edad de retiro para varones y mujeres que dispuso el nuevo régimen frenó en los primeros años (1995-1996) la entrada de nuevos beneficiarios al sistema de reparto. Pero hacia 1997, después de estos años de "gracia", las nuevas incorporaciones elevaron en 30% la nómina de beneficiarios (Gráfico 4).

¹⁷ En 2003 se fijó la alícuota en 6% y desde 2004 a 2007 se mantuvo en 7%.

Cuadro 1

Régimen de capitalización: comisiones AFJP
en % de los aportes personales.

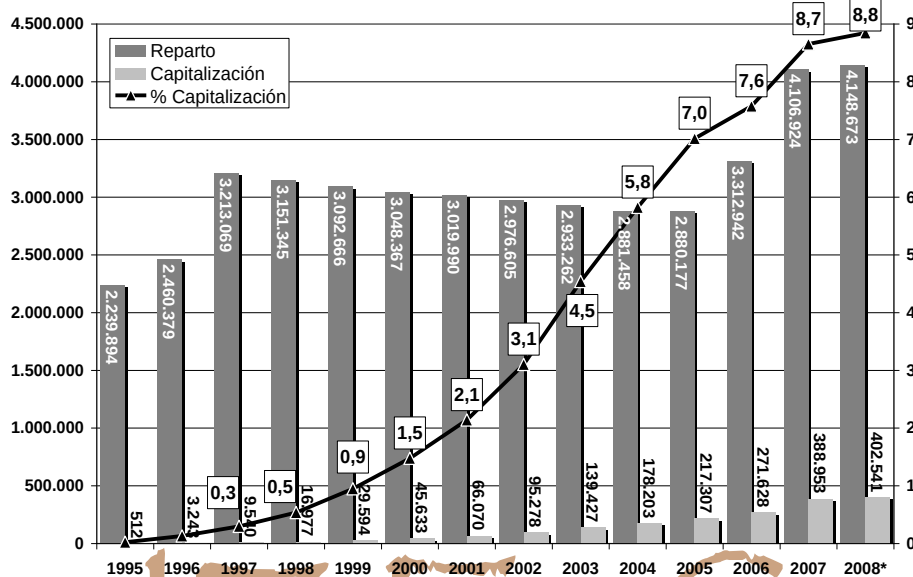
	Aporte del régimen de capitalización (en % de la remuneración imponible)	Distribución del aporte de capitalización	
		Fondo de capi- talización de los trabajado- res	Comisión AFJP
		(en % del aporte de capitaliza- ción)	
1995	11	67,9	32,1
1996	11	68,3	31,7
1997	11	68,5	31,5
1998	11	68,8	31,2
1999	11	69,0	31,0
2000	11	69,3	30,7
2001	11	69,3	30,7
2002	5	54,6	45,4
2003	6	62,4	37,6
2004	7	63,6	36,4
2005	7	63,9	36,1
2006	7	63,0	37,0
2007	7	65,4	34,6
2008	11	90,9	9,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de AFJP.

Gráfico 4

Beneficiarios del SIJP según régimen

Datos a diciembre de cada año



* Datos correspondientes al mes de marzo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

En el caso del sistema de capitalización, como el grueso de los aportantes fue cooptado en su entrada al segmento formal del mercado de trabajo, la composición etaria era mucho más joven.¹⁸ Por esta razón, la incorporación de beneficiarios del sistema de capitalización fue mucho más pausada, predominando entre los primeros beneficiarios los pensionados por invalidez y/o defunción y alistándose recién en los últimos años los jubilados. Así, después de catorce años de implantado el SIJP, el número de beneficiarios del régimen de capitalización no alcanzaba al 10% de los beneficiarios.

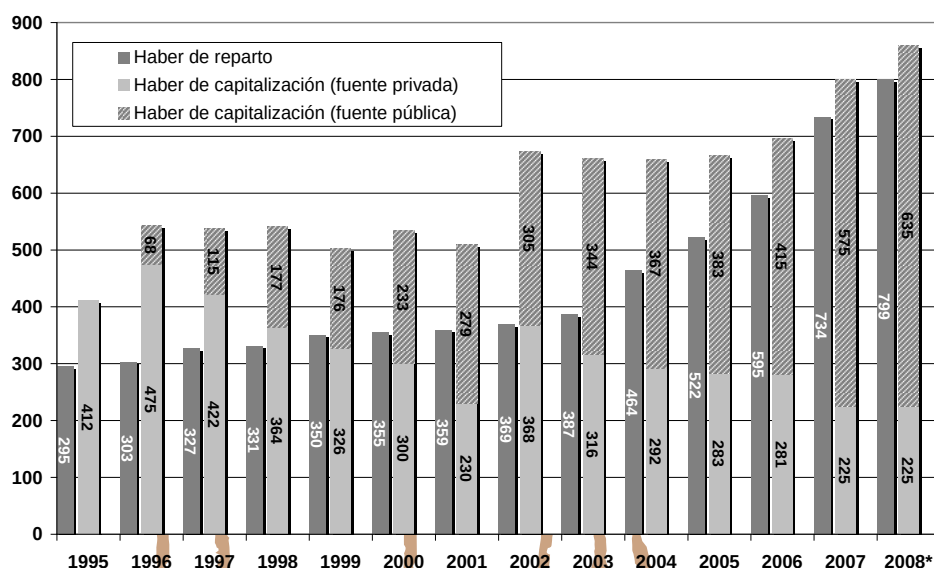
Las consecuentes dificultades financieras -derivadas de la fuerte asimetría de cotizantes y beneficiarios- repercutieron en la evolución de los haberes de la clase pasiva del régimen de reparto, que permanecieron congelados durante doce años. Privado de los mecanismos que genera la inflación para el retraso de los ingresos fijos, al poco tiempo de instaurado el nuevo sistema jubilatorio, el Gobierno fue removiendo sucesivamente los mecanismos de movilidad de las prestaciones que había establecido, e instalando nuevos toques para determinar el haber inicial de los nuevos beneficiarios que se incorporaban a ambos sistemas. Como resultado de esta política -que tendía a universalizar *de facto*, en el largo plazo el haber mínimo en el régimen de reparto-, el haber medio tendió a mantenerse estancado, y se puso rápidamente un techo al componente público que

¹⁸ Incluso hacia el año 2008 casi la mitad de ellos (47,1%) no supera los 35 años de edad.

correspondía abonar a los nuevos beneficiarios del sistema de capitalización. Otro emergente de esta situación fue el congelamiento del haber mínimo, que permaneció anclado en \$150 durante doce años, a pesar del retraso que experimentó por efecto la inflación desatada por la devaluación de enero 2002.

Gráfico 5

Evolución de los haberes medios del SIJP según régimen y fuente (1995-2008)



* Datos correspondientes al mes de marzo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP

Últimos años del SIJP (2003-2008)

Desde mediados de 2003 y antes de la derogación del sistema previsional mixto, distintas iniciativas gubernamentales buscaron atenuar -con ostensibles resultados- muchos de los malos resultados asociados al SIJP. Algunas herramientas de política pública, con impacto sobre las erogaciones del sistema, estuvieron orientadas a: a) desde 2003, recomponer los ingresos de la clase pasiva, fijando prioridades en aquellos con haberes inferiores; b) desde 2005, incorporar masivamente beneficiarios, hasta entonces excluidos del sistema previsional contributivo por las epidemias del desempleo y la precariedad laboral que signaron los noventa; c) en 2007, aumentar de 0,85 a 1,5 el porcentaje para el cálculo de la prestación adicional por permanencia; d) reglamentar un coeficiente de actualización de las remuneraciones que sirven de base para el cálculo del haber inicial, hacia mayo de 2008; e) instaurar un mecanismo legal de movilidad de las prestaciones previsionales, en agosto 2008, y, f) eliminar los años de inactividad del cómputo de la remuneración que sirve de base para determinar la prestación por permanencia, cuya incorporación rebajaba hasta entonces el haber inicial (en agosto de 2008). Con el objetivo de ampliar los recursos, se tomaron otras iniciativas: a) la remoción en 2004 del tope máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales,

que actuó plenamente desde el 2006; b) la apertura de la opción del régimen jubilatorio, denegada desde la creación del SIJP y la modificación de la cláusula relativa a la presunción de opción, en 2007; c) la ampliación de los topes de las remuneraciones sujetas a aportes personales desde 2007, y d) la incorporación –a la par de la movilidad de los haberes– de un sistema periódico de actualización de tales topes, que también tiene incidencia sobre el límite superior de la remuneración imponible, en 2008. La relevancia de tales opciones de política pública reside en que serán elementos constitutivos del futuro sistema reunificado en 2009.

Cuadro 2

Evolución real del HJ Mínimo y Medio

En pesos de 1999

	HJ Mínimo	HJ Medio
Dic 2001	154	368
Dic 2002	109	268
Dic 2003	154	271
Dic 2004	204	306
Dic 2005	229	307
Dic 2006	252	319
Dic 2007	294	362
Dic 2008	317	394

Fuente: Elaboración propia, en base a MTSS e INDEC.

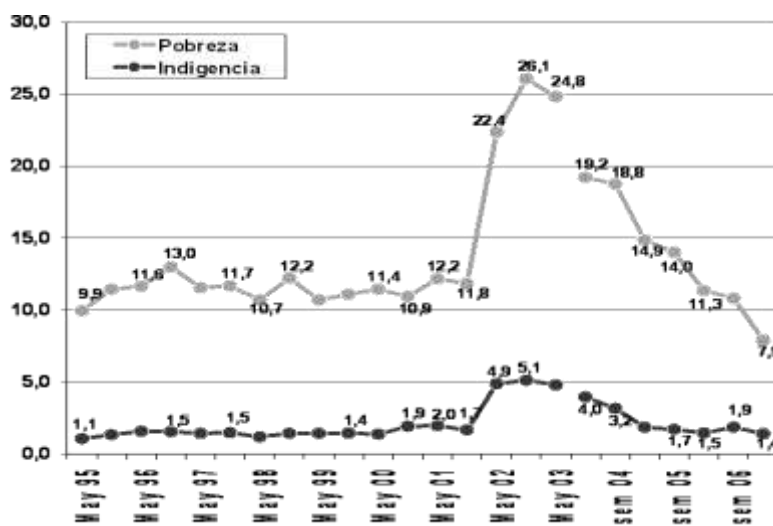
Los reajustes escalonados del haber jubilatorio mínimo (HJM) constituyeron el principal instrumento de mejora de las condiciones de vida de la clase pasiva: en el término de cinco años, el haber mínimo, que había permanecido congelado por más de una década en \$150, fue ajustado en 12 oportunidades, incrementándose en más de un 410% y alcanzando el monto de \$770 hoy vigente. Estos incrementos, focalizados inicialmente en el haber mínimo, posteriormente fueron acompañados por sucesivas actualizaciones de los haberes superiores: en una primera instancia, estas actualizaciones sólo alcanzaron a los haberes menores a los \$1000 –que en septiembre de 2004 recibieron un aumento del 10%– y desde el año 2006 los aumentos fueron generalizados –11% en julio de ese año, 13% y 12,5% en enero y septiembre de 2007, y del 7,5% en marzo y julio de 2008– al conjunto de la clase pasiva. Como consecuencia, la evolución real de los haberes mínimos y del resto de las jubilaciones siguió senderos distintos. La prioridad puesta por el Gobierno en la recomposición de los primeros les permitió a éstos una rápida recuperación: a fines de 2003 el HJM igualaba la capacidad de compra anterior a la crisis y hacia el final de 2007 prácticamente la había duplicado. Por su parte, la recuperación de los haberes medios, que además de incluir a los haberes mínimos contempla al resto de las prestaciones de la clase pasiva, exiguamente logró recuperar su capacidad de compra recién hacia fines de 2007.

Los reajustes de haberes, que eventualmente fueron extendidos también al componente público -tanto por el peso de la prestación compensatoria, como por la garantía estatal del haber mínimo- de los beneficios del sistema de capitalización, tuvieron como consecuencia directa una progresiva reducción de la participación del componente de fuente privada (capitalización individual) en dichos haberes (Gráfico 5). Esto operó particularmente para la significativa porción de los beneficiarios del régimen privado, con renta vitalicia o pensión por fallecimiento, cuyo valor de base de capitalización no está sujeto a ningún tipo de ajuste ulterior. Así, desde el año 2007, el componente privado, que sólo había representado la mayor parte del haber de capitalización durante los primeros seis años de vigencia del SIJP, pasaría a explicar la cuarta parte de la jubilación promedio de este régimen.

El impacto de estas actualizaciones (del HJM y del resto de los haberes previsionales) sobre las condiciones de vida de los jubilados y pensionados ha sido notable. Evidencias empíricas a este respecto surgen al analizar la evolución del porcentaje de jubilados y pensionados en situación de pobreza o indigencia.¹⁹ La reducción de la incidencia de la pobreza (y la indigencia) entre los titulares de prestaciones contributivas ha sido una tendencia constante desde el año 2003. Luego del abrupto incremento de la pobreza (y la indigencia) desencadenado por la crisis de 2001-2002, la reducción de la gravitación de esta condición en este grupo poblacional ha sido tal que, en el segundo semestre del año 2006, nos encontramos en niveles (7,9%) inferiores incluso al promedio de los vigentes en el segundo quinquenio de los '90 (12%).

Gráfico 6

Incidencia de la pobreza y la indigencia sobre los titulares de prestaciones contributivas



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de INDEC, EPH.

¹⁹ El tamaño medio del hogar con jefe jubilado/pensionado es de 1,78 adultos equivalentes y fue estimado con datos de la EPH-Continua, INDEC.

Paralelamente al impacto de los reajustes de los haberes previsionales, las erogaciones del sistema también serán afectadas por la sanción, en enero de 2005, de la ley 25.994, que abrió las puertas del régimen contributivo bajo la creación de dos nuevas modalidades de acceso a beneficios previsionales: las jubilaciones anticipadas por desempleo,²⁰ que beneficiaron a los trabajadores que tenían aportes jubilatorios pero no la edad para el retiro, y las prestaciones (jubilaciones y pensiones) por moratorias,²¹ que alcanzaron a los trabajadores con edad de jubilarse pero con aportes incompletos. Entre junio de 2005 y diciembre de 2008 las jubilaciones anticipadas sumaron 45.895 nuevos beneficios. Por su parte, en el mismo lapso las prestaciones por moratoria incorporaron al régimen contributivo a 1.915.730 nuevos jubilados y pensionados. La composición de las prestaciones previsionales contributivas hace manifiesta la reciente expansión de la cobertura jubilatoria, a tal punto que hacia diciembre de 2007 de cada tres titulares de beneficios previsionales uno accedió al mismo a través de alguno de los mecanismos de acceso dispuestos desde el año 2005.

En lo que refiere a los recursos del sistema, en 2003 se dispuso para el régimen privado la elevación del porcentaje de aportes de capitalización -reducidos al 5% durante la gestión de la Alianza- al 6%. Esta iniciativa se complementaría con otra similar al año siguiente, por la cual el aporte permanecería, hasta el 2007, en el orden del 7%. La uniformidad de los aportes de ambos subsistemas sólo llegaría en 2008, momento en el que, además de restituir los aportes personales de capitalización al 11% de la remuneración sujeta a aportes, se redujeron las comisiones de las administradoras de fondos del 3% al 1%; estas dos disposiciones permitieron que el 90% de los aportes de los trabajadores se canalizaran al fondo de capitalización individual, cuando anteriormente sólo fluían hacia ese fondo el 65% de los aportes. En segundo lugar, hacia el año 2004 el decreto 491 dispuso la eliminación del tope máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales, aportando a una mayor captación por parte del subsistema público: secuencialmente, desde octubre de ese año, se establecía un progresivo aumento del ese máximo hasta la total eliminación del tope en enero de 2006.

²⁰ Artículo 2 de la ley.

²¹ Artículo 6 de la ley. Esta modalidad permitió a las personas de edad avanzada acceder al haber mínimo de la jubilación ordinaria, cuando previamente sólo hubiera accedido a una fracción de ese haber en concepto de jubilación por edad avanzada

Gráfico 7

Evolución de los beneficiarios del régimen previsional contributivo:
prestaciones ordinarias, anticipadas y por moratoria

Años 2002 a 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

La ley 26.222 de marzo de 2007 apuntaba en el mismo sentido, es decir, a ampliar la captación de recursos por parte del régimen de reciprocidad, pero esta vez afectando la distribución de recursos entre los dos subsistemas vigentes: la liberación de la opción previsional por un período de seis meses permitió, a 14,5 millones de trabajadores elegir libremente hacia dónde dirigir sus aportes y, como resultado, más de 1.260.000 trabajadores optaron por dejar el régimen de capitalización y pasar al de reparto. La ley 26.222 también alteró radicalmente la cláusula de opción presunta para los nuevos ingresantes al mercado de trabajo: quienes luego de los 90 días corridos no ejercieran su elección por el sistema de capitalización quedarían directamente encuadrados en el subsistema público de reparto.²² Otro de los elementos de esta norma que también apuntó a incrementar los ingresos del sistema fue el incremento del tope máximo de remuneración sujeta a aportes personales, elevándolo de 60 a 75 MOPRES. Del lado de las erogaciones, la ley mejoraba las condiciones de retiro al incrementar la prestación por permanencia del 0,85% al 1,5% por año de servicio de la remuneración base, equiparándola así a la prestación compensatoria²³.

A pesar de estos intentos por compensar las falencias del SIJP, muchas de las antiguas pautas para la determinación del haber inicial de los nuevos beneficiarios seguían vigentes, lo que cercenaba drástica y paulatinamente el haber de los nuevos pasivos, especialmente de aquellos que, por el

²² Artículo 2 de la ley 26.222.

²³ Originalmente, la ley 24.241 establecía porcentajes diferenciales para ambas prestaciones en un intento de incentivar la suscripción voluntaria de los trabajadores al sistema privado de capitalización.

nivel de sus aportes, aspiraban a un ingreso previsional más elevado.²⁴ De un lado, el mantenimiento de los límites que ponía el congelamiento del módulo previsional (MOPRE) a los haberes iniciales, sumado a la política inicial de focalizar los aumentos en las jubilaciones de las escalas inferiores, tendió a uniformar el haber medio de la clase pasiva acercándolo progresivamente al haber mínimo. En el mismo sentido operó la vigencia de la resolución 140/95 de la ANSES, que tenía como corolario la no actualización de las remuneraciones de los últimos 10 años cuyo promedio determinaba la base para el cómputo de las prestaciones por permanencia y compensatoria.

Compelido por los múltiples juicios que despertaron esta política y los consecuentes fallos favorables de la justicia para esos reclamos, el Gobierno puso en marcha dos iniciativas. En abril de 2008, la ANSES dictó la resolución 298, que modifica los coeficientes de actualización de las remuneraciones que sirven como base para el cómputo de las prestaciones, coeficientes que desde 1995 y hasta 2007 eran iguales a la unidad –es decir, no generaban actualización alguna de las remuneraciones cobradas entre esos años. Por su parte, hacia octubre del mismo año, y por iniciativa del PEN, fue sancionada la ley de movilidad previsional (ley 26.417), que constituye la última alteración del SIJP previa a la reunificación del sistema. La ley está orientada a fijar la movilidad de las prestaciones previsionales a través de un sistema permanente, garantizando tanto la efectividad de la tutela constitucional prevista en el artículo 14bis como la sustentabilidad del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En segundo lugar, contribuyó a mejorar el haber inicial de los futuros jubilados en dos puntos: a) estableciendo un mecanismo de ajuste móvil de los ingresos que sirven de base para el cómputo del haber inicial; b) eliminando los años de inactividad en el cómputo de la prestación por permanencia, cuya inclusión contribuía a disminuir el haber inicial.

El mecanismo de ajuste sancionado (capítulo I de la ley) está fundado en la confección de un índice (m) compuesto por una función de movilidad (a) y un límite a la función de movilidad (b). La primera componente, el tramo de movilidad (a), liga la actualización de los haberes jubilatorios al crecimiento de los salarios (w) y a los recursos tributarios por beneficio de la ANSES (RT). La segunda parte del índice, el límite a la función de movilidad (b), pone como restricción a los aumentos el desempeño interanual de los ingresos totales por beneficio (r) del organismo.²⁵

²⁴ El mantenimiento del valor del módulo previsional (MOPRE) en un monto de \$80, ponía un techo al haber inicial al estar limitada la prestación por permanencia a un máximo 35 módulos. De este modo, el haber inicial de los nuevos beneficiarios, se alejaba cada vez más, del que percibían aquellos que, bajo idénticas condiciones, habían entrado al régimen jubilatorio pocos años antes, cuyos haberes habían sido objeto de actualizaciones mediante decretos.

²⁵ La función de movilidad (a) se computa como el promedio de la variación de dos índices: el primero corresponde a los recursos tributarios por beneficio de la ANSES (netos de Aportes del Tesoro Nacional) registrada entre semestres idénticos de años consecutivos (RT); el segundo índice –que liga los haberes previsionales a la evolución salarial (w)– computa la mayor variación salarial entre semestres consecutivos, de dos indicadores salariales alternativos (el Índice General de

Este sistema de movilidad es de aplicación tanto sobre los haberes vigentes, como sobre la PBU (prestación básica universal) y el HJM (haber jubilatorio mínimo), modificando la determinación de ambos montos en la ley de Presupuesto, prerrogativa del PEN hasta entonces vigente. En lo que respecta a la PBU se fija un nuevo monto, que asciende a los \$326, a partir del cual regirá el sistema de movilidad. La incorporación de ambos conceptos (PBU y HJM) al sistema de movilidad contribuye a mejorar la cobertura del nuevo sistema en dos aspectos; en primer lugar porque incluye al conjunto de la clase pasiva -sin ningún tipo de exclusión- y, en segundo lugar, porque la actualización se generaliza al monto total del haber previsional. Vale decir que un criterio objetivo, independiente de la decisión del Gobierno de turno, regirá para el ajuste de la *totalidad* de los ingresos de *toda* la clase pasiva.²⁶

El desfinanciamiento del sistema de reparto

A pesar de que la asimetría del destino de los fondos del sistema -contribuciones destinadas exclusivamente al régimen de reparto y aportes distribuidos entre ambos subsistemas- tendía a garantizar el pago de las prestaciones de los regímenes de reciprocidad anteriores, prestaciones a cargo del Estado nacional, el resultado agregado de la puesta en vigencia del SIJP tendió a desfinanciar al régimen público de reparto. Una sumatoria de factores condujeron a este progresivo desfinanciamiento.

Desde la perspectiva del conjunto de fuentes que debían financiar al sistema previsional, el tope impuesto a la remuneración imponible y la reducción de la alícuota de las contribuciones patronales, limitaron desde el inicio el monto de los ingresos del sistema en su conjunto. Las ulteriores y sucesivas rebajas en las alícuotas de las contribuciones patronales, dispuestas durante los '90 bajo la consigna de reducir los costos laborales -en un rango que oscilaba entre el 30% y el 80% según las regiones geográficas-, provocaron entre 1995 y 2000 una merma del 17% en el monto recaudado bajo este concepto (-\$999 millones), lo que llevó en 2001 al gobierno de De la Rúa a aumentar del 6,8% al 8,7% la alícuota promedio y, al de Duhalde, a un nuevo incremento (10,4%) en 2002.

Otros factores gestados en el mismo mercado de trabajo durante la convertibilidad, coadyuvaron a la contracción de los fondos previsionales. El

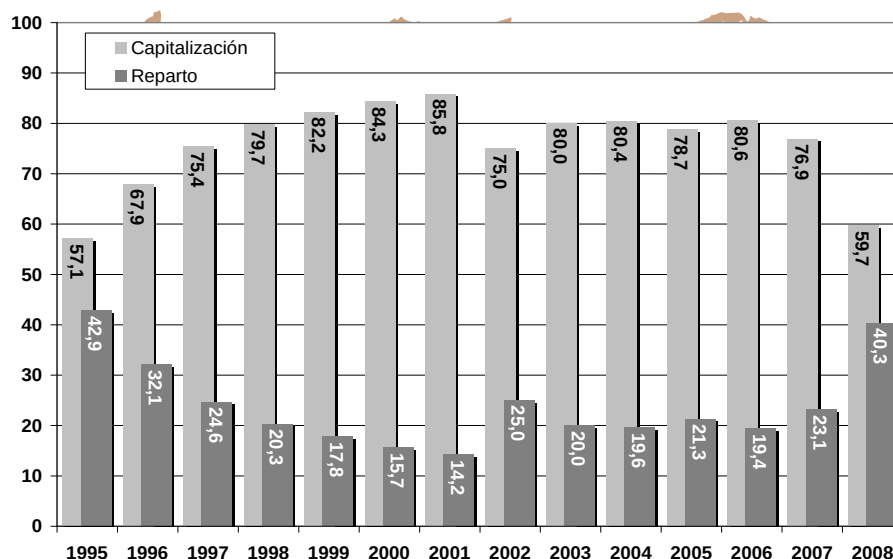
Salarios (IVS) de INDEC y el índice de Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) de la Secretaría de Seguridad Social). Cf. ley 26.417, Capítulo I.

²⁶ Los artículos 9 y 10 de la ley 26.417 hacen explícita la actualización del haber mínimo y máximo a partir del índice sancionado.

crecimiento de la precariedad laboral -además, de privar de cobertura a los trabajadores no registrados en la seguridad social-, desvió del sistema previsional los aportes y contribuciones de una fracción importante de los asalariados -entre el 29% y el 39%- en la década de 1990. Las políticas de flexibilización laboral -que contribuyeron a acentuar esta tendencia- y más tardíamente la deflación de los salarios, fueron factores adicionales que conspiraron en contra del financiamiento del sistema.

Gráfico 8

Aportes de los trabajadores a los regímenes de reparto y capitalización
(en % del total de aportes al SIJP)



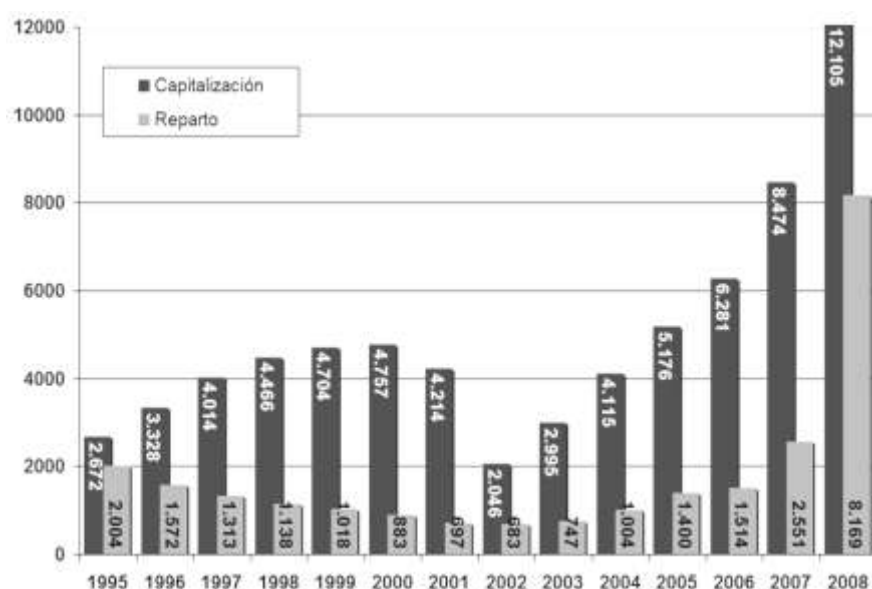
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

En tercer lugar, la asimetría entre el número de aportantes y beneficiarios, arriba señalada, reflejó un balance claramente desfavorable para el régimen público, que difícilmente pudo ser compensado con la canalización total -sancionada en 1993- de las contribuciones patronales. La circunstancia de que, en un primer momento, fueran los trabajadores de más altos ingresos los que ejercieron la opción voluntaria por el régimen de capitalización y que, más tarde, fuera cooptada -por la mentada cláusula de "opción presunta"- la mayoría de los nuevos trabajadores que ingresaban al segmento formal del mercado de trabajo, condujo a una masiva migración de recursos hacia el sistema de capitalización que, en su punto máximo (2001), llegó a concentrar el 85,8% de la masa de los aportes al SIJP.

A partir de 2002, la caída libre de los aportes al régimen de reparto se detiene. Las nuevas altas del sistema previsional, guiadas probablemente por la desconfianza que generó la crisis del sistema financiero, mostraron una mayor preferencia por el subsistema de reciprocidad, cuya participación se mantuvo, hasta 2007, en el entorno del 20%. Recién en 2008, luego de que más 1,2 millones de trabajadores optaran por pasar al régimen de reparto y la opción presunta fuera canalizada hacia el Estado, los aportes a este destino lograron trepar al 40% (grafico 6).

Gráfico 9

Evolución del monto de aportes a los regimenes de reparto y de capitalización
(millones de pesos)



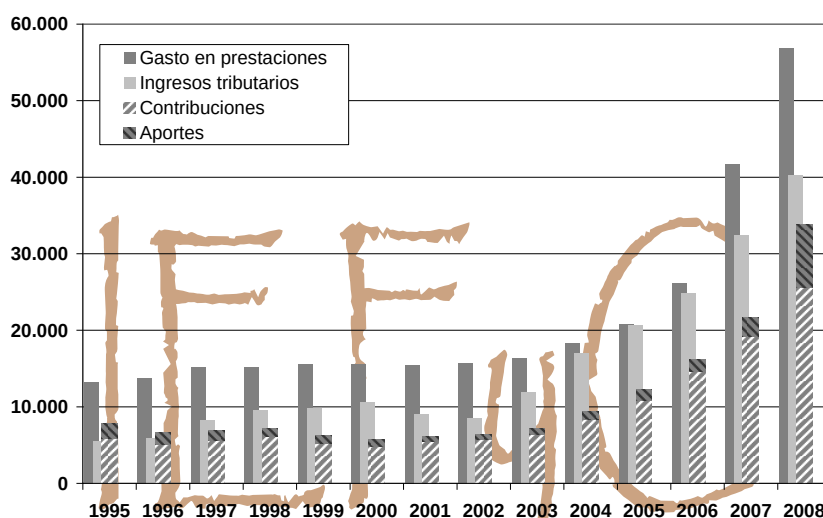
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

La evolución del monto de los aportes de los trabajadores por régimen revela que la masa de recursos hacia el régimen de capitalización ostentó, además de su primacía, una mayor volatilidad. En la última etapa de la convertibilidad, la fuerte destrucción de puestos de trabajo registrados -que afectó en mayor grado a los trabajadores más jóvenes- tuvo una sensible repercusión sobre los ingresos de este subsistema, los cuales experimentaron entre 2000 y 2002 una caída del 57% (-\$2.712 millones). Los aportes canalizados hacia el régimen de reparto, por su parte, sólo disminuyeron un 22.6% en ese período (-\$200 millones). El fuerte crecimiento que, desde el 2003, experimentó el empleo registrado, contribuyó a recomponer notablemente los ingresos del régimen privado. Recién en 2008, y

como consecuencia de la "libre opción" y de los cambios en la forma de reclutamiento previsional -reorientación hacia el reparto de la opción presunta-, hubo una importante absorción de aportes por parte del régimen público. Al captar el 60% de los nuevos aportes al sistema y recibir los de aquellos de quienes decidieron cambiar de régimen, el sistema de reciprocidad incrementó sus ingresos en un 220% (Gráfico 9).

Gráfico 10

Ingresos* y gastos totales del régimen de reparto**
(en millones de pesos corriente)



* Los ingresos incluyen los recursos propios del régimen de reparto y los ingresos tributarios.

** El gasto incluye las prestaciones y el componente público de capitalización.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la AFIP.

Ciertamente, la masa representada por las contribuciones patronales continuó siendo -ante la exigüidad de los aportes de los trabajadores- el principal componente de los ingresos propios que recaudaba el régimen previsional público (Gráfico 10). Sin embargo, por las razones arriba mencionadas, los recursos propios de este subsistema resultaron, desde los primeros años de vigencia del SIJP, insuficientes para financiar las prestaciones. En sólo cinco años los recursos previsionales del régimen de reciprocidad decrecieron un 27% (-\$2.120 millones), mientras que el gasto anual que demandaba el pago de los haberes y del componente público de capitalización aumentó un 18% (\$2.435 millones de pesos) en el mismo período.

Para cubrir el déficit del régimen de reparto, el gobierno nacional solicitó tempranamente (en 1995) cooperación de los gobiernos provinciales. Estos concurrieron al sostenimiento de las jubilaciones de reparto, cediendo parte de los fondos coparticipables, y consintiendo en asignar al ANSES una importante participación en los recursos tributarios. El auxilio de los ingresos tributarios -que representaron entre el 42% y el 65% de los recursos totales de reparto- y el conjunto medidas que contribuyeron a restringir el monto de las prestaciones -congelamiento del haber jubilatorio y tope al ingreso de base de los nuevos beneficiarios-, permitieron al régimen cubrir, hasta 2002, sus gastos corrientes.

El panorama del subsistema de reciprocidad cambió radicalmente desde la asunción del gobierno de Kirchner. La concurrencia del conjunto de las acciones encaradas desde el Estado para mejorar la situación de la clase pasiva -aludidas en el apartado anterior- contribuyeron a expandir 2,5 veces el gasto previsional de régimen público entre los años 2003 y 2008. Por su parte, desde la perspectiva de los ingresos, entre 2003 y 2008, el régimen público multiplicó en 3,7 veces los recursos propios -contribuciones (3 veces) y aportes (10 veces)- como resultados de las acciones directas que tomó el Gobierno en la materia -también señaladas con anterioridad-, pero también por causas asociadas al desempeño de la economía. Por esos años, el crecimiento de la economía estuvo acompañado por un alto contenido de creación de empleos "en blanco", a lo que aportó la mayor fiscalización del Estado,²⁷ aumentando la masa salarial registrada y, por ende, la recaudación de los recursos propios del sistema previsional -básicamente gracias al aumento de la masa sobre la que tributan las contribuciones patronales. A esto se suma el aumento de la recaudación fiscal asociado a mayores niveles de actividad y a una mayor eficacia recaudatoria, que contribuyeron a la expansión de los recursos tributarios destinados al régimen público.

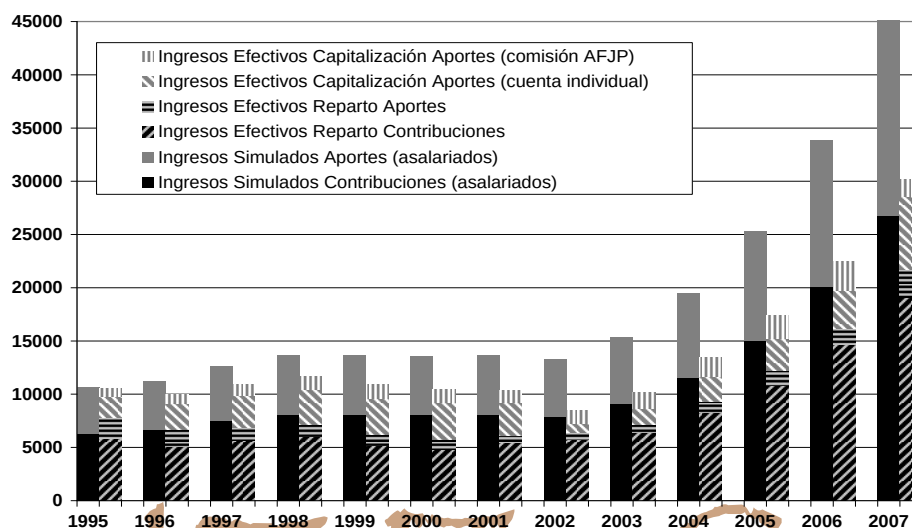
A pesar de las reformas introducidas en años recientes, el balance del SIJP resulta bastante desalentador. Una simulación de los ingresos que hubiesen sido captados por el sistema previsional de no haber mediado la reforma de 1993 resulta bastante ilustrativa en este punto. Por efecto de la reforma, entre 1993 y 2007 el sistema en su conjunto dejó de percibir más de 64 mil millones de pesos en concepto de aportes y contribuciones. Asimismo, del total de los recursos efectivamente ingresados al sistema en ese período (aproximadamente 177 mil millones), un tercio (57 mil millones) fue capturado por el mercado, es decir, fueron girados a las administradoras de fondos. Finalmente, de los recursos captados por el mercado, cerca del 33% (más de 18 mil millones) fue apropiado directamente por las AFJP en concepto de comisiones. Un negocio redondo, aún sin contabilizar los intereses y dividendos a estos fondos asociados.

²⁷ Ley 25.877, Plan Nacional de Regularización del Empleo (2005) y Ley 26.476, Ley de Promoción y Protección del Empleo Registrado (2008).

Gráfico 11

Ingresos propios efectivos y simulados

(en millones de pesos corriente)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa y del MTEySS.

La re-estatización del sistema previsional

La emergencia de la actual crisis financiera internacional produjo -en sólo diez meses- una estrepitosa caída de los saldos de las cuentas de capitalización individual de los trabajadores adheridos al régimen previsional privado. Esta situación, que atentaba por un plazo prolongado -según se avizora por la persistencia de las profundas perturbaciones en los mercados bursátiles- contra las condiciones de retiro de la mayoría de los trabajadores en edad jubilatoria del régimen privado, definió que el Estado, determinara la re-estatización de los fondos del sistema privado.

Con la ley 26.425, de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino, el Estado eliminó el subsistema de capitalización que diera origen a las AFJP, el que fue absorbido y sustituido por el régimen de reparto. Con esta medida, el Estado culminó el proceso de modificaciones y rectificaciones introducidas a la ley previsional de 1993 -que alteraron recursos y gastos del sistema-, asumió el control de los fondos acumulados por al AFJP, eliminando a la intermediación financiera del sistema previsional, y reorientó los aportes de los trabajadores de capitalización a un nuevo sistema unificado.

Por medio de la ley 26.425 el Estado garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozaban a la fecha de su entrada en vigencia, 9 de diciembre de 2008:

a. Respecto a los actuales beneficiarios de jubilación ordinaria por retiro programado o retiro fraccionario, el Estado garantiza el valor cuota más alto vigente entre el 1° de enero de 2008 y el 30 de septiembre de 2008. Se aseguró que en lo sucesivo estas prestaciones tendrán la movilidad prevista en la ley de movilidad previsional (26.417). Aquellos beneficiarios que optaron por la modalidad de renta vitalicia quedan, en cambio, con las prestaciones acordadas con sus respectivas aseguradoras.

b. Los afiliados en proceso de retiro se jubilarán por el nuevo sistema, en las mismas condiciones que los trabajadores de reparto, y como si sus servicios hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

c. Los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de "imposiciones voluntarias" y/o "depósitos convenidos" y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación respectiva.

d. El Estado garantiza a los afiliados y beneficiarios del antiguo régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la constitución nacional.

El SIPA se rige por los lineamientos definidos en la ley de 24.241, actualizados con el conjunto de normas introducidas en el período 2003 y 2008. La ley dispone, asimismo, la transferencia al ANSES el monto acumulado de los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización (más de \$90 mil millones). Estos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.²⁸ Se prescribe que la totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino. Los fondos se invertirán de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados -manteniéndose vigentes las actuales prescripciones sobre el tipo de inversiones, prohibiciones y limitaciones. Asimismo, queda expresamente prohibida la inversión de los fondos en el exterior, los que deben contribuir al desarrollo sustentable de la economía real, con el propósito de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social.

Ciertamente, la eliminación de la intermediación del capital financiero, ha permitido recuperar al sistema previsional una importante porción de la masa salarial que, apropiada antes por las administradoras de fondos de jubilación en concepto de comisiones, se canalizaba al circuito de la

²⁸ Creado por el decreto 897/07.

valorización financiera.²⁹ La mejora resultante del conjunto de reformas que se conjugan en el nuevo sistema es también ostensible, al menos en comparación con el sistema mixto de los años '90, que tendió a subordinar las condiciones de vida a futuro de los trabajadores al aumento de la rentabilidad empresarial -vía reducción de los costos laborales. La re-estatización del subsistema de capitalización restauró en su plenitud el principio de solidaridad intergeneracional del sistema previsional, desvinculando el futuro jubilatorio de los trabajadores de las fluctuaciones del mercado financiero.

Glosario de siglas

AFJP: Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión
 AMPO: Aporte Medio Previsional Obligatorio
 ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social
 MECON: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
 MOPRE: Módulo Previsional
 MTESS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
 PBU: Prestación Básica Universal
 SAFJP: Superintendencia de AFJP
 SIJP: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
 SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino
 SNPS: Sistema Nacional de Previsión Social

²⁹ De acuerdo a datos de la SAFJP en el curso del período 1995-2008 las AFJP percibieron, en concepto de comisiones, un tercio de los fondos aportados por los trabajadores al sistema de capitalización.

ANEXO: El SIPA en perspectiva comparada

SNPS	SIJP (legislación vigente hasta 2002)		SIPA (incluye reformas al SIJP desde 2003)
	Reparto	Capitalización	
Prestaciones (gastos)			
Jubilación ordinaria Mujeres :desde 55 años Varones: desde 60 años Requisito: 30 años de aportes Haber: 70% de la remuneración promedio de los tres años más favorables de los últimos 10, más 1% por año de aporte adicional	Prestación básica universal Mujeres: desde 60 años Varones: desde 65 años Requisito: 30 años de aportes Haber: 2,5 AMPOS más 1% adicional de la PBU por año de aporte adicional	Prestación básica universal Mujeres: desde 60 años Varones: desde 65 años Requisito: 30 años de aportes Haber: 2,5 AMPOS más 1% adicional de la PBU por año de aporte adicional	Prestación básica universal Mujeres: desde 60 años Varones: desde 65 años Requisito: 30 años de aportes Haber: \$326 móvil desde 2008 más 1% de la PBU por año de aporte adicional
	Prestación compensatoria Requisito: acreditar los requisitos para acceder a una PBU Haber: 1,5% por año de aporte al SIJP, calculado sobre el promedio de los últimos 10 años de servicio activo (35 años como máximo) incluyendo periodos de inactividad Haber máximo: 1 AMPO por año de aporte	Prestación compensatoria (componente público) Requisito: acreditar los requisitos para acceder a una PBU Haber: 1,5% por año de aporte al SIJP, calculado sobre el promedio de los últimos 10 años de servicio activo (35 años como máximo) Haber máximo: 1 AMPO por año de aporte	Prestación compensatoria Requisito: acreditar los requisitos para acceder a una PBU Haber: 1,5% por año de aporte al SIJP, calculado sobre el promedio de los últimos 10 años de servicio activo (35 años como máximo) Haber máximo: 1 MOPRE móvil por año de aporte
	Prestación adicional por permanencia Requisito: acreditar los requisitos para acceder a una PBU Haber: 0,85% por año de aporte al SIJP, calculado sobre el promedio de los últimos 10 años de servicio activo (35 años como máximo) incluyendo periodos de inactividad Haber máximo: 1 AMPO por año de aporte	Jubilación ordinaria Edad: opción de jubilación anticipada Renta vitalicia: calculada por la compañía de seguro en función del saldo de la cuenta de capitalización individual Retiro programado: calculado por la AFJP en función del saldo de la cuenta de capitalización individual y el valor actuarial necesario para una prestación con un valor adquisitivo constante Retiro fraccionario: a acordar con la AFJP se extingue cuando se agota el saldo de la cuenta de capitalización individual	Prestación adicional por permanencia Requisito: acreditar los requisitos para acceder a una PBU Haber: 1,5% por año de aporte al SIJP, calculado sobre el promedio de los últimos 10 años de servicio activo (35 años como máximo)
Haber máximo: sin referencia	Haber máximo: \$3000	Haber máximo componente público: \$3000 (con 35 años de aporte en el sistema anterior)	Haber máximo: \$5.646,07
Jubilación por invalidez Haber: 70% del la remuneración promedio de los tres años más favorables de los últimos 10	Retiro por invalidez Entre el 50% y el 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria que correspondiera al momento de la contingencia	Retiro por invalidez Entre el 50% y el 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria que correspondiera al momento de la contingencia	Retiro por invalidez Entre el 50% y el 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria que correspondiera al momento de la contingencia
Pensión por fallecimiento 75% del haber del causante más 5% por hijo, sin exceder el 100% del haber del causante	Pensión por fallecimiento Entre 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante la viuda o viudo, o bien 50% para la viuda y 20% para cada hijo del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria	Pensión por fallecimiento Entre 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante la viuda o viudo, o bien 50% para la viuda y 20% para cada hijo del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria	Pensión por fallecimiento Entre 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante la viuda o viudo, o bien 50% para la viuda y 20% para cada hijo del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria

	que correspondiera al momento de la contingencia	ria que correspondiera al momento de la contingencia	que correspondiera al momento de la contingencia
Prestación por edad avanzada Requisitos: 65 años y al menos 10 años de aportes computables (5 de ellos durante los últimos 8). Haber: 50% de la remuneración promedio, más 1% por año de aporte adicional.	Prestación por edad avanzada Requisitos: 70 años y al menos 10 años de aportes computables (5 de ellos durante los últimos 8). Haber: 70% de la PBU y prestaciones compensatoria y por permanencia correspondientes.	Prestación por edad avanzada Requisitos: 70 años y al menos 10 años de aportes computables (5 de ellos durante los últimos 8). Haber: 70% de la PBU, prestación compensatoria y jubilación ordinaria por capitalización.	Prestación por edad avanzada Requisitos: 70 años y al menos 10 años de aportes computables (5 de ellos durante los últimos 8). Haber: 70% de la PBU y prestaciones compensatoria y por permanencia correspondientes.

SNPS	SIJP (legislación vigente hasta 2002)		SIPA (incluye reformas al SIJP desde 2003)
	Reparto	Capitalización	
Haber mínimo (gastos)			
Prerrogativa del PEN	Originalmente 3,66 AMPOs, luego prerrogativa del PEN Garantizado por el Estado nacional (reparto)	Originalmente 3,66 AMPOs, luego prerrogativa del PEN Garantizado por el Estado nacional (componente público)	Fijado por ley y con movilidad garantizada, independiente de las decisiones del PEN
Movilidad de los haberes (gastos)			
Según la evolución del nivel general de los salarios e ingresos por categoría de los autónomos	Originalmente en función de la variación del AMPO, luego prerrogativa del PEN (congelamiento de AMPO/MOPRE y haberes)	Sin cláusula de actualización, pero una prestación con valor adquisitivo constante para la modalidad de retiro programado	Fijada por ley en función de la evolución semestral más favorable de dos alternativas: a) evolución de los recursos tributarios del sistema; b) evolución salarial (dos índices alternativos). Límite a la función de movilidad: evolución interanual de los ingresos totales por beneficio
Recursos del sistema			
Contribuciones patronales No fijadas por ley, alícuotas definidas por el PEN Alícuota promedio del 16% en los años 1991 a 1993	Contribuciones patronales Fijadas por ley Originalmente alícuota del 16% de la remuneración sujeta a contribuciones. Reducciones de alícuota según región geográfica o sector de actividad Máximo valor de alícuota promedio durante vigencia del SIJP: 13% en 1995 Mínimo valor de alícuota: 6,8% en 2000	Contribuciones patronales No financian sistema de capitalización (sólo componentes públicos)	Contribuciones patronales Fijadas por ley Alícuota del 16% de la remuneración total sujeta a contribuciones. Reducciones de alícuota según región geográfica o sector de actividad. Promedio alícuota vigente: 11%
Aportes personales asalariados No fijados por ley, alícuotas definidas por el PEN Alícuota promedio del 10% entre los años 1991 y 1993	Aportes personales asalariados Fijados por ley Alícuota del 11% de la remuneración sujeta a aportes	Aportes personales asalariados Fijados por ley originalmente alícuota del 11% Reducciones de alícuota desde el gobierno de la Alianza Mínimo valor de la alícuota durante la vigencia del SIJP: 5,7% en 2002	Aportes personales asalariados Fijados por ley Alícuota del 11% de la remuneración sujeta a aportes
Aportes autónomos Regulados por ley Alícuota del 10% del ingreso de cada categoría Prerrogativa del PEN para ampliar categorías y alí-	Aporte/contribución autónomos de reparto Regulados por ley Alícuota de 27% del ingreso sujeto a aporte de cada categoría	Aporte autónomos de capitalización Fijado por ley Alícuota del 11% del ingreso sujeto a aportes de cada categoría	Aporte/contribución autónomos Regulados por ley Alícuota de 27% del ingreso sujeto a aporte de cada categoría.

cuota (hasta máximo de un 15%)	Contribución autónomos de capitalización Fijado por ley Alicuota de 16% del ingreso sujeto a aportes de cada categoría		Se establecen nuevas rentas de referencia
	Otros recursos del sistema Recaudación por Bienes Personales y otros tributos afectados al sistema Recursos que disponga la ley de Presupuesto (desde 1995)		Otros recursos del sistema Recaudación por Bienes Personales y otros tributos afectados al sistema Recursos que disponga la ley de Presupuesto
Máximo sujeto a aportes y contribuciones Definido por el PEN	Máximo sujeto a aportes y contribuciones Fijado por ley 60 AMPOS/MOPRES		Máximo sujeto a aportes Fijado por ley en 75 MOPRES sujetos a movilidad reglamentada Sin máximo sujeto a contribuciones

IEFyC