

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS

La reforma previsional en la Argentina (2003-2010).
Problemas, trayectorias y cambios en la seguridad
social

TESISTA: Lic. NELSON DIONEL CARDOZO

DIRECTOR: DIEGO PANDO

NOVIEMBRE DE
2019

**La reforma previsional en la
Argentina (2003-2010).
Problemas, trayectorias y
cambios en la seguridad social**

Nelson Dionel Cardozo

noviembre de 2019

Título: La reforma previsional en la Argentina (2003-2010). Problemas, trayectorias y cambios en la seguridad social

Resumen: Esta tesis de maestría busca hacer una descripción del proceso de reforma al sistema de jubilaciones y pensiones en la Argentina durante el período 2003-2010. La hipótesis central que maneja este trabajo es que a lo largo del proceso de reforma ha habido diferentes problemáticas que el gobierno ha establecido como prioridad, y que ha intentado resolver a partir de diferentes acciones. Estos cambios se plantean como una superación de las reformas neoliberales y se proponen corregir sus efectos, y se enraízan dentro un rol en materia de seguridad social que va a influir en el tipo de medida adoptada. Los dilemas centrales que han debido enfrentar sendos regímenes han sido, por un lado, la cuestión del descenso de la cobertura, y por el otro, los problemas de la sostenibilidad financiera. A ello, podemos agregarle, la equidad de género y el desempleo en personas cercanas a la edad jubilatoria. Dentro del esquema de variables, la de control serían los problemas de protección social en la vejez, en donde podemos ver un abrupto descenso de la cobertura pasiva, por un lado; y la rentabilidad financiera es otro factor que puede considerarse como variable interviniente. Se observará que se intentará en un primer momento una reforma parcial cuya finalidad es resolver la cobertura, la pobreza en adultos mayores, las asimetrías del sistema, para luego pasar a una segunda etapa que va hacia una reforma estructural que elimina el pilar privado.

Abstract: This master's thesis seeks to describe the process of reform of the pension system in Argentina during the period 2003-2010. The central hypothesis of this work is that during the reform process there have been different problems that the government has established as a priority, and that it has tried to solve through different actions. These changes are proposed as an overcoming of neoliberal reforms and propose to correct their effects, and they are rooted in a role in social security that will influence the type of measure adopted. The central dilemmas faced by the two regimes have been, on the one hand, the issue of declining coverage and, on the other, the problems of financial sustainability. To this, we can add gender equity and unemployment in people close to retirement age. Within the scheme of variables, control would be the problems of coverage where we can see an abrupt decrease in passive coverage, on the one hand; and financial profitability is another factor that can be considered as an intervening variable. It will be observed that a partial reform will be attempted first in order to resolve coverage, poverty in older adults, and assimilation of the system, and then move on to a second stage towards a structural reform that eliminates the private pillar.

Contenido

Agradecimientos.....	5
Introducción.....	7
Palabras preliminares.....	7
El problema empírico	11
El propósito de este trabajo	13
Capítulo I: Lineamientos teóricos y metodológicos	19
Antecedentes generales sobre el estudio de políticas	20
Antecedentes en políticas sociales.....	25
Antecedentes sobre políticas previsionales	30
Antecedentes sobre políticas previsionales en Argentina.....	38
Antecedentes propios.....	44
Marco conceptual utilizado	46
Algunas dimensiones conceptuales para comprender los sistemas previsionales	47
El surgimiento y maduración de los sistemas previsionales	51
Una revisión de la teoría empírica sobre la reforma a las pensiones.....	55
Encuadre metodológico	61
Capítulo II: Una breve reseña del sistema previsional argentino	69
Introducción.....	69
El nacimiento del sistema previsional argentino	70
El Estado y el régimen de reparto.....	72
La crisis del sistema de reparto.....	74
Las reformas de la seguridad social y el rol subsidiario del Estado.....	75
El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	76
Los problemas del régimen de capitalización.....	78
Capítulo III: El nuevo rol del Estado en materia de seguridad social y su marco regulatorio.....	81
Introducción.....	81
Primera etapa: las reformas parciales	83
La recuperación del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales: los aumentos de la jubilación mínima	83
El plan de inclusión previsional: el problema de la cobertura pasiva	87
Los efectos de Plan de Inclusión Previsional	90
La flexibilización de la probatoria de servicios para aumentar la cobertura	99
Capítulo IV: La reforma parcial del sistema previsional: la búsqueda de una mejora en la competencia	107
Introducción.....	107
La opcionalidad limitada y rol subsidiario del Estado	108
La reforma previsional y la vuelta a reparto.....	112
Los principales puntos de la ley y su análisis.....	115
Los nuevos recursos del pilar público	120
Capítulo V: La instauración de un sistema de movilidad de los haberes previsionales	129
Introducción.....	129
La cuestión de la movilidad como tema pendiente de la reforma previsional	129
La aplicación de la fórmula de movilidad	138

Capítulo VI: Reforma estructural y centralidad del Estado en seguridad social	141
Introducción.....	141
El desempeño del pilar privado de cuentas de capitalización individual	142
El proceso de reestatización: la eliminación del pilar privado	155
Los cambios introducidos por la nueva ley	161
La primera reforma estructural que elimina el pilar privado en el mundo	162
Los impactos de la reforma previsional.....	166
Epílogo de la reforma: El fin de las políticas de expansión de la seguridad social..	168
Capítulo VII: Hacia un balance de las reformas en el período	176
La segunda ola de reforma a las pensiones.....	176
Analizando las reformas a la seguridad social en Argentina en un nuevo contexto	179
Aspectos económicos de la reforma previsional	180
La dimensión política	183
Consideraciones finales: Un balance del ciclo de reformas a la seguridad social....	187
Bibliografía.....	194
Índice de gráficos.....	208
Índice de cuadros	208
Índice de tablas	209
Índice de figuras	209
Índice de imágenes	209
Anexo metodológico	210
Resumen de normativa analizada	210
Portales web con documentos y bases de datos abiertos consultados	211
Artículos periodísticos analizados	212
Entrevistas realizadas	214
Guía de preguntas entrevista.....	214

Agradecimientos

Este trabajo ha comenzado hace más de un lustro cuando empecé a cursar la maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Por eso me es difícil enumerar a las personas que han contribuido en este proceso. Creo que la pregunta por la reforma previsional surgió el mismo día que empecé a trabajar en la Administración Nacional de la Seguridad Social, al ingresar de la mano de mi padre, Dionel. Como les gusta decir a los del gremio, fue mi papá quien me inculcó esa “sangre previsional”, o esa vocación por el servicio público, esas ganas de llegar a los titulares con una sonrisa, entregando una respuesta, una solución, una jubilación o una pensión. Fue en “las trincheras” que se empezó a gestar mi curiosidad por la seguridad social, y allí empecé leer toda la normativa, comunicaciones internas, a la vez que trabajaba en la atención al público. Tampoco quiero dejar de mencionar a mi mamá, quien fue la que no dudó un segundo en financiar esta empresa cuando le conté que quería hacer una maestría en administración pública. Ella fue la que siempre me “bancó” los estudios en mi época de pasante precarizado, con una exigua beca de 600 pesos, allá por el año 2006.

Este camino luego siguió en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. No quiero dejar de recordar a mis profesores de la maestría Oscar Oszlak, Alejandro Estévez, Daniel Nieto, Mercedes Iacoviello, Fabián Repetto, Noemí Pulido, Laura Zuvanic, Ricardo Schmukler, Aldo Isuani, Gustavo Badía, Andrea Catenazzi, Guillermo Schweinheim, cuyos aportes en mi formación han sido invaluable. Allí conocí al profesor Pedro Andrieu, quien me invitó a dar clases en su cátedra, espacio donde hice la pasantía de la maestría, “fogueándome” y amasando los conceptos en cada clase.

Otro espacio donde intenté transmitir todos los conocimientos que iba aprendiendo en la maestría fue la licenciatura en Política y Administración Pública de UADE, donde empecé como profesor del recién creado programa a cargo de las materias del área de políticas públicas. A mis alumnos también quiero agradecerles por ser mi laboratorio para trabajar los conceptos que iba modelando para mi tesis, y cada vez se iban haciendo más exentos. Algunos muy queridos, a los que como en el caso de Nicolás Cichocki tuve la oportunidad de ser el tutor de su tesina de grado.

Mención aparte tienen mis profesoras de metodología y taller de tesis Sara Pérez y Ana Laura Rodríguez Gustá. Por supuesto el director de esta tesis, Diego Pando quien me ha guiado y acompañado junto mi tutor del doctorado Pablo Bulcourf para seguir avanzando en este camino. También agradezco a todas las personas que me asesoraron, prestaron su tiempo y compartieron sus opiniones y comentarios de mis trabajos para poder construir esta investigación: José Miguel Busquets, Stephen Kay, Natália Satyro, Camila Arza, Adela Romero

Tarín, José Canales, Manuel Alcántara, Miguel Gutiérrez, Monserrat Llairó, Matías García Rams, Claudia Danani, Hemerson Pase, Ana Paula Dupuy, André Roth, Fabio Bertranou, Rafael Rofman, Pilar Arcidiácono, Gloria Mendicoa, entre tantos colegas que han discutido conmigo mis posturas e ideas.

A todos ellos les agradezco su generosidad y predisposición para ayudarme a trazar este sinuoso camino que concluye con estas páginas.

Introducción

Como asesor de políticas (policy) espero ayudar a perfeccionar la función de inteligencia en nuestra sociedad. Por función de inteligencia me refiero al proceso de hacer disponible a aquellos que toman decisiones, los hechos e interpretaciones diseñados para mejorar la racionalidad y la moralidad de sus juicios.

Harold D. Lasswell, Memorando

Palabras preliminares

Alguna vez un colega que acababa de defender su tesis mencionó, en relación a los objetivos de ésta, que su público era muy reducido y quedaba acotado al propio escritor y al jurado; en virtud de lo cual era una empresa cuyo objetivo era solamente ser leída y aprobada por los evaluadores. En ese momento me permití disentir con él y le referí que el conocimiento científico (y en especial el de las políticas públicas) reviste un carácter “social” por excelencia. Traté de fundamentar que la tesis es parte de ese programa de investigación “personal” que uno despliega a partir que comienza a ser integrante de la comunidad académica como estudiante de posgrado. Esto no quiere decir que el tesista, desarrolle sus hallazgos en la soledad de su hogar al examinar los datos extraídos del campo, únicamente en un diálogo con su director. Esa imagen del científico aislado en la biblioteca, reflexionando sobre el mundo se condice con los tiempos previos a la constitución de una comunidad académica. Así han sido los trabajos importantes pensadores sociales que han realizado los escritos fundantes de nuestras disciplinas, tales como Marx, Weber, Mosca o Gramsci: la reflexión y recopilación de información de personas eruditas, pero sin un quehacer dentro de una comunidad que intercambia saberes y experiencias.

Muy por el contrario, a partir del momento que uno ingresa a un programa de posgrado que debe culminar en un resultado de investigación, ya comienza a (o debería) orientar su estudio, reflexión, y comunicaciones a abonar ese escrito. De hecho, esta tesis se comenzó a escribir allá por el año 2008, cuando producto de mi trabajo como funcionario público de la ANSES fui invitado a contribuir con un breve artículo de divulgación que sería publicado en un diario local de la ciudad de Viedma. En él revistaba los últimos acontecimientos en materia de seguridad social en nuestro país, haciendo un balance de estas políticas sectoriales desde cien años atrás hasta nuestros

días. Era una reflexión cargada de empirismo, carente de teoría, con la brasas caliente de la experiencia en la gestión en sus líneas, pero tenía la chispa de los grandes textos de políticas públicas que he admirado: mostraba una vinculación entre el “estudio de las políticas” y el compromiso con la mejora de los programas gubernamentales. De esta manera fue la primera vez que pude enlazar una actividad de producción y escritura con mi quehacer cotidiano en la administración pública. Como agente de la Administración Nacional de la Seguridad, iniciando trámites de los nuevos beneficiarios que se incorporaban a la protección social con él en ese entonces llamado “Plan de Inclusión Previsional”, intercambiaba ideas, comentarios, opiniones con los “viejos funcionarios de carrera” que arrojaban sus diversos juicio sobre la política en la materia; como así también con mis compañeros más jóvenes, e incluso con el público. La satisfacción de ver a los futuros beneficiarios con su trámite iniciado, y la esperanza de acceder a un mayor nivel de bienestar aumentó mi vocación doblemente: Por un lado, el llamado a la función pública; y por el otro, el interés por aportar alguna investigación más sistemática sobre las transformaciones recientes en el sistema jubilatorio argentino. Esto fue lo que me llevó a incorporarme a la Maestría en Administración Pública, en donde comencé mi intensa etapa de estudio: a la vez que me iba embebiendo en el campo de las políticas, a modo individual iba recogiendo información y leyendo bibliografía sobre seguridad social. De esta manera ese breve artículo periodístico, luego se convirtió en una ponencia que sometí a discusión en las *I Jornadas de Ciencia Política de Río Negro* ese mismo año. Y a este trabajo le siguieron varias presentaciones en encuentros científicos, que después se convirtieron en artículos académicos. Al año siguiente, realicé un posgrado en la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, que auspiciaba una red de especialistas a la que me incorporé tras la promoción del curso. Allí realizamos foros, documentos y ponencias para presentar en eventos, junto con colegas de mi país y toda Iberoamérica. Sentía como ese conocimiento se iba construyendo en comunidad, ahora siendo parte de una red de personas interesadas en debatir e investigar la temática.

En ese proceso de construcción del saber ha habido muchos meandros. Pero sin lugar a dudas, una tesis no es lo que comentaba mi colega, el fin del camino, sino por el contrario, el comienzo de ese sendero en la edificación de un conocimiento sobre un recorte de la realidad social que nos genera pulsión y atraviesa -como diría Wright Mills- nuestra biografía individual (Mills, 2003). Justamente, del modo que sostenía este autor, realizar un producto de la naturaleza de la que estoy presentando es un ejercicio del uso de la “imaginación sociológica”, intentando ver y decir algo más allá del sentido

común y de la experiencia cotidiana de la gestión, que a su vez refuerce el compromiso con el área de política que nos convoca.

Por otro lado, es menester destacar la importancia que merece la consolidación del área de los estudios sobre seguridad social, a la luz de su relevancia como cuestión socialmente problematizada, dado el carácter estructural de los impactos a largo plazo que generan las decisiones en esta temática. En lo que respecta al desarrollo de las investigaciones del área se han desenvuelto desde la segunda posguerra investigaciones ligadas a los regímenes de bienestar, en donde los sistemas jubilatorios ocupaban un rol central como política social. Con la reflexión suscitada a partir de la crisis fiscal del Estado de Bienestar, y los procesos transformación de la matriz estado-céntrica, con la denominada “segunda transición” surge un nuevo fenómeno: las reformas estructurales hacia sistemas de capitalización individual. El eje de la producción circulará por el análisis de los procesos de privatización de los sistemas de pensiones, centralmente en América Latina y Europa del Este. Sin embargo, podemos ver que se ha erigido como un área interdisciplinaria, en donde confluyen los aportes de dos grandes ramas del conocimiento: Por un lado, las obras de corte juricista en donde se hace hincapié en el plano legal-formal, de la mano del derecho; y por otro, las investigaciones económico-actuariales que indagan sobre la sostenibilidad, impactos macroeconómicos, y aspectos financieros de los sistemas jubilatorios. Desde la disciplina ciencia política, ha habido muchos aportes, sobre todo a partir el campo de la administración pública ligado al gran espacio intelectual de las políticas sociales. En la actualidad, producto de dos grandes referentes empíricos aparece la centralidad de la cuestión previsional: Por un lado, en América Latina se ve una nueva ola de reformas a la seguridad social, en donde se intenta generar más expansión de la protección de la mano de los denominados “gobiernos progresistas”; y en el Viejo Mundo, se observa que se trata de solucionar el gran problema del déficit público producto del pago de las jubilaciones y pensiones, de cara una crisis económica y a los dilemas que plantean los cambios demográficos y del mercado de trabajo. Esto ha reavivado el interés por los estudios previsionales, poniendo un protagonismo a la cuestión, tanto dentro del núcleo de cuestiones socialmente relevantes, como en la agenda de investigación.

Así mismo, una de mis preocupaciones como cientista político es generar estudios de caso, que se profundicen con investigaciones comparadas sobre los procesos de reforma previsional. No puedo dejar de mencionar, en este punto mi compromiso profesional e institucional ligado a la consolidación del área de Estado, administración y políticas públicas, dentro de la politología. Este ha sido un campo que

fue constitutivo para el desarrollo de esta disciplina social, y por lo tanto, me encuentro involucrado en su fortalecimiento, tanto a nivel de redes (siendo miembro de la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública –AAEAP) y en mi función ejecutiva dentro de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), como así también en la docencia en esta Facultad de Ciencias Económicas y otras casas de estudio.

En este sinuoso derrotero, podría usar justificaciones para la relevancia de la temática del sistema de previsión social en nuestro país, tales como la necesidad del aumento de la protección social de los adultos mayores en una sociedad que envejece; la importancia que tiene el pago de las jubilaciones y pensiones la cual representa la principal erogación del presupuesto público; la centralidad de aumentar la equidad distributiva en la tercera edad mediante políticas sociales, entre muchas otras razones que surgirán de las páginas de este documento. Sin embargo, prefiero hacer énfasis en mi trayectoria personal y la necesidad de reforzar mi compromiso, como funcionario público por un lado; y como cientista social y politólogo por otro. Así, creo que como gestores públicos y científicos debemos atender aquellas cuestiones que resultan acuciantes para nuestra sociedad en la coyuntura y en un porvenir. Del modo que mencionaba Harold Lasswell en los años 50, el científico social es un mediador entre aquellos que se especializan en áreas específicas del conocimiento y los que establecen los compromisos en la vida pública y privada (Lasswell, 1951) . Por lo tanto, el objetivo de esta tesis es justamente reforzar ese puente entre saber experto y administración gubernamental; con una visión integradora y no dicotómica. Precisamente, las buenas políticas estatales son aquellas que no desconfían del conocimiento científico, sino que son las que se valen de él para efectuar diagnósticos; presentar opciones; tomar las decisiones, y medir sus impactos.

Concluyo estas líneas dejando planteado que este trabajo sobre las transformaciones de los últimos años en materia de seguridad social en Argentina, tiene por fin último abonar mis objetivos personales sobre la “ciencia de las políticas”, al enlazar mi compromiso en mi rol politólogo, por un lado; y en el papel asesor en políticas públicas, por el otro; en una concepción integradora y retroalimentadora entre gestión pública y ciencias sociales. Como planteaba Harold Lasswell durante los años de posguerra, encontramos propósito más allá de lo cognitivo de la producción de saberes que son la relevancia social de acrecentar el acervo del conocimiento con nuevos hallazgos sobre problemas público. El enriquecimiento de los “valores meta” del científico resulta una cuestión central que remite al compromiso ético del investigador, que no por eso soslaya la objetividad y rigurosidad que presentan sus aportes. Es por

ello que este trabajo recorre estos senderos entrecruzados entre la biografía individual, responsabilidad moral como funcionario público y la posición axiológica como científico social de politología.

El problema empírico

El tema de este trabajo se circunscribe a las políticas previsionales referidas al sistema nacional de pensiones en el caso argentino. Este tópico constituye un “espacio intelectual” muy amplio que ha sido tratado desde varias disciplinas como la economía, el derecho, la sociología y la ciencia política; por eso creemos importante establecer el enfoque que utilizaremos en la propia delimitación temática. Nuestra perspectiva de análisis se centra en los denominados “estudios de políticas”, área interdisciplinaria con eje en la tradición de la ciencia política a partir de la década del cincuenta (Lasswell, 1970; O'Donnell, 2003; Parsons, 2007). Dentro de esta gran área, tomaremos como idea central la ampliación de la protección en la vejez como disparador de los procesos de reforma. La otra problemática que hace una eclosión en la agenda estatal es la rentabilidad de los fondos de pensión del régimen de capitalización a partir de la crisis económica de 2007-2008. Así el descenso de la cobertura pasiva y el desempeño del pilar privado serán ejes centrales de las políticas previsionales en el período analizado.

Argentina iniciará un camino que marcará un giro en la visión del rol del Estado en materia de seguridad social, experimentando un viraje durante el propio derrotero. Tras la primera ola de reforma hacia un régimen de capitalización el modelo argentino se basaba en tres pilares: un pilar de ahorro obligatorio administrado por el Estado, uno de capitalización individual bajo administración privada, y un tercero de ahorro privado voluntario. En 1994, con la sanción de ley 24.241 se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debía optar: un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuían con sus aportes al mantenimiento del sistema, el cual es administrado en forma gratuita por el Estado a través de la ANSES, por un lado. Por el otro, un régimen de capitalización individual consistente en una cuenta de ahorro personal, donde los trabajadores entregan a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) el manejo e inversión de los aportes a la seguridad social para obtener de los mismos rentabilidad, a cambio de una comisión.

Pasados los momentos de crisis de los años 2001-2002, la Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina salió de sus aprietos fiscales y decidió encarar una política redistributiva sin precedentes en la historia previsional argentina. El llamado “Programa de Inclusión Jubilatoria” del año 2006 abrió la puerta para que puedan jubilarse aquellas personas que cumplían con la edad de retiro (60 años para las mujeres y 65 años los hombres), pero no contaban con los 30 años de aportes que indica la ley. Mediante este sistema, apoyado en las moratorias de las leyes 25.994 y 24.476, se pensaba dejar con cobertura previsional a importantes sectores que se encontraban sin beneficio y en situación de vulnerabilidad. Esta política fue ideada para contrarrestar los efectos de casi dos décadas de elevadísimos niveles de empleo en negro, que en ese momento cerraban el camino de la jubilación a más de un millón de personas. Pero al implementarse estas medidas, casi un millón de nuevas jubilaciones surgieron de la noche a la mañana y comenzaron a demandar cuantiosos fondos, que se aproximaban a los \$ 2,5 mil millones anuales hacia el año 2008, avizorando el dilema del financiamiento y la sustentabilidad de las jubilaciones públicas en el mediano y largo plazo.

Respondiendo a esta necesidad, en abril de 2007 se sanciona la llamada ley de “libre opción jubilatoria” que fue una reforma parcial destinada a reducir las asimetrías entre los dos pilares. A nivel del financiamiento las dos medidas que centrales contemplaba son la reimplantación del aporte individual del 11% para el régimen de capitalización y la libertad de elección del pilar al cual se desea estar afiliado. Se corrigió la principal distorsión de la ley 24.241, aumentando la Prestación Adicional por Permanencia del régimen público, y se dispuso que los “indecisos” pasaran automáticamente al sistema público de reparto. Una vez cerrada la libre opción jubilatoria el 31 de diciembre de 2007, hubo una transferencia de 90.050 afiliados a la jubilación estatal. De esta forma, la ANSES recibió saldos acumulados en las cuentas de esos trabajadores por el equivalente a 534 millones de pesos.

Como se mencionó previamente, a raíz de la crisis financiera mundial y la baja diversificación del portafolio de inversiones de las AFJP argentinas la situación de la sustentabilidad del régimen de capitalización llegó a una realidad crítica. Así mismo, las nuevas obligaciones que había contraído el Estado con las políticas de inclusión previsional determinaron que el erario público precisara un sustento fiscal mayor. Por ello, el gobierno nacional tomó la decisión en 2008 de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones cerrando el régimen de capitalización al disponer que sería absorbido por el esquema de reparto existente. El Sistema Integrado Previsional

Argentino (SIPA) se financiará a través de un esquema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y jubilados del Régimen de Capitalización, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el Régimen Previsional público. Se prevé que los servicios prestados bajo relación de dependencia o como autónomo sean considerados como si hubieran sido aportados a ANSES, es decir, un aporte del 11%. Los beneficios bajo modalidad actual de Renta Vitalicia Previsional –aquellos pagados exclusivamente con fondos privados de los afiliados- continuaron abonándose a través de la correspondiente Compañía de Seguros de Retiro.

A partir de la sanción de la ley, ANSES goza de autonomía financiera y económica. Además, estará bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, en el ámbito del Congreso Nacional. El nuevo sistema previsional unificado está basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo. Se calculó que ingresaron a las arcas de la ANSES cerca de US\$ 30.000.000.000 (treinta mil millones de dólares) que administraban las AFJP, propiedad de los afiliados al sistema de pensiones, que le dio más poder de maniobra al Estado argentino dentro de la crisis financiera mundial. Vale decir que los efectos sobre el ahorro negativos que se suponía iba a tener la estatización de los fondos de los administradores no fueron tales, debido a las características de los portafolios de inversiones que centralmente se hallaban en bonos públicos. En suma, con el nuevo esquema normativo el gobierno es quien administra los fondos y otorga los beneficios de la totalidad los jubilados y pensionados.

El propósito de este trabajo

El estudio de las políticas previsionales constituye un conjunto de decisiones gubernamentales que tienen a estructurarse en el mediano y largo plazo. Las consecuencias de dichas acciones condicionan en forma contundente la distribución secundaria de la renta, como así también los niveles de vida de la población que no forma parte del sector económicamente activo. Los cambios estructurales producidos en la relación entre el Estado “y” la sociedad se vieron reflejados en forma contundente en las modificaciones del sistema previsional argentino. Analizar los procesos de cambio que implicaron esta rearticulación en el marco de un caso paradigmático de reformas hacia regímenes de capitalización, el modo en que se plantearon los mismos, hace más fecunda la labor desde un abordaje temporal diacrónico que trata de indagar similitudes y diferencias para tratar de comprender dichos fenómenos.

Por estos motivos, más que como un mecanismo destinado a la producción de normas causales de vocación universal, parece conveniente concebir la investigación como un proceso orientado a la descripción de fenómenos y procesos específicos a partir del conocimiento de la existencia de relaciones (probables, más que necesarios) entre los distintos factores relevantes que configuran la adopción de una determinada política pública. Un análisis diacrónico como el planteado se interesará por trazar vínculos generales entre los distintos fenómenos políticos presentes en el caso abordado y a la luz de los argumentos teóricos más sólidos y coherentes con los la realidad analizada. Es mediante la explicitación de tales direccionalidades generales que los caracteres de los procesos políticos singulares que interesan a los investigadores se hacen inteligibles. Al mismo tiempo, esos mismos vínculos generales sirven para definir las aristas singulares de cada proceso de reforma específico. En este punto confluyen las dimensiones interpretativas del análisis de los fenómenos políticos. Nuestro problema de indagación se circunscribe a una serie de preguntas cuyas respuestas constituyen el cuerpo central de la investigación, que intentan diferenciar etapas en una serie temporal de cambios a los sistemas previsionales. Desde trabajos anteriores e indagaciones a los actores podemos rastrear la existencia un período de cambio a partir de la crisis de las experiencias neoliberales que delinearon las reformas a la seguridad social que incorporaron cuentas de capitalización individual obligatorias. La denominada oleada de “gobiernos progresistas” se ha planteado como una superación al Estado neoliberal, recuperando desde lo discursivo elementos de retóricas socialistas y de los Estados benefactores de posguerra. Sin embargo, la existencia de un contexto mundial diferente a dicha etapa, en donde los condicionantes económicos a nivel transnacional operan como un techo –tanto para los países centrales como para las economías periféricas- la capacidad de seguir trayectos propios del siglo XX presenta algunas particularidades que deben ser tenidas en cuenta. Por ello, debemos separar la naturaleza discursiva de los procesos de cambio que se dieron en la región para explorar de manera sistemática cuál ha sido la verdadera dinámica y contenido de estas mudanzas. Para conseguir este objetivo planteamos algunos interrogantes, saber: ¿Qué aspectos del sistema modificaron las nuevas en Argentina? ¿Cuáles son las principales entre los diferentes momentos? ¿Qué factores incidieron durante el proceso? ¿Cuál es la visión de la visión del Estado a lo largo de la secuencia temporal abordada? ¿Cuáles fueron las causas de la utilización del pilar contributivo para resolver el problema de la cobertura pasiva? ¿Las reformas representan un cambio o una continuidad en materia de seguridad social tras las mudanzas introducidas? ¿En qué medida el desempeño del sistema de capitalización posibilitó su alteración? ¿En qué forma los condicionantes político-institucionales pudieron haber influido en estos

procesos? La articulación de estos interrogantes guía dará lugar a los objetivos de la investigación con el objeto de encontrar las respuestas pertinentes a lo largo de este recorrido.

Esta tesis busca reconstruir artesanalmente el derrotero de la política previsionales en la Argentina en la época posterior a oleada privatizadora. Lo que se propone es tratar de dar una visión panorámica del proceso adentrándose en las diferentes medidas que se fueron tomando en la nueva fase de las políticas. Así, el objetivo general de esta tesis es **describir las reformas de los Sistemas Nacionales de Pensiones en Argentina** durante el período 2003 – 2010. Los **objetivos específicos** son:

- Reconstruir el derrotero histórico del sistema previsional argentino
- Describir la primera fase de reformas hacia cuentas de capitalización individual
- Relevar las dificultades que presentaron los regímenes jubilatorios reformados
- Sistematizar las alternativas de política para resolver los problemas del sistema previsional
- Reconocer los actores relevantes dentro del proceso de reforma
- Establecer las dimensiones institucionales que condicionaron el proceso de cambio
- Identificar y estudiar los componentes de ruptura y continuidad en cada momento.
- Analizar la evolución del rol del Estado en materia de seguridad social durante el período estudiado presente en la normativa y los discursos oficiales
- Reconstruir el papel que tuvieron los diferentes actores políticos y sociales en la reforma
- Diferenciar etapas dentro de la política previsional en el período analizado

La hipótesis central que maneja esta obra es que durante el proceso de reforma ha habido diferentes problemáticas que el gobierno ha establecido como prioridad, y que ha intentado resolver a partir de diversas acciones. Estos cambios se plantean como una superación de las reformas neoliberales y proponen corregir sus efectos, y se enraízan dentro un rol en materia de seguridad social que va a influir en el tipo de medida adoptada. Los dilemas centrales que han debido enfrentar sendos regímenes han sido, por un lado, la cuestión del descenso de la cobertura, y por el otro, los obstáculos para la sostenibilidad financiera. A ello, podemos agregarle, la equidad de género y el

desempleo en personas cercanas a la edad jubilatoria. Dentro del esquema de variables, la de control serían los problemas de la cobertura en donde observamos un abrupto descenso de la misma, por un lado; y la rentabilidad financiera es otro factor que puede considerarse como variable interviniente.

Una variable independiente será por lo tanto, el rol previo a la reforma del Estado en materia de seguridad social. En base a nuestra idea fundamental, en la cual el rol del Estado va a condicionar el tipo de cambio que se llevó a cabo, efectuamos la siguiente categorización: Por un lado, el rol del gobierno puede ser central o subsidiario. El primero comprende una participación del pilar público en materia de seguridad social muy por encima del régimen privado o la inexistencia de este último; mientras que el segundo implica un fomento a la iniciativa privada y con poca incidencia del régimen previsional público. En Argentina, durante la primera ola de reformas, que catalogaremos “de primera generación”, lo que resultó fue un papel subsidiario del sector público. Pero a pesar que lo que estaba en la mente de los reformadores era una gradual desaparición del sistema de reparto que abriría las puertas a un mercado de capitales encargado de administrar los fondos de pensiones siguió subsistiendo un fuerte componente público del sistema previsional. Lo que operó de hecho, fue que debido a la amplia cobertura que tenía el sistema previo a la reforma, hizo que el Estado siguiera siendo el principal organismo de la seguridad social, y sumado a que se erigió un modelo de coexistencia entre dos esquemas entre los que el trabajador debía optar, y la gradualidad del pasaje de un esquema a otro, resultó que la ANSES, continuara haciéndose cargo de casi la totalidad de los beneficios previsionales, aún pese al desfinanciamiento que implicó el traspaso masivo de afiliados al régimen de capitalización que siguió a la privatización.

Para resolver las preguntas de investigación y cumplir con los objetivos planteados desarrollaremos a lo largo de los capítulos que siguen un recorrido por el proceso de reforma durante la década *kirchnerista*. En el primero hacemos una revisión por la literatura general sobre las políticas públicas, la política social y la seguridad social, y definimos el marco conceptual y metodológico a través del cual hemos llevado a cabo este trabajo. En el capítulo II realizamos una breve reseña histórica del desarrollo del sistema previsional argentino. En las secciones siguientes abordamos las reformas que se sucedieron en las sucesivas etapas: En el capítulo III se esbozan las dos primeras medidas que se tomaron: La movilidad de los haberes jubilatorios y la formas que asumió la ampliación de la cobertura en adultos mayores; en el capítulo IV, se puntualiza la reforma paramétrica que intentó equilibrar la competencia entre el pilar

privado y el público; en el capítulo V se toca el proceso de solución del problema de la búsqueda de un índice de movilidad jubilatoria que solucione definitivamente la cuestión de la litigiosidad; el capítulo VI aborda la reforma estructural que cerró las cuentas individuales en la Argentina, sus efectos y la fase final de declive de la agenda de los adultos mayores. Finalmente, el capítulo VII realiza el análisis de la reforma previsional en la Argentina a la luz de la literatura sobre la segunda ola de modificaciones a la seguridad social, y esboza un balance de la trayectoria rioplatense.

Capítulo I: Lineamientos teóricos y metodológicos

“Una cosmovisión consiste en los supuestos interiores de una perspectiva determinada acerca de las relaciones entre los niveles de análisis. Cada perspectiva analiza los individuos, organizaciones y sociedades a través de una imagen especial de sus relaciones”

Alford y Friedland, Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia

En este capítulo haremos un relevamiento sobre los principales trabajos realizados en diferentes ejes que estructuran la tesis, intentando enfocar este análisis bajo un análisis metateórico, es decir tratando esbozar un breve estudio clasificando los mismos en base a ciertos criterios previamente establecidos. La selección que se hará posteriormente de los conceptos para el tratamiento del fenómeno a estudiar debe tener en cuenta el barrido realizado anteriormente sobre el abanico de las principales obras en la temática. La utilización de categorías de análisis tiene que ver con el nivel de análisis utilizado y los aspectos metodológicos subyacentes, “aunque es probable que una cosmovisión particular esté asociada con un particular nivel de análisis y que se centre en cierto aspecto del estado, algunos de los estudios más interesantes y complejos (...) son los que emplean una particular cosmovisión para analizar un nivel de análisis que no es el de su dominio propio (Alford & Friedland, 1991: 41). Esto de ninguna manera debe considerarse como la utilización de categorías propias de diferentes marcos teóricos de manera yuxtapuesta, sino que deben redundar en una retroalimentación entre los aspectos enfocados por cada uno de los paradigmas, para realizar un tipo de estudio que intente arrojar un saber más allá de lo elaborado previamente. Caso contrario, esta tesis versará en un ejercicio de aplicación de una tecnología de relevamiento de datos de escasa utilidad para el campo del conocimiento en el cual se inscribe. En un primera parte realizaremos un mapeo del campo de Estado, administración y políticas públicas; luego nos adentraremos en las obras sobre las reformas previsionales a nivel internacional; para pasar en seguida a los trabajos realizados sobre el caso argentino, y finalmente realizaré mi biografía intelectual sobre la producción de la temática.

Antecedentes generales sobre el estudio de políticas

El Estado moderno constituye un fenómeno relativamente reciente y originario de occidente, producto del pasaje de la sociedad feudal a la sociedad capitalista. Así, encontramos que las relaciones sociales de producción modificaron la base material, al mismo tiempo que se ajustó la estructura de dominación que garantizó las mismas. Progresivamente vamos viendo un camino de reducción a la unidad en donde el feudo va dar lugar a un espacio de interacciones más amplio que implicó el Estado-Nación moderno. Esto tuvo como correlato, la extensión de un conjunto de aparatos y agencias públicas que Weber ha definido tan claramente como la burocracia; al mismo tiempo que se unifica el sistema legal en todo un territorio generando las condiciones de previsibilidad para el desarrollo de la economía capitalista (Weber, 1944) y la estabilidad de esta empresa implicó la creación de aparatos ideológicos que se expresaron a través de los símbolos que cimentaron idea de “Nación” como un arco de solidaridades por encima de las desigualdades existentes en la sociedad (O’Donnell, 2003). En la etapa absolutista la coerción física va a ser uno de los pilares fundantes del Estado, que va a expresar la función de protección de la vida de los súbditos que ha desarrollado el pensamiento de Hobbes (Hobbes, 2017); seguido posteriormente de la idea liberal de garantía de los derechos individuales. Así la evolución histórica del Estado moderno seguirá modificando esa relación entre Estado y sociedad, y pasará por tres fases sucesivas, que pueden ser definidas de la siguiente manera: 1) El Estado de Policía; el Estado de Providencia; y el Estado Omnipresente (Bañón Martínez & Carrillo Barroso, 1997). La primera etapa se corresponde el Estado Liberal de Derecho, y después de la fase absolutista implica circunscribir el tamaño del aparato a la mínima expresión para llevar a cabo las funciones de soberanía y al mismo tiempo garantizar las libertades individuales, los derechos de propiedad y la libre acción de los agentes económicos. La segunda fase se denominada Estado de Providencia, nacerá posteriormente a la crisis del 29, y se entronca en la lógica de los que Parsons llama “nuevo liberalismo”(Parsons, 2007) que implica el rol del Estado en la articulación de los intereses públicos y privados. La calidad de actor económico y social de la administración lo convierte en una organización que se inserta en la estructura social concurriendo con otras y, simultáneamente, empleando todo tipo de formas jurídicas y estrategias para lograr sus objetivos. Esta etapa es donde va a tener su desarrollo el campo de la administración y las políticas públicas, como veremos a continuación. Finalmente, con la crisis de este Estado de Bienestar, encontraremos una serie de planteamientos que buscarán dotar al gobierno de legitimidad, dando lugar a partir del años 70’s al Estado Omnipresente, donde se busca una mayor eficacia y, sobre todo, eficiencia. En este período la

naturaleza del Estado y su función social se revisan y la acción pública tiene que justificar su utilidad en términos económicos y de apoyo social.

Los estudios de políticas públicas, “análisis de políticas públicas”, también llamados de “ciencias de las políticas” (usando la expresión primigenia de Harold Lasswell), o más genéricamente “administración pública” surgieron en la Segunda Posguerra. Con la consolidación del Estado de Bienestar en los capitalismos occidentales, se planteó la necesidad de articular el saber científico con la acción pública, y por consiguiente nació un campo netamente basado en los supuestos de la planificación racional y la obtención de información dura dentro del paradigma neopositivista. Bajo esta concepción “el análisis de políticas públicas (...) se puede comprender como el proceso de producir conocimiento ‘de’ y ‘en’ el proceso de políticas públicas.” (Pérez Sánchez, 2005). Excede ampliamente este apartado plantear la discusión acerca del significado del término de las políticas públicas, pero a grandes rasgos coincidimos con Roth Deubel al sostener que las mismas implican “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth-Deubel, 2006: 24). En este sentido la categorización de política pública se aparta nocionalmente de la idea de política estatal, como la acción centralmente realizada por los gobiernos, e incluiría la intersección y participación de otras instancias por fuera del Estado, lo cual da cuenta de los cambios en el objeto de estudio de las ciencias de las políticas que se gestó en los últimos años. Entendemos en este sentido a la política pública como una construcción teórica y analítica que identifica las acciones u omisiones de actores públicos y privados para la realización de algún tipo de acción del Estado en aras de resolver una situación que se plantea como no deseable y es competencia de las autoridades gubernamentales. En ese orden de ideas, las políticas públicas son hipótesis de intervención por parte del Estado en el tejido social, con la finalidad de mantener o modificar un estado de cosas en una determinada porción de la realidad que la articulación público-privado entiende que les incumbe a los gobiernos.

La evolución de los estudios de las políticas públicas también ha atravesado diferentes momentos, en donde los alcances, enfoques y problemas se han ido modificando en relación a las circunstancias que han tenido que enfrentar y la constitución de una masa crítica de cultores de la disciplina. En una primer etapa que

denominaremos “racionalismo”, se busca constituir un campo del conocimiento que sea de ayuda para mejorar las acciones públicas siguiendo una impronta neopositivista, en donde la acumulación de datos duros, serían el principal insumo para elaborar políticas que pudieran resolver los problemas públicos. A partir de ello, la noción de planificación era esencial, dentro de un contexto de Estado centralizado y planificador, donde se creía que la provisión de bienes y servicios públicos de manera estandarizada para poblaciones homogéneas era el medio para lograr metas de igualdad y equidad social, necesarias para dotar a los capitalismos centrales de una legitimidad -en concurrencia con los modelos socializantes del Este. El trabajo fundante de este período será de Lasswell “La orientación hacia la políticas” de año 1951, que pondrá de relieve que estas ciencias son una ventana para aumentar la racionalidad de las decisiones, entiendo la misma como un concepto extensivo, que forma parte del quehacer del Estado (Lasswell, 1992). Bajo esta concepción existía un clima de época optimista con respecto a las posibilidades del conocimiento científico y la planificación para alcanzar las metas socialmente deseables y eliminar las circunstancias que atentaban contra el bienestar general. La racionalidad del Estado era el elemento central para la asignación de valores en la comunidad, lo que implicaba por un lado, que había un interés general que podía deducirse de los valores meta, únicos y no contradictorios con otros; y por otro lado, la noción que se podían sortear los límites al conocimiento para comprender las causas de los problemas sociales y la toma de la decisión. Así, la hechura de las políticas se concibe como una intelección, situando el diseño como una labor en aras ciertos objetivos, planificando el bienestar, con la idea que es posible avanzar en grandes políticas de cambio sobre los proyectos en función de estas metas. Desde el punto de vista metodológico, surgió la teoría del “ciclo de las políticas”, o la denominada “heurística por etapas” que concebía de manera racional el proceso de surgimiento de un problema, análisis de alternativas, toma de decisiones, puesta en marcha y retroalimentación de las políticas; como siguiendo fases ordenadas que era posible desglosar para en análisis investigativo.

Esta visión, fue objeto de grandes cuestionamientos a raíz de la evidencia empírica que se acumuló fuertemente contra esta idea de racionalidad partir de los años 60's, con los megaprogramas impulsados por Lyndon Johnson: La Gran Sociedad y la Lucha Contra la Pobreza. Sin embargo, ya hacia finales de los años 50's se empiezan a encontrar trabajos que son críticos de esta idea apriorística de la racionalidad del Estado, entre los que podemos hallar los planteos de Simon (Simon, 1959) quien desarrolla la idea que la misma encuentra limitaciones por tres factores, dado que encontramos fallas en la información disponible, existe una limitación cognoscitiva de

las personas y hay un tiempo escaso para tomar una decisión. Por otro lado, la visión incrementalista de Lindblom plantea que en sociedades complejas con multiplicidad de actores e intereses lo mejor y deseable es avanzar en pequeños cambios graduales, dado que desde un punto de vista de la toma de decisiones es más factible dar “pequeños pasos” que “grandes saltos al vacío”, por los posibles opositores a un estado de cosas; como así también resulta una estrategia subóptima que maximiza los recursos existentes y minimiza los errores de cálculo reduciendo los costos de las malas decisiones, permitiendo el aprendizaje y corrección mediante ajuste sucesivos (Lindblom, 1959). Así mismo, los planteos pluralistas de Dahl desde su teoría empírica de la democracia, hace énfasis en los diferentes grupos de presión que influyen en la toma de decisiones, imposibilitando la toma de decisiones de manera racional exhaustiva que promueve el primer enfoque (Dahl, 1962). Otra vertiente que cuestiona la existencia de un actor racional unificado estatal es la planteada por Allison en 1971 a partir de su análisis de la crisis de los misiles en Cuba, que considera dos modelos alternativos para la decisión: el modelo del comportamiento organizacional (que ve la decisión como una negociación entre las diferentes agencias del gobierno) y el modelo de la política gubernamental (que plantea el resultado como un tire y afloje entre área de gobierno propio de la política electoral) (Allison, 1988). Finalmente, también vamos encontrar planteos que cuestionan la racionalidad de la burocracia como actor central en el proceso de las políticas públicas como la teoría de la elección pública y las teorías de económicas de la democracia.

La crisis del Estado de Bienestar dará lugar a cuestionamientos al mismo, y hará que se bifurque la producción en el campo de las políticas públicas. Esto vendrá desde un punto de vista del *macroanálisis*, es decir desde las relaciones entre Estado y sociedad, la forma y naturaleza de las entidades gubernamentales; desde un punto del *mezzoanálisis*, o sea de los procesos de toma decisiones y cambio; como así también a un nivel micro a partir de revisar las dinámicas, estructuras y formas de las agencias burocráticas. Sin embargo, una de las notas fundamentales y preguntas de investigación que vamos a encontrar en todos los desarrollos de los últimos 30 años es que la pregunta central va a ser las razones del cambio en las políticas públicas. En ese orden de ideas, veremos que planteos como los de la teoría de las redes de políticas públicas o “*policy network*”, conciben a las acciones gubernamentales como la confluencia entre actores públicos y privados, tanto en un nivel nacional, subnacional como transnacional (Rhodes, 2007; Jordana, 2017). Estas redes de políticas públicas, cambian a lo largo del tiempo, no son rígidas produciendo el cambio de las acciones públicas. Por otro lado, encontramos el enfoque de las coaliciones promotoras (ACF) desarrollado por Jenkins

y Sabatier, que plantea que existen coaliciones que comparten creencias respecto a lo que denomina el núcleo de las políticas, y en los eventos externos que explicarían los cambios en las políticas, y que el cambio se explica por las mudanzas en dicho núcleo de creencia (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). La teoría del equilibrio interrumpido (MEP), afirma que la hechura de las políticas públicas es el producto de la interacción entre fuerzas que, por un lado, buscan mantener el balance y el equilibrio en el que se vive y, por el otro, intentan terminar el *status quo* (Jones & Baumgartner, 2012; True, Jones, & Baumgartner, 2007). Otro enfoque que busca explicar el cambio es la teoría de las corrientes múltiples (MS) que parte del supuesto o ventanas de oportunidad (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007) basado en la adaptación del modelo *garbage can* para el estudio de las organizaciones. Para esta visión el cambio en las políticas surge por la apertura de las ventanas de oportunidad, que ocurre gracias al acoplamiento temporal no planificado de las corrientes (*streams*) que permite a los actores el uso de las estrategias de manipulación política para influir en la agenda y en la selección. Finalmente, debemos mencionar las corrientes derivadas del neoinstitucionalismo que plantean en sus versiones histórica, sociológica y elección racional, que ponen de relieve el papel de las instituciones, considerando a estas como un determinante esencial del comportamiento de los actores generando sistemas de incentivos para la acción colectiva y condicionando las políticas públicas; como así también las perspectivas constructivistas e interpretativistas del análisis de políticas públicas las cuales leen las acciones gubernamentales en el plano discursivo y de lucha por la imposición de un visión o idea en torno a la política (Edelman, 1991; Majone, 1997).

Cuadro 1: Evolución de los estudios de políticas públicas

Etapa	Primera	Segunda	Tercera
Denominación	Racionalismo	Críticas al racionalismo	Teorías del cambio
Contexto histórico	Crisis económica e instauración del Estado de Bienestar	Consolidación de los EB	Crisis del Estado de Bienestar y ajustes neoliberales
Alcances	Descripción		Explicación
Principal preocupación	Mejorar la planificación	Comprender las limitaciones del racionalismo	Explicar la dinámica del cambio
Enfoques	-Racionalismo -Heurística por etapas	-Pluralismo -Incrementalismo -Teorías de la decisión -Elección Pública	-Coaliciones promotoras -Corrientes Múltiples -Teoría de las redes -Neoinstitucionalismo -Equilibrio Interrumpido -Constructivismo
Principales autores	Lasswell Merriam	Dahl Lindblom Downs	Sabatier Zahariadis Kingdon

		Buchanan Niskanen Simon Allison	Marsh y Rhodes Surel Muller Jobert Majone
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Antecedentes en políticas sociales

Siguiendo las ideas planteadas por (Titmuss, 1974) de los modelos de Estados de Políticas de Bienestar “*residual*”, de “*rendimiento industrial*” e “*institucional redistributivo*”, el danés Gosta Esping-Andersen (Gøsta Esping-Andersen, 1993) modifica esta tipología al hablar de los diferentes tipos de regímenes de bienestar acuñando la famosa tipología del régimen de bienestar “liberal”, “social-demócrata” y “conservador”. El autor define a la misma como “estática en el sentido de que refleja las condiciones socioeconómicas que prevalecen entonces; a saber: una economía dominada por la producción industrial masiva; una estructura de clases en la que el trabajador manual masculino era el ciudadano prototípico, y una sociedad en la que la familia prototípica era del tipo estable y con una sola fuente de ingresos”, siendo estas tres dimensiones propiedades constantes de todos los Estados de Bienestar de la segunda posguerra. Dentro de las variables que toma para distinguir los tres tipos ideales se encuentran, a) La regulación del mercado de trabajo -que asume los estados de escasa, media e intensa-; b) Estados del Bienestar -Residuales, Universalistas y Seguridad Social-; y 3) las familias -familiaristas y no familiaristas-. En base a estos tres criterios se produce la ordenación de los casos y se esboza el famoso modelo. Por otro lado, el diamante familia, mercado, Estado y Sociedad Civil, son los posibles proveedores de bienestar, donde actualmente podemos agregar a la sociedad civil¹, y el modo en que se combinan resultará en un tipo de articulación que éste denominará régimen de bienestar.

¹ Gosta Esping-Andersen no menciona a la sociedad civil como potencial proveedor de bienestar, pero el modelo residual liberal le da un importancia central a las organizaciones de caridad, como así también el modelo conservador-corporativista supone la presencia de la Iglesia y otras corporaciones en la provisión del Bienestar.

Cuadro 2: Proveedores de bienestar

Proveedor de Bienestar	Características	Principio	Ejemplos
Familia	Relaciones primarias nucleares	Afecto- Solidaridad	Trabajo doméstico femenino
Mercado	Adquisición mediante la compra- venta de bienes y servicios	Capacidad de pago	Medicina prepaga Vivienda particular
Estado	Provisión de un servicio mediante financiamiento público en base a ciertos criterios de asignación	Derecho	Vivienda social Seguro de desempleo
Sociedad Civil	Prestación de servicios en base a la caridad o a la pertenencia a una entidad	Dádiva- Afiliación	-Préstamos mutuales - Asociaciones de socorros mutuos - Damas de caridad

Fuente: Elaboración propia en base a Esping-Andersen (2000)

Por consiguiente, la categoría Régimen de Bienestar incluye tanto al Estado de Bienestar como así la combinación de los otros tres elementos (familia, mercado y sociedad civil) en una asignación de funciones mayor o menor a cada uno de los potenciales proveedores del bienestar. Así, el concepto de Estado de Bienestar es un componente más del régimen de bienestar, y por ende tiene un nivel de abstracción menor que el de régimen de bienestar:

“una forma alternativa de clasificar los regímenes de bienestar consistiría en precisar su planteamiento dominante a la hora de gestionar los riesgos sociales en los mercados de trabajo, el Estado y la familia. En lo que se refiere al Estado, podríamos diferenciar entre el modelo residual, el universalista y el basado en la seguridad social. Y por lo que respecta a la familia, la diferencia vital estriba si las familias están destinadas a constituir el lugar principal de provisión de bienestar (familiarismo), o no; es decir, si el Estado del bienestar garantiza, o no, los derechos sociales de la familia.” (Esping-Andersen, 2000: 116).

Cuadro 3: Regímenes del bienestar

Rasgos/Modalidad	Liberal/Residual	Meritocrático/Corporativista	Institucional/ Socialdemócrata
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Status	Descalificante	Privilegio	Derecho
Finanzas	Donaciones	Impuesto al salario	Presupuesto
Acceso	Prueba de medios	Afiliación	Mínimo vital
Referencia	"Poor Laws"	Bismarck	Beveridge
Expresión	Asistencia	Seguridad Social	Políticas Universales
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

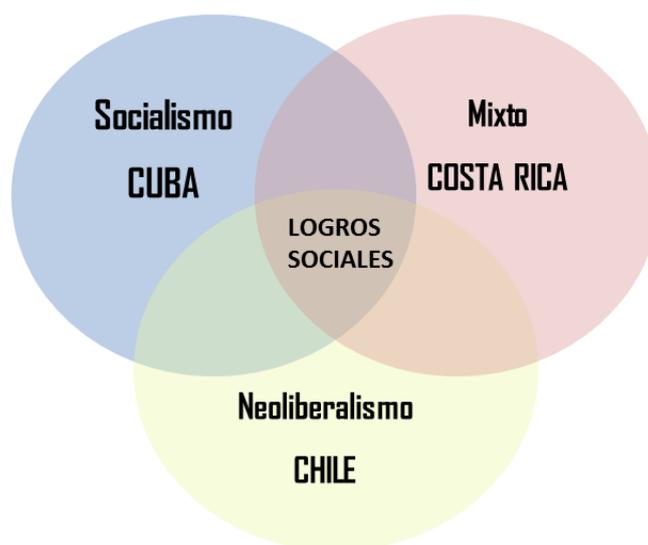
Fuente: Esping-Andersen (2000)

Uno de los principales escollos que presenta esta construcción teórica, es que pretende un alto nivel de abstracción en el que se pretende hacer encajar todos los países capitalistas desarrollados. Esto reviste una serie de problemas empíricos y metodológicos: En primer lugar, hay casos importantes que quedan afuera o son muy difícil de encuadrar (el caso más confuso es el de Gran Bretaña y el de Holanda), a lo que el investigador sale al cruce sosteniendo que son "tipos ideales" y que los casos empíricos pueden revestir elementos de un tipo y de otro. Esto es correcto en principio, pero Max Weber en su construcción metodológica era heurístico e ideográfico, partiendo de la caracterización de tipos puros que aquí no se corroboran. Más bien parece que se construyen conceptos desde los casos; y no por el contrario se delinear los conceptos con un método deductivo (desde lo general a lo particular) haciendo las generalizaciones lógicas para luego buscar los elementos presentes en los casos empíricos. Por otro lado, tampoco construye una acabada tipología en base a los casos empíricos, advirtiendo "qué es lo que ocurre en la realidad", sino que combina elementos de manera medianamente lógica, pero que no reviste la coherencia y parsimonia que tienen las construcciones weberianas. Así, desde tenemos bastantes "perros-gatos" en términos de Sartori, ya que algunos regímenes de bienestar ladran y maúllan al mismo tiempo, dependiendo de cómo midamos. ¿Cómo se sortea ese inconveniente? Sartori, no da la respuesta: mediante la creación de otros subtipos. Por consiguiente, dada la cantidad de casos empíricos, en vez de recurrir a la estrategia de sostener que "ningún caso se ajusta plenamente al tipo ideal de un régimen de bienestar" es más feliz reordenar los casos en base a los estados que presentan -considero que las propiedades tomadas son muy útiles- para crear distintas subtipos de "regímenes liberales", "regímenes conservadores" y "regímenes social-demócratas" que sean capaces de describir las diferentes variantes presentes en la empiria.

En la producción desde América Latina la obra “Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica” de Carmelo Mesa Lago hace una comparación en base a tres tipos empíricos de economías de la región (Mesa-Lago, 2002). El tipo de comparación aquí esbozada es un análisis basado en 1) metodologías propias de la historia económica (se utilizan estudios de los casos de manera interpretativa y en dimensión histórica desde una mirada institucionalista; 2) Una correcta selección de casos que permita un control cuasi-experimental; 3) la triangulación de técnicas cualitativas y cuantitativas: y 4) la reducción a unas pocas variables explicativas. La técnica utilizada discute la técnica de “sistemas similares” y “sistemas diferentes”, ya que “otro debate que existe está entre escoger países dentro de un área geográfica determinada (comparaciones intrarregionales) tales como América Latina (que comparte algunas similitudes en lenguaje, cultura e historia) frente a seleccionar países basados en diversas ubicaciones geográficas (comparaciones entre regionales, basado en cuestiones o requisitos analíticos (aunque el problema de la comparación controlada es peor en el segundo enfoque)” (Mesa-Lago, 2002: 21). La justificación teórica para elegir los casos es la “singularidad de sus modelos”, o dicho de otro modo, el muestreo en base a un principio cualitativo, dada la pretensión ideográfica del estudio. Este tipo de muestra responde a la selección en base a criterios, en donde se buscan a los efectos de alumbrar la teoría, eventos particulares a partir de la información que el investigador supone *ex ante* que son capaces de aportar a la construcción de la teoría. Este juicio es el denominado “muestreo teórico”, que responde a la contribución que pueden hacer los tres casos a partir de su tipicidad (economía socialista, de mercado o mixta), los cuales se encuentran en las antípodas (Cuba y Chile -como casos de economías planificadas y liberalizadas, respectivamente) y un tercer caso representa un intermedio entre ambos (Costa Rica, que es un caso “mixto”). Como menciona el texto, Chile es el modelo de economía neoliberal en la región, mientras que Cuba es, por el contrario el caso ejemplar de patrón socialista. “Costa Rica parece ser insignificante al lado de esos dos gigantes ideológicos y, sin embargo, fue capaz de lograr en el mismo período, uno de los más altos niveles sociales del mundo sin sacrificar su democracia pluralista y sus libertades cívicas (Mesa-Lago. 2002: 27). No obstante las diferencias, ambos casos comparten la característica de ser países del tercer mundo con elevados niveles de desarrollo social, a saber: 1) niveles altos de sanidad y educación logrados hacia mediados del siglo XX; 2) políticas sociales tempranas producto de movimientos reformistas; 3) compromiso de ampliación de servicios sociales por parte de los líderes dirigentes que redundó en una cobertura en salud, educación y SS casi total en la década de los 60 y 70; 4) importante gasto social; 5)

énfasis en los servicios sociales primarios y hacia grupos vulnerables de la población; 6) población homogénea. En el siguiente gráfico se esquematizan las propiedades compartidas por los tres casos, y se remarcan las diferencias:

Figura 1: Modelos de desarrollo y bienestar de Mesa-Lago



Fuente: Elaboración propia en base a Mesa-Lago (2002).

Por consiguiente, se parte de dos supuestos: Por un lado, hay ciertas características que los países comparten (condiciones controladas) -países que no tienen grandes diferencias en dotaciones naturales, nivel de desarrollo y otros factores no sistémicos que podrían afectar su desempeño; se describe para cada caso un solo modelo económico en base a una observación a lo largo del tiempo; la unidad de análisis son las “políticas socio-económicas” y se crea un índice combinado para la medición del desempeño en base a series estadísticas y varios indicadores. Por consiguiente, la aproximación combina estrategias cuantitativas -índice de desempeño- con estrategias cualitativas (método histórico). Finalmente, podemos decir que en lo que respecta al esquema de causalidad, la variable dependiente Y, es similar en varios casos, por lo que se está tratando de averiguar es cuál es la variable X, que determina similar nivel de desarrollo en los tres casos, partiendo de que hay determinadas causas que son controladas (culturales, históricas, étnicas, naturales, grado de desarrollo, etc.). Para el modelo de análisis la variable X que es diferente sería “el modelo económico” y se tratará de aislar como variable independiente para alumbrar como incidió de manera diferente en los tres países dando un “*outcome*” similar. El problema que plantean este tipo de modelos es que pueden derivar en explicaciones circulares, en donde se expliquen los

resultados por las variables de control, en virtud de lo cual, no es posible trazar modelos explicativos que puedan generar nuevas teorías y nuevas preguntas. No obstante ello, el gran esfuerzo metodológico y la construcción de modelos de manera inductiva (desde los casos hacia la teoría) es un recorrido muy fructífero para extraer dimensiones de análisis, para elaborar teorías de un alcance medio que pueda incluir más casos y esbozar explicaciones.

Antecedentes sobre políticas previsionales

Hace mucho más de un siglo, el Canciller Otto von Bismarck introdujo en Alemania un sistema público de pensiones de reparto con el fin de reducir la pobreza entre las personas de edad avanzada. En muchos países, este fin continúa siendo hoy en día una meta primordial, aun cuando muchos de los que elaboran políticas económicas debaten tratando abarcar las cambiantes características demográficas y la población de mayor edad, sin llegar a un acuerdo sobre cuál sería el mejor camino para realizar una reforma. Estos debates han sido muy evidentes en todo el continente americano, que desde las reformas en Chile, se ha convertido en laboratorio para reformas de pensiones que han sido observadas con gran interés por el resto del mundo. Desde la pionera reforma pinochetista de 1980, doce países latinoamericanos transformaron, total o parcialmente, sus esquemas de seguridad social, muchos de ellos inspirados en el influyente informe del Banco Mundial de, titulado “Envejecimiento sin crisis” (Banco Mundial, 1994), que funcionó como base teórica de las reformas. Algunos países, como Chile, El Salvador y México, crearon modelos totalmente privados; otros, como la Argentina y Costa Rica, avanzaron en diseños mixtos o paralelos; y otros, como Brasil, mantuvieron el monopolio estatal, aunque modificándolo sustancialmente.

El profesor de la Universidad de Pittsburg Carmelo Mesa-Lago es el principal especialista latinoamericano en sistemas de pensiones y uno de grandes expertos mundiales. En un artículo ya clásico “Política y reforma de la seguridad social en América Latina”, publicado en la revista Nueva Sociedad N° 160 en 1999, Mesa-Lago ensayó un ejercicio interesante: comparó la radicalidad de la reforma con el grado de democratización del país que la implementaba y llegó a la conclusión de que aquellas naciones menos democráticas fueron las que impulsaron las reformas más privatizadoras: el Chile de Pinochet, el Perú post autogolpe de Fujimori y el México del partido hegemónico. De forma inversa, entre los países que modificaron sus sistemas, los de más sólida tradición democrática, como Costa Rica y Uruguay, crearon esquemas Estado-mercado más balanceados. Y no sólo como resultado del diseño institucional:

en Uruguay, con su huella de estatalidad, se abrió un sistema paralelo como el argentino (Mesa-Lago, 1999). A la hora del balance, los argumentos contra el sistema de capitalización son contundentes. La ANSES se ha ocupado de difundir las cifras para la Argentina: las AFJP contribuyeron a desfinanciar al Estado por los enormes costos de transición de un sistema a otro, no crearon un mercado de capitales amplio, no redujeron la morosidad, ni generaron competencia (de 26 empresas quedaban al momento de la reestatización solo diez, pero la mayor parte de los aportantes se concentraba en tres). Y lo más importante de todo: no sirvieron para extender la cobertura.

Es difícil decir hasta qué punto la dificultad para mejorar la cobertura es consecuencia del diseño del sistema y en qué medida es un efecto de los cambios en los mercados de trabajo, la creciente informalidad laboral, la tendencia a la tercerización económica. En todo caso, se trata de un fenómeno común a América Latina. Según el informe elaborado por Mesa-Lago (2004), para el año 2004 el promedio ponderado de cobertura cayó de 38 por ciento antes de las reformas a 27 por ciento en 2002. El proceso de concentración fue general: Chile pasó de tener 21 compañías a sólo 7 (las tres primeras concentran el 80 por ciento del mercado); Perú, de 8 a 4, que hoy concentran el 76 por ciento. En general, las reformas copiaron el sistema de países más grandes sin tener en cuenta que la débil supervisión y el tamaño reducido del mercado generarían un efecto de cartelización. La esperada baja de los costos administrativos que supuestamente iba a producir la competencia nunca llegó. El porcentaje del descuento total sobre el salario llega a 38 por ciento en México y 32 por ciento en la Argentina (el segundo más alto). La mayor parte de los gastos, según el informe de Mesa-Lago, se destina al marketing, la publicidad y las comisiones de los vendedores.

Finalmente, la idea de que la privatización generaría sólidos mercados de capitales que fortalecerían el crédito y el ahorro interno tampoco pudo comprobarse, al menos no en la magnitud prometida. Entre el 57 y el 90 por ciento de las inversiones está depositado en títulos públicos. Pero aquí hay que introducir una aclaración: al menos en la Argentina, esto fue tanto una decisión de las AFJP como una imposición del Estado, que en más de una oportunidad las forzó a comprar títulos públicos altamente riesgosos.

El problema de fondo fue cómo lograr que los sistemas previsionales funcionaran en economías altamente informales. El paradigma *bismarckiano*, de la seguridad social organizada en base al aporte de los contribuyentes, resulta inadecuado en mercados laborales crecientemente informales, con un porcentaje considerable de la población en negro, cuentapropista o no aportante.

A casi 40 años de la privatización chilena, el hecho de que en casi todos los países la cobertura haya disminuido en lugar de aumentar marca la pauta del fracaso general de las reformas. Luis Felipe Jiménez y Jéssica Cuadros en su artículo “Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina” que se publicó en la Revista de la CEPAL N° 79 del año 2003, explican que, al final, la ampliación o contracción de la cobertura está en función de la marcha de la economía: mejora en momentos de crecimiento y se deteriora cuando llega la recesión (Jiménez & Cuadros, 2003). Al cabo de tantos diseños, todo depende del ciclo económico. En este marco, no debería sorprender que se haya intentado tímidamente, una contrarreforma. A la creación de la Prestación Básica Universal en la Argentina se suma el caso de Chile. En enero, luego de un largo proceso de debate, Michelle Bachelet cumplió en 2008 su promesa de reformar el sistema jubilatorio pinochetista. Y, aunque no se abrió un régimen de reparto ni se creó, como algunos proponían, una AFJP pública, al menos se estableció una jubilación mínima universal para todos los mayores de 65 años. En noviembre del año 2010, Evo Morales anunció la creación de la “renta dignidad”, de 300 dólares, para todos los mayores de 60 años, sin importar si contribuyeron o no al sistema privado. Hoy se calcula que reciben el beneficio, financiado con los recursos obtenidos por la nacionalización de los hidrocarburos, unas 800 mil personas. En Brasil, Lula logró, tras un durísimo trámite parlamentario, la aprobación de una reforma muy similar a la propuesta por Fernando Henrique Cardoso (y a la que el PT se había opuesto cuando era oposición) bajo el criterio de unificar las jubilaciones de los empleados públicos con los privados. Al mismo tiempo, buscó extender la cobertura a los trabajadores del sector agrícola y doméstico, que quedaban afuera.

En América latina se calcula que un 55 por ciento de la población trabaja en el sector informal; en la Argentina la proporción es menor, cercana al 40 por ciento. En ambos casos, resulta insuficiente para sostener a la masa de jubilados. En un informe elaborado para la OIT titulado “Reformas de los sistemas de pensiones y jubilaciones en América Latina” en el año 2004, Fabio Bertranou sostiene que, luego del auge del modelo de capitalización en los ‘90, muchos países buscan la forma de avanzar en dos objetivos simultáneos (lo que se conoce como “multipilarismo”): crear un pilar solidario, que apunte al alivio de la pobreza y la garantía para quienes no aportaron, y consolidar un segundo pilar que funcione como seguro individual para aquellas personas que sí aportaron y dejan de trabajar (Bertranou, 2004).

En relación a los estudios en materia de seguridad social Busquets (2005) realiza una clasificación de los estudios sobre la temática ordenándolos en cuatro de grupos:

1) estudios de caso; 2) estudios comparativos cualitativos; 3) estudios comparativos cuantitativos; y 4) estudios comparativos combinados. Dentro del primer grupo podemos situar aquellos trabajos que se centran en un caso nacional donde se sitúan los trabajos de Alonso (2000) sobre el caso argentino; Teixeira Werneck (1998) y Cheibub Figueredo y Limongi (Cheibub Figueiredo & Limongi, 1998) sobre Brasil, que intentan relacionar los factores institucionales que posibilitan o dificultan las reformas en dichos países.

Dentro del segundo grupo podemos encontrar los trabajos de Kay (1997, 2003, 2006, 2009) en perspectiva comparada sobre los países del Cono Sur el cual se pone de relieve el papel que tuvieron los grupos de interés como actores de veto; Castiglioni (2003, 2018) compara la profundidad de las reformas estructurales durante la dictadura en Chile con la poca profundidad en Uruguay a partir de la existencia de estos actores de veto. Pierson y Weaver (Pierson & Weaver, 1993) estudian los países centrales focalizándose en Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Alemania y Suecia, explicando las mismas a partir de la herencia o legado político como elemento decisivo, mientras que Bonoli (2003) estudia en forma comparativa los países con sistemas de reparto (de seguro social) comparándolos con los multipilar que existe en Europa.

Müller (2005) ha realizado un estudio comparativo y cualitativo sobre Hungría, Polonia y la República Checa, donde la situación financiera de los regímenes existentes y el grado de endeudamiento externo son los factores decisivos para explicar las reformas estructurales. En el año 2010, se publica uno de los artículos que analiza las nuevas reformas al sistema de pensiones en forma comparada escrito por Bertranou, Calvo y Bertranou “¿Está América Latina alejándose de las cuentas individuales de pensiones?”, en donde trata de ordenar las dimensiones de las reformas, que según los autores se inicia en 2005 ha tenido como idea fuerza “aumentar la cobertura, la equidad y la eficiencia del sistema. Con la excepción de Argentina, que re-nacionalizó su sistema de pensiones, la segunda ronda de reformas parece ser menos radical comparada con los cambios rupturistas introducidos durante la primera ronda.” (Bertranou, Calvo, & Bertranou, 2010: 6). La idea central que maneja el artículo a “*grosso modo*” es que la nueva oleada de reforma intenta mejorar la cobertura, la equidad y la eficiencia del sistema de pensiones en los sistemas que fueron hacia la capitalización, mediante tres tipo de reformas: la libre opción entre cuentas de reparto y capitalización; solidaridad y distribución del ingreso; y la creación de fondos de reserva para pensiones públicas. Por otro lado ha intentado mejorar las cuentas individuales mediante la expansión de la cobertura, aminorar los costos de las cuentas individuales y poner reglas de inversión

para activos de pensiones. Este artículo efectúa una comparación diacrónica entre los países de América Latina que experimentaron reformas hacia sistemas de capitalización. La selección de casos se hace utilizando la técnica de sistemas similares para el primer momento, asumiendo que comparten la misma propiedad (reforma hacia sistemas de capitalización) y distinguiendo los tipos de sub-clase, según la tipología de Mesa-Lago (2004) en donde distingue el tipo de sistema de reemplazo (Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana), Suplemento (Perú, Colombia) y Alternativo (Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica). La hipótesis que manejan los autores es que la finalidad de las cuentas individuales introducidas es que “se esperaba que esto motivara a los trabajadores a contribuir y aumentara la cobertura y las tasas de cumplimiento de las cotizaciones obligatorias” (Bertranou et al., 2010: 2). Luego se analizan los efectos de estas reformas en lo que respecta a la tasa de cobertura pasiva, la redistribución intergeneracional e intrageneracional, las deficiencias en las regulaciones. Estos impactos, en las reformas son la variable independiente que explica la segunda ola de reforma, en donde los ejes centrales son: 1) permitir a los trabajadores la vuelta al régimen de reparto; 2) la incorporación de mecanismos de redistribución de ingresos y solidaridad, y 3) la creación de nuevos fondos públicos para pensiones. Así mismo, contempla la mejora en las cuentas individuales en base a los pilares de 1) Expansión de la cobertura pasiva; 2) Menores costos de las cuentas individuales; y 3) reglas de inversión para activos de pensiones.

Ese mismo año Busquets y Azcué presentan el trabajo “Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Chile y Uruguay (2003-2009)” en donde esbozan la hipótesis que en el caso argentino la naturaleza estructural de los cambios estructurales puede ser explicado por la concentración de poder institucional y con el bajo legado histórico, a diferencia de Uruguay. El argumento para explicar la re-reforma estructural en el caso de Argentina, asociaría a la fuerza de los actores sociales con la concentración del poder institucional y con el bajo legado histórico. Por otra parte las re-reformas paramétricas orientadas a la mejora de la cobertura se darían cuando los actores sociales son débiles, la institucionalidad es dispersa y el legado histórico es importante, como es el caso de Chile (Busquets & Rodríguez Azcué, 2012). O bien, cuando la institucionalidad es dispersa, a pesar de que los actores sociales fueran fuertes y el legado histórico bajo. Por lo cual, la institucionalidad sería muy relevante. De esta manera busca una explicación desde el marco teórico neoinstitucionalista para explicar la profundidad de las reformas en cada caso.

En el tercer grupo de los estudios comparados cuantitativos podemos ver los trabajos de Brooks (S. Brooks, 2003; S. Brooks & James, 1999; S. M. Brooks, 2007a, 2007b) quien relativiza el poder que tienen los grupos económicos internacionales poniendo énfasis en las variables políticas domésticas a la hora de encarar reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. Esta misma autora escribe en el 2000 un trabajo en donde analiza 57 casos en forma comparativa poniendo de relieve la existencia de instituciones de seguridad social previas, incentivo de las estructuras económicas, el tipo de instituciones políticas, y el papel de las ideas como motor de los procesos de mudanza. Raúl Madrid (2003) estudia las reformas a la seguridad social en 43 casos con la metodología estadística para probar que la vulnerabilidad de los países a los capitales de corto plazo, el tamaño de la economía del país, el peso de la difusión del modelo chileno, y la dimensión política (fuerza de los sindicatos y relación entre Ejecutivo y Legislativo). Huber y Stephens (Huber, Mustillo, & Stephens, 2008; Huber & Stephens, 2000a) y Carmelo Mesa Lago (Mesa-Lago, 2004c, 2004b) analizan en forma cuantitativa las reformas en los casos latinoamericanos. En 2007, Chaia, Martínez y Rodríguez (Chaia, Martínez, & Rodríguez, 2007) sostienen que los sistemas de pensiones en América Latina presentan dificultad en los regímenes privados para reducir la carga financiera de los gobiernos y aumentar la tasa de reemplazo, lo cual puede ser resuelto a partir del fortalecimiento de las capacidades técnicas de las administradoras de fondos para reducir los costos transaccionales, al mismo tiempo que desarrollar estrategias para captar más afiliados al sistema. En el año 2008 Roffman, Luchetti y Ourens publican el informe "Pension Systems in Latin America; Concepts and measurement of coverage", donde abarcan los casos latinoamericanos a partir del estudio comparativo de la dimensión de cobertura pasiva y el rol del estado (Rofman, Lucchetti, & Ourens, 2008).

En el informe de la AISS "Una seguridad social dinámica para las Américas" del año 2010 (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2010) se parte de una comparación diacrónica tomando una idea muy similar a los aportes referidos más arriba. Sostienen que en la primer ola de reformas se toman las siguientes providencias: 1) de sistemas de prestaciones definidas a cotizaciones definidas; 2) de sistemas de reparto a capitalización individual; y 3) de fuentes de financiación integradas a fuentes de financiación integradas. En el momento B, es decir la última década, nos habla de la tendencia general que se está siguiendo en los sistemas de pensiones en relación al multipilarismo que combinan sistemas de capitalización y reparto con sistemas de prestaciones definidas con contribuciones definidas. Como ejemplo de este tipo de reformas, se cita los casos de Perú y Chile que ha implementado un pilar solidario

financiado con rentas generales. La recomendación que alienta ese texto es el pasaje hacia sistemas integrados por uno básico basado en rentas generales y otro contributivo de carácter suplementario que haría que los afiliados tuvieran incentivos para “mejorar” sus haberes jubilatorios cotizando. Además agrega la idea de las cuentas nocionales de cotizaciones definidas, o sea la introducción a los esquemas de financiamiento público de fórmulas actuariales, o basar el cálculo de las pensiones en las contribuciones aunque sea de reparto. Finalmente menciona la cuestión de la solidaridad en tanto a los grupos que menos cotizaciones poseen y la cuestión de género, esto último que ha estado muy presente en todas las reformas a los sistemas de pensiones recientes (Argentina 2006, Chile 2008, Uruguay 2008, Bolivia 2010). La propuesta sostenida son los pilares solidarios con montos bajos, borrando la idea de ciudadanía, y además ocultando que muchos de los sistemas contributivos de reparto se financian con rentas generales que aporta la sociedad toda, pero beneficiando a los que se encuentran en el sector formal de mercado de trabajo que en muchos casos apenas alcanza a la mitad de los trabajadores.

En este tercer grupo de estudios el informe de la CEPAL del año 2009 “La seguridad social en América Latina y el Caribe” intenta delinear una metodología para medir el gasto en seguridad social que permita la construcción de datos cuantitativos comparables entre países. Por consiguiente se intentó una técnica capaz de distinguir variables cualitativas, pero que asumen valores cuantitativos. Esto quiere decir, que se hace la distinción entre la naturaleza distributiva o no distributiva del sistema (si es posible efectuar o no redistribución entre los diferentes beneficiarios que aportan al sistema en base a criterios de solidaridad), lo cual puede resumir en el principio de “redistribución” y “beneficio”. En segundo lugar, se hace la distinción entre el carácter “obligatorio” o no obligatorio”, en tanto y cuanto define la decisión de gobierno de caracterizar al beneficio como un bien meritario. En tercer, lugar se analiza el tipo de institución proveedora, es decir si es administrado por el Estado -si es componente del gasto público- o no gubernamental -empresa privada o asociación sin fines de lucro -en este caso no es incluida dentro del gasto público. En base a esta tipología de tres criterios se dan los siguientes tipos de gasto en la seguridad social. Vale decir que es un modelo complejo (en base a tres variables -compulsión, administración y redistribución-), que presenta la innovación de ser cuantificada mediante el Gasto en Seguridad en los Sistemas de Seguridad Social. Dentro del criterio de seguridad social incluye el sistema de previsión social -seguros y beneficios- y al sector de la salud-. En base a ello, se elabora la Cuenta Única de la Seguridad Social, en donde por un lado se puede “cuantificar” el monto invertido en el rubro -dimensión cuantitativa-. Pero, lo más

innovador de dicha tipología, es que permite mostrar “cuál es la forma de ese gasto social” -dimensión cualitativa-. En el siguiente cuadro, se resumen, las categorías de prestaciones de la seguridad social en base a la clasificación tripartita elaborada por la CEPAL (Cetrángolo & Goldschmit, 2009).

Cuadro 4: Tipo de gasto en seguridad social

FINACIAMIENTO		OBLIGATORIO		NO OBLIGATORIO	
ADMINISTRACIÓN	PPIO. DE BENEFICIO	Gobierno	Institución no gubernamental	Gobierno	Institución no gubernamental
		No cumple	Público y redistributivo	Redistributivo	Público y redistributivo
Cumple		Público	Sólo bien meritorio	Público	Privado (no es seguridad social)

Fuente: Cetrángolo y Goldschmit (2009)

En lo que respecta a la metodología se efectúa una comparación sincrónica mediante la técnica “sistemas diferentes”, ya que la ordenación se realiza en base a las siguientes dimensiones: a) Organización territorial -si es federal o unitario; b) Sistema de Previsión Social; y c) Sistema de salud; buscando la mayor diversidad institucional.

El tipo de estudio finalmente logrado es una cuantificación de los tipos de gasto en Seguridad Social, lo que permite dos operaciones: Por un lado la ponderación de cada uno de los componentes de gasto, pudiendo esbozar ordenación en base a cada uno de los criterios; por otro lado, la combinación de todos los elementos permite crear tipologías de gastos en seguridad social. Como mencionan los autores, “desde un punto de vista cuantitativo, las experiencias que aquí se presentan permiten dar una idea de la magnitud de la seguridad social y su relación con los principales agregados de gasto público en la región” -dimensión cuantitativa- y así mismo, “el estudio comparativo a nivel sectorial permite obtener una visión más acabada de las acciones que llevan los Estados en cada componente de la Seguridad Social” (Cetrángolo y Goldsmith, 2009: 27). Por consiguiente, esta construcción de metodología hace plausible la recolección de datos, que admiten un tratamiento tanto cuantitativo (el que arrojaría resultados fecundos con el relevamiento en todos los países de la región) y cualitativo con la capacidad de crear teorías de alcance medio, en lo que respecta al Gasto en Seguridad Social en América Latina. Infelizmente, como suele ocurrir con los datos producidos por el organismo, siempre acaba en un procesamiento de datos de tipo descriptivo que tiene

como corolario un gráfico -en el cual no figuran los números absolutos a los efectos de imposibilitar a la comunidad el tratamiento y presentación posterior) sin un adecuado tratamiento estadístico mediante software de las ciencias sociales (SPSS, STATA) que muestre alguna relación entre variables, en virtud de lo cual adolece de dos grandes defectos: En primer lugar, no cumple su función de producción de base de datos “disponible” para los científicos sociales, ni elabora tipologías ni explicaciones causales de tipo cuantitativo.

Finalmente, dentro del último grupo de reformas Huber y Stephens (Huber & Stephens, 2000b), Busquets (Busquets, 2005a, 2005b) realizan un análisis combinando elementos cuantitativos y cualitativos para explicar las reformas. Carrera (2007) presenta su tesis doctoral *The politics of pension reform in a comparative perspective: a cross regional análisis of Argentina, Uruguay, Spain and Italy*, donde se hace un análisis a través de la técnica de los sistemas similares sosteniendo que se organizaron como sistemas de corte bismarckiano y considera que los factores domésticos importan a la hora de reformas los sistemas previsionales. En el año 2008 la obra colectiva editada por Key y Sinha *Lessons from Pension Reform in the Americas*, combina análisis institucionales y presentación de variables cuantitativas diferentes trabajos que evalúan los procesos de cambio en materia de seguridad social en la región (S. J. Kay & Sinha, 2008). Águila Carzola (2010) toma el modelo del Banco Mundial para estudiar las nuevas reformas centrándose en las tendencias de la evolución general e identificando peculiaridades con un estudio de los casos de Chile, Argentina, México, Perú y Uruguay. Ese mismo año Isuani publica el trabajo “La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas” en donde se recoge un análisis de los procesos a la luz del marco teórico de Carmelo Mesa Lago (Isuani, 2010). Quien ha seguido esta perspectiva es Camila Arza, que ha trabajado el tema en forma comparada desde hace varios años destacándose el libro junto a Martin Kohli, *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes* (Arza & Kohli, 2008); “La política previsional y la prevención de la pobreza. Elementos salientes de la trayectoria latinoamericana reciente (Arza, 2013); y “Pensiones básicas en América Latina: Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile” (Arza & Chahbenderian, 2014).

Antecedentes sobre políticas previsionales en Argentina

Dentro de los estudios de las políticas previsionales podemos encontrar diferentes líneas de investigación: por un lado, los estudio de corte jurídico, que se

inscriben en la rama del derecho de la seguridad social y al trabajo. Estos estudios abarcan temáticas tales como el surgimiento de la legislación referida a la seguridad social en los casos nacionales, el análisis normativo de las instituciones de previsión social, las principales políticas públicas a partir de la sanción de diferentes leyes por parte de los gobiernos. Esto es lo que se conoce dentro del campo de las ciencias jurídicas como “derecho de la seguridad social” o “derecho previsional”. Por otro lado, existen estudios de tipo económico que se abordan temáticas tales como la sustentabilidad financiera de los sistemas de pensiones, el crecimiento demográfico, la caracterización de los sistemas previsionales, entre las principales áreas incluidas. Este campo del conocimiento que proviene de las ciencias económicas, y se concentra en los estudios actuariales es lo que se conoce como “economía de la seguridad social”. Finalmente, podemos advertir un tercer grupo de trabajos que provienen de un *corpus* interdisciplinario y social que combina explicaciones de tipo sociológica y política, muchas veces combinando los elementos de los otros enfoques.

A grandes rasgos se puede caracterizar el primer enfoque como una mirada “estática” o “normativa” de la seguridad social. Esto quiere decir que se focaliza solamente en el aspecto formal de las instituciones que son originadas a partir de una legislación. Los análisis referidos a este tipo de enfoque es lo que dentro de la ciencia política se conoce como “institucionalismo clásico de corte normativista”. Con menor o mayor medida, las obras escritas por estos autores han reducido sus estudios a la evolución formal de las estructuras normativas referidas a esta política sectorial, y a lo sumo, parten de la hipótesis que la evolución de la legislación es variable dependiente de un proceso de adquisición de derechos de los sectores beneficiados por la nueva ley. La crítica a que han dado lugar estas conceptualizaciones fue justamente el carácter esencialmente no dinámico de los estudios, por lo que descuidaba aspectos que iban por fuera de la dimensión jurídico-formal, las cuales muchas veces son de vital importancia para comprender los procesos analizados. Como critica la nueva escuela institucionalista que nace en los años 80 a partir de los estudios económicos de Douglas North², que sostienen que “mira el guion” y “no la obra” se intenta superar las falencias mencionadas incluyendo aspectos relevantes sobre el efectivo funcionamiento de estos

² Los estudios del premio Nobel Douglas North se refieren a la influencia que tiene las instituciones sobre los costos económicos de las transacciones económicas. El principal postulado de este autor es, a grandes rasgos, que las instituciones tiene una importancia vital dentro del sistema económico a raíz que efectivamente unas instituciones fuertes dan previsibilidad a las transacciones con lo que disminuyen los costos de realizar los intercambios económicos. A la inversa la falta de instituciones, debido a que no hay un garante de estas transacciones, redundo en un aumento de los costos a raíz de la desconfianza y las eventualidades que pudieren surgir dentro del proceso económico a la que están expuestos los agentes.

espacios. Dicho de otro modo, que haya un abanico de disposiciones legales tendientes a proteger la seguridad social en un determinado país nada nos dice sobre la situación de los sistemas de pensiones. En otras palabras, centrarse en la ley de jubilaciones de un Estado, no nos ofrece información sobre cómo fueron los procesos que resultaron en esa ley, los actores sociales involucrados ni las tasas de cobertura pasiva que tiene ese sistema, ni la sustentabilidad en el tiempo que pudiera tener ese régimen jubilatorio. Entroncados en esta tradición, con una mirada en mayor o menor medida centrado en los aspectos jurídicos podemos ubicar las obras de Fernández Madrid (1999), Birdart Campos (Bidart Campos & Albanese, 1997), y Massa y Fernández Pastor (2007). Otro trabajo normativo es el presentado por Di Costa quien plantea que la importancia de contar con teoría normativa para el análisis de la política pública (Di Costa, 2018). Por consiguiente, indaga tanto en las principales corrientes teóricas y axiológicas que predominan en el campo de las políticas de seguridad social, como así también en la identificación, a modo de un primer acercamiento, de otra perspectiva que no ha sido suficientemente explorada académicamente. El artículo busca aportar insumos para el debate acerca de la configuración de la política previsional argentina, indagando para ello en algunas de las aristas centrales de la relación entre política previsional y redistribución del ingreso, vinculando los objetivos con los criterios distributivos que orientan esta política social.

Dentro del otro grupo de estudios económico-actuariales se encuentra un campo fecundo de estudio de tipo cuantitativo sobre el desempeño de los sistemas previsionales latinoamericanos, donde podemos situar los trabajos de Lousteau (Lousteau, Lopetegui, & Pereira, 2003) para el caso argentino, la serie de documentación públicas por los organismos de estadísticas oficiales, por mencionar algunos, hacen hincapié en las variables macroeconómicas de los sistemas previsionales. Los aspectos que estudian estos trabajos son los tipos de prestaciones, la evolución de la pirámide poblacional, las tasas de cobertura pasiva y activa, los aspectos presupuestarios y financieros de los regímenes previsionales. En el año 2002 se publica el denominado *Libro Blanco de la Previsión Social* en donde se busca dejar documentadas las reflexiones y análisis de la situación del sistema previsional argentino con datos cuantitativos, y en una segunda parte se presentan opiniones, propuestas y planteos de un grupo de expertos, esbozando una propuesta de reforma al sistema (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2003). En el año 2007 Boudou, D'Elia y Lo Valvo presentan "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares", donde se advierte que el aumento de la cobertura se ha realizado dentro del pilar contributivo

llegando a una universalidad de la prestación y con una consecuencia en el descenso de la pobreza en adultos mayores (Boudou, D'Elia, & Lo Valvo, 2007). La utilidad que presentan estos estudios es que brindan una gran cantidad de datos empíricos que son un insumo necesario para la contrastación de los marcos teóricos con la realidad. Dentro de los estudios econométricos encontramos el trabajo de Piffano y su equipo "El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada" (Piffano et al., 2009), que incluye una visión mixta al incluir una parte conceptual sobre la mirada de los sistemas previsionales del mundo, para luego pasar al caso argentino, con una reseña y periodización histórica: 1) gestación juventud; acumulación; cobertura y tasas de aporte bajas); 2) expansión (ampliación de la cobertura y aumento de la tasa de aporte), 3) transición (fin del equilibrio financiero; altas tasas de cobertura y de aportes; reducción de los beneficios y crecimiento de la deuda inducida, 4) crisis (derrumbamiento de la pirámide; quiebra técnica del sistema; reparto asistido; deuda impaga), 5) administración de la crisis y la reforma. Luego se hace el análisis actuarial de las variables del caso argentino. Luego se realiza el análisis actuarial con el examen de los modelos de proyecciones antes la "contrarreforma" considerando el resultado estructural del sistema previsional, los determinantes de los ingresos, cobertura del sistema, y determinantes de los egresos. En 2018, el trabajo de Minoldo y Peláez plantea un análisis de las variables demográficas y valora el avance hacia una perspectiva universalista de las pensiones tras la eliminación de las cuentas individuales a la luz de las recomendaciones internacionales sobre derechos en la vez. Pero "más allá de los avances realizados en la expansión de prestaciones por ampliación de derechos, no se ha dado, sin embargo, el debate acerca de los retos y compromisos que supone adherir, de manera sostenible, a la política de universalización, es decir, sobre cómo financiarla de manera genuina." (Minoldo & Peláez, 2018: 226). En esta línea de perspectivas a futuro el aporte de Grushka busca proveer un análisis actuarial y de perspectivas de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), enfatizando en las variables demográficas que definen la estructura de la población argentina y en aquellas que son consideradas relevantes para el estudio de las finanzas públicas (ingresos y egresos al sistema previsional) para el período 2015-2050 (Grushka, 2016). La principal carencia que tienen estas sistematizaciones es que nuevamente ignoran los procesos sociopolíticos subyacentes a estas variables. Muchas veces son una compilación de datos que a lo sumo resulta en una taxonomía en base a datos numéricos que no se combina con una construcción de teoría de alcance medio que puede hacer más rico el análisis.

Hay otro tipo de estudios que combinan procesos sociopolíticos con datos empíricos y análisis legislativo como el trabajo de Feldman, Golbert e Isuani (1988) que trata la evolución de las políticas previsionales triangulando análisis cuantitativos con análisis cualitativos de legislación y fuentes periodísticas. Este tipo de análisis presenta una visión más completa de las políticas previsionales, entroncando esta arena dentro de un ciclo de políticas públicas. Aquí es donde podemos ver cómo surge la cuestión, como se formulan las acciones gubernamentales tendientes a resolver la temática, la implementación, los impactos de la intervención estatal, y los nuevos posicionamientos que alimentan la secuencia. Este diseño, combina el enfoque normativo y la presentación de evidencia cuantitativa, debido a que introduce hipótesis causales dentro del ciclo de políticas públicas, es decir trata de analizar los procesos políticos y los actores sociales que intervienen en el surgimiento de la problemática, la formulación e implementación de las políticas, la evaluación de los programas y qué derroteros se toman posteriormente. Dentro de esta orientación en la producción sobre las reformas previsionales en nuestro país podemos destacar los trabajos de Fiscella (2005) que vincula el régimen de bienestar con los modelos de sistema previsional; la obra de Bertranou, Centrándolo, Carlos Grushka y Casanova *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones* del año 2011 que discute los problemas derivados de los múltiples intentos de dar soluciones parciales al sistema de pensiones de Argentina (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, & Casanova, 2011); y la publicación oficial de la ANSES *Inclusión vs. Privilegios* que compila los principales indicadores y logros de la política previsional desde una óptica de la gestión de gobierno (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013). El libro compilado por Hintze y Danani en el año 2011 presenta una serie de trabajos sobre el caso argentino intentando dar una panorámica sobre el sistema nacional de protección social en el Río de la Plata. El trabajo de Curcio realiza una descripción de los sistemas de protección social (Curcio, 2011), mientras que Danani y Beccaria intentan dar una explicación de la “contrarreforma” previsional en la Argentina. Este trabajo distingue dos dimensiones (la institucional y la político-cultural) que permitieron las diferentes etapas de la reforma, modificando la capacidad de protección del sistema previsional. De este pormenorizado estudio se concluye que la reforma “puede ser entendida como parte de un proceso mediante el cual se asoma una nueva matriz de intervención social del estado: una matriz cuya primera característica es que los beneficios son enunciados como [alguna forma de] materialización de derechos sociales, y no como derivación o premio de algún mérito o decisión individual (sea el éxito o la compra de servicios). En segundo término, esa matriz de intervención sostiene como fundamento de esos derechos en primer lugar al trabajo, pero acto seguido

reclama el reconocimiento de la universalidad (cual sociedad del trabajo)” (Danani & Beccaria, 2011). El proceso político dio como resultante una nueva matriz de intervención en seguridad social que tiene como principales atributos la protección, la redistribución, la solidaridad y la inclusión social. La OIT presenta en 2011 el estudio de caso “Encrucijadas En La Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones” (Bertranou et al., 2011) que tiene como objetivo resumir las reformas y modificaciones sobre los principales componentes del sistema previsional; aportar datos e información estadística actualizada respecto de las dimensiones más relevantes del sistema previsional: cobertura horizontal o alcance, adecuación de las prestaciones, fuentes de financiamiento, compromisos fiscales, entre otros. Así mismo se busca desarrollar un nuevo relato sobre las reformas previas que tuvo el sistema hasta 2005-2008, período en el cual se realizaron las últimas transformaciones importantes: la ampliación de la cobertura con mecanismos “semicontributivos” y la nacionalización del componente de capitalización individual. Este trabajo será continuado en el documento de trabajo de la CEPAL “*Pension Privatization and Reversal of Pension Reforms in Argentina*” que revista la reversión de la privatización de las pensiones y las reformas que tuvieron lugar en Argentina en los años 90 y 2000 (Bertranou, Cetrangolo, Grushka, & Casanova, 2018). El reporte analiza las diferentes propuestas de reforma y las características del nuevo sistema de pensiones, considerando las leyes promulgadas, la cobertura, la adecuación de las prestaciones, las tasas de financiación y de cotización, la gobernanza y la administración de la seguridad social, el diálogo social, los efectos positivos y otras cuestiones fundamentales del sistema de pensiones argentino. En 2013 Alonso y Di Costa presentan un documento de trabajo que se focaliza en la política de seguridad social argentina, y hace especial énfasis en el sistema jubilatorio (Alonso & Di Costa, 2013). Allí, se elabora la idea de que en el nuevo período que va de 2003-2011 se pasa de una matriz contributiva a la una concepción no contributiva y universalista a partir del Plan de Inclusión Previsional, y las Asignaciones Familiares no Contributivas (Asignación Universal). El primer momento refuerza el pilar contributivo tradicional (las pensiones) mientras que la nueva fase de central en la idea universalista y no contributiva.

El artículo de Margariti, hace una mirada histórica desde la economía desde sus inicios a partir de su régimen jubilatorio estableciendo el período actuarial (1904-1952), el período de reparto (1952-1994), la etapa de capitalización (1994-2008), y el nuevo período de reparto (2008 a la actualidad) donde pone como variable principal a la política. Para este autor, las políticas de inclusión previsional, el fracaso de la reforma parcial que buscó equilibrar el sistema mixto fue la determinante de la eliminación de las

cuentas individuales. Por otro lado, Kay inicia una serie de trabajos sobre la re-estatización a partir de la variable del factor de riesgo (Kay, 2009). Su argumento es que los defensores de la privatización de las pensiones en América Latina sostenían que los sistemas de cuentas individuales estarían totalmente aislados del riesgo político. En el caso de la Argentina, con la nacionalización en 2008 de su sistema privado de cuentas individuales, se argumenta que transferir la administración e inversión de las pensiones al sector privado no implica necesariamente reducir o eliminar el riesgo político. De hecho, la creación de sistemas de cuentas individuales genera una nueva serie de riesgos políticos debido en parte a que son un posible recurso financiero para los gobiernos, en particular en épocas de tensión económica. En su trabajo se describen los riesgos políticos del pilar privado entre 1994-2008.

Antecedentes propios

Desde el año 2008 he venido realizando una serie de trabajos tanto en materia de análisis de políticas públicas como en el área específica de las políticas previsionales; plasmadas en publicaciones científicas y en diferentes presentaciones en congresos y jornadas. Junto a Pablo Bulcourf publicamos en la revista *Nuevo Espacio Público* el artículo “Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado”; en este trabajo intentamos trazar los lineamientos generales para el estudio de las políticas públicas en perspectiva comparada haciendo hincapié en la clasificación de las políticas en base tanto a los recursos materiales del estado como en las formas de burocratización que asumen. Posteriormente, con la publicación del Documento de Trabajo de Política Comparada: “¿Por qué comparar políticas públicas?” profundizamos esta temática resaltando principalmente los aspectos metodológicos presentes en la comparación de políticas públicas (Bulcourf & Cardozo, 2008a, 2008b). Por otro lado, aunque focalizado en las políticas culturales, publicamos con Eliana Medvedev “Evaluación de políticas culturales: aspectos analíticos y metodológicos” en *Tendiendo puentes: hacia una visión integral de la cultura en Río Negro*, compilado por Mónica Larrañaga y Pablo Bulcourf (Cardozo & Medvedev, 2009).

Los trabajos específicos sobre la temática previsional abarcan diferentes aspectos; por un lado estudios que analizan las políticas previsionales comparadas de manera diacrónica para un caso (Cardozo, 2008c), análisis de los procesos sociales que originan las políticas previsionales y sus impactos (Cardozo, 2008b), el análisis

comparado de las reformas en Argentina y Chile en los últimos años (Cardozo, 2008a), y la aplicación de un marco analítico a los casos de Argentina y Chile (Cardozo, 2009a). En esta última línea he intentado delinear un esquema para estudiar políticas previsionales a partir del rol del Estado, que pueden clasificarse, a grandes rasgos bajo la idea de rol subsidiario o un rol principal. La estrategia metodológica utilizada fue la técnica de sistemas similares a partir de una comparación binaria. Mi hipótesis central que tomo en estos trabajos es que la reforma previsional en el caso chileno es la cristalización del modelo de libre mercado y del Estado subsidiario. El proyecto de transformación, que es una importante mutación en las políticas públicas orientadas a los extremos sociales, es sin duda un subsidio a los más pobres, pero también es la validación del sistema de capitalización individual, al que ha dejado intacto. Al no modificarlo y tomar el Estado la carga social del sistema, de los márgenes del mercado – de los cuales ha liberado a este negocio- lo que también hace es consolidar el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) como sistema único de previsión y como puntal financiero de la economía chilena. Por el lado rioplatense, el giro en las políticas previsionales representa un planteamiento del Estado como garante de la seguridad social. La reforma parcial de las 26.222 había permitido que las AFJP siguieran concentrando la mayor cantidad de afiliados y de fondos, dejando intacta “privatización” que había experimentado la mayoría del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, por lo que había una gran porción del sistema que no estaba regido por la regulación estatal. El momento de ruptura con esta lógica la unificación del sistema bajo un esquema de reparto en 2008. Podemos caracterizar al caso rioplatense como “políticas previsionales de rol central del Estado”, ya que modificó la estructura del sistema radicalmente, eliminando el régimen de capitalización, y sustituyéndolo por uno asentado totalmente en un sistema de reparto de prestaciones definidas. Por su parte en Chile se ha dejado intacto el esquema de capitalización, y se le “acopló” un sistema de pensiones que conforman una política social focalizada para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, que en última instancia legitiman una estructura de capitalización altamente excluyente.

En el año 2010 he profundizado esta perspectiva con el trabajo “Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y Chile: Regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada” en la publicación brasileña *Revista de Políticas Públicas* (Cardozo, 2010); “Las últimas reformas de la seguridad social en América Latina (2006-2010): Algunas dimensiones para el estudio comparado” publicado en la revista *CHILECIP* (Cardozo, 2011a). Al mismo tiempo el debate se ha seguido desarrollando con los trabajos en eventos científicos “La reforma al sistema de pensiones en la

Argentina (2003-2010): Un estudio a partir del análisis de políticas públicas” presentado en *IV Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política* en 2012 (Cardozo, 2012); “Seguridad social y vejez en la Argentina: un análisis de políticas públicas a la luz de las recomendaciones internacionales” en el *VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (Cardozo, 2013), y “Políticas públicas comparadas en América Latina: El caso de los regímenes de bienestar” en coautoría con Pablo Bulcourf en el *III Congreso de Ciencia Política, Asociación Colombiana de Ciencia Política* en 2013 (Cardozo & Bulcourf, 2013); “Models of social security reform in Latin America: the cases of Argentina, Bolivia, Chile and Uruguay in the 21st century” en la *II Conference of Public Policy* (Cardozo, 2015a); “Políticas previsionales en la Argentina 2004-2014. Un análisis del proceso de formulación de políticas públicas en los gobiernos *kirchneristas*” en el *VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (Cardozo, 2015c), “Políticas previdenciarias comparadas no Cone Sul: os casos da Argentina, Chile e Uruguai (2003-2010)” en el Seminario Internacional de Políticas Públicas “Políticas Públicas Comparadas na América Latina” en el *Seminário Internacional de Políticas Públicas “Políticas Públicas Comparadas na América Latina”* (Cardozo, 2015b); en 2015. En 2016 se presenta “Políticas sociales y previsionales: un análisis histórico comparativo” en el Seminario *La Argentina interrogada Política, economía y sociedad desde el regreso de la democracia* en 2016 en el Institut des Amériques (Cardozo, 2016b) y se publica el artículo “Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado” en la revista *Estado Abierto* (Cardozo, 2016a).

Por último, es menester aclarar que la presente tesis es la continuación y extensión de estos trabajos que he venido realizando desde 2008, en donde condenso y sistematizo de manera lo más ordenada posible las reflexiones e informaciones que he venido recolectando a los largo de estos 9 años de trabajo. En este sentido mi trabajo para obtener el título de *Especialista Planificación y Gestión de Políticas Sociales* en esta misma universidad ha sido el principal antecedente que ha abonado el producto aquí expuesto.

Marco conceptual utilizado

La seguridad social comprende un conjunto de acciones por parte de diferentes actores de la sociedad para hacer frente a las denominadas “contingencias” que aparecen en la vida de los individuos”. La seguridad social como concepto genérico

engloba “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (Organización Internacional del Trabajo, 2001: 1).

La protección frente a estos eventos, centralmente se ha articulado alrededor de lo que se llamó la “sociedad salarial”, acompañando la incorporación de los denominados derechos sociales y laborales. Desde el siglo XIX se va generando un doble proceso en los países centrales. La organización sindical de los sectores trabajadores -que fueron las primeras entidades que se encargaron de la seguridad social-, y la progresiva apertura de los regímenes políticos incorporaron las demandas de los partidos obreros. Esto introdujo los primeros regímenes de bienestar.

Históricamente, la seguridad social ha asumido muchas formas. Desde las más sencillas, que se basan en las formas de solidaridad familiar donde los hijos cuidan a los padres sustituyendo el ingreso en su vejez, hasta el complejo entramado actual del Estado de Bienestar. Las instituciones de caridad pública, vinculadas a la sociedad civil (donde la Iglesia ha tenido un rol central), luego a las asociaciones sindicales, profesionales, han sido el germen de la seguridad social. La seguridad social contributiva, como la entendemos ahora tuvo su antecedente en el Imperio Alemán el Canciller Otto von Bismarck quien introdujo en Alemania un sistema público de pensiones de reparto con el fin de reducir la pobreza entre las personas de edad avanzada. En la Gran Depresión dejó en paro a muchas personas de edad avanzada que no encontraban un empleo y no tenían una fuente de ingresos. Allí, es cuando surgieron en los Estados Unidos los programas de seguridad social. Con esta impronta se expandió la seguridad social en Europa, y luego en América Latina, para ser un sinónimo del desarrollo tras la segunda posguerra con el universalismo que surgió tras la Segunda Guerra Mundial.

Algunas dimensiones conceptuales para comprender los sistemas previsionales

Los sistemas jubilatorios o de pensiones son la articulación de varias dimensiones: fundamentalmente, el modo de acceso, cálculo, y financiamiento de las jubilaciones. Estas últimas consisten en una transferencia en dinero que se realiza a los individuos a raíz de acreditar una situación de vejez, incapacidad o viudez. “Las

pensiones de jubilación tienen por objeto proporcionar a las personas que, por razones de edad, han dejado de trabajar, un nivel de ingresos aceptable. De forma parecida, las pensiones de invalidez cubren a las personas que no pueden trabajar por razones de salud, y las de supervivencia están pensadas para proteger los ingresos de los dependientes de trabajadores fallecidos, como viudas y huérfanos” (Stiglitz 2000:389). La persona se hace acreedora a este derecho a través de cumplir los llamados “parámetros” o “extremos legales” para el acceso, es decir requisitos establecidos por ley que definen la población objetivo y los criterios de accesibilidad.

Las pensiones pueden ser **contributivas** o **no contributivas**. Las primeras requieren que el trabajador haga cotizaciones al seguro social por un determinado tiempo (años, semanas). Las no contributivas no requieren ninguna cotización previa, pero pueden otorgarse, o bien como un mínimo vital que constituye un derecho (universalismo), o se ponen al pago a personas en una situación especial de necesidad o privación (focalización). A su vez, las pensiones por vejez o jubilación establecen una edad mínima de retiro para el régimen general, aunque se contempla la existencia de actividades privilegiadas o penosas, que al tener en cuenta el mayor esfuerzo físico o mental que implican asimilan que el titular verá reducida su capacidad para realizar sus tareas normalmente en un plazo más breve que los trabajadores del régimen general. Por ello, los regímenes especiales, suelen combinar menor exigen de edad y aportaciones para acceder a la pensión.

Los sistemas previsionales pueden ser de **reparto** y **capitalización**. En los primeros, generalmente administrados por el gobierno, los trabajadores financian las prestaciones de los pasivos a través de un acuerdo de solidaridad intergeneracional. En los segundos el organismo administrador invierte los fondos de las cotizaciones que paga el trabajador y se otorgan prestaciones de acuerdo a la sustentabilidad del fondo, que se mide a través de cálculos actuariales³.

Los fondos de capitalización pueden ser **individuales** o **colectivos**. Las cuentas de capitalización individual (CCI) solamente consideran para el otorgamiento de la pensión lo acumulado en la cuenta de cada afiliado particular; mientras que los fondos de capitalización colectiva estiman la rentabilidad y sustentabilidad de lo aportado por todos los trabajadores a través de un principio de solidaridad corporativa. Esta última modalidad fue la adoptada por las primeras cajas de jubilación sindicales y continúa

³ Los fondos de capitalización tienen en cuenta proyecciones de rentabilidad a futuro del mismo, y la expectativa de vida de los afiliados para estimar el monto de la prestación a otorgar.

actualmente en muchos fondos para profesionales. Así mismo pueden existir fondos de capitalización colectiva administrados por el Estado, que reúnen las cotizaciones de todos los trabajadores, como eran al comienzo de los sistemas previsionales.

Existen dos principios para calcular la suma de la prestación de la pensión de jubilación: **contribuciones definidas** y **prestaciones definidas**. Las primeras guardan relación con lo que aportó el trabajador en su vida laboral y en función de ello se divide el retiro en base a la expectativa de vida, pudiendo contratar un seguro de vida para cubrir los años posteriores cuando se acabe ese fondo. “La cantidad que se va a percibir cuando se suscribe una pensión privada de jubilación (una póliza privada que genera unos determinados ingresos anuales vitalicios una vez que el individuo traspasa, por ejemplo los sesenta y cinco años), es en promedio lo que ha invertido a lo largo de su vida (más los intereses acumulados)” (Stiglitz, 2000:390). Las segundas operan con una fórmula de sustitución que ata la pensión a las remuneraciones de haya tenido el trabajador, en los últimos años de su vida laboral, intentando reemplazar parcialmente el ingreso que percibía este. Al no tener en cuenta una relación entre el monto aportado por el trabajador y lo que recibe, los programas de seguridad social proporcionan un seguro que intenta mantener el nivel de vida del jubilado y redistribuyen la renta porque se financian con los aportes de los trabajadores y los impuestos que cobran los gobiernos.

Los sistemas previsionales pueden ser de **administración pública** (gobiernos), **privada** (bancos y financieras) o **social** (gremios, colegios, montes de piedad). Los regímenes públicos de pensiones por lo general se asimilan al principio de reparto basados en un cálculo del haber con el principio prestaciones definidas, mientras que los privados se basan en sistemas de capitalización individual bajo el principio de contribuciones definidas. Así cuando nos referimos al pilar público contributivo, queremos hablar de sistemas de reparto que sustituyen parcialmente las remuneraciones del afiliado financiado con cotizaciones más impuestos, mientras que el pilar privado constituye un seguro privado que cobra el titular de acuerdo a lo que haya ahorrado en su cuenta según las reglas impuestas por el banco. Estos dos principios representan dos visiones de concebir la seguridad social y se vinculan a una idea sobre el rol del estado, el mercado y los individuos. En los sistemas públicos el Estado aparece como el principal garante de la seguridad social, coadyuvado por la posición en el mercado del individuo. En los sistemas públicos la responsabilidad de los individuos es mayor ya que el retiro depende de la cuantía del fondo que haya podido ahorrar.

A continuación, realiza el compendio de los elementos mencionados más arriba y las categorías que pueden asumir.

Cuadro 5: Elementos para estudiar los sistemas de pensiones

Aspectos del sistema previsional	Derecho a la prestación (parámetros)	Edad jubilatoria		
		Cotizaciones	Contributiva	
			No contributiva	Universal Focalizada
	Financiamiento	Reparto		
		Capitalización	Individual	
			Colectiva Estatal	
	Cálculo de las prestaciones	Contribuciones definidas (cotizaciones)		
		Prestaciones definidas (remuneraciones)		
	Administración	Estatal		
		Privada		
Mixta				

Fuente: Elaboración propia en base a Schultess (1995)

En el cuadro anterior podemos observar los diferentes aspectos de un sistema previsional, los cuales se articulan de manera diferente en cada caso nacional. Debe dejarse en claro, que coexisten diversos regímenes jubilatorios en cada países (cajas profesionales, cajas particulares administradas por las corporaciones, cajas especiales de gestión estatal para funcionarios públicos (empleados provinciales/ estadales/ municipales, militares, jueces, etc.) pero nuestro análisis se centrará en sistema nacional de cada país para tomar una fotografía panorámica.

Los sistemas de pensiones tradicionales, se estructuraron de acuerdo al principio contributivo de seguridad sociedad, o de tipo bismarckiano⁴, como menciona Esping-Andersen (1999). Esto quiere decir que los trabajadores financian las prestaciones a la seguridad social con sus contribuciones que se descuentan del salario. Consisten en regímenes de afiliación obligatoria para trabajadores del sector público y privado, y se

⁴ Gösta Esping-Andersen (2001) explica por las cuestiones políticas y la historia de las coaliciones de clase el desarrollo del Estado de Bienestar. Distingue tres tipos fundamentales: liberal, conservador y socialdemócrata. El primer modelo, de carácter liberal, tiende a respetar el mecanismo de mercado como proveedor de bienestar. Se potencia la protección social privada y la pública ocupa un lugar subsidiario y atiende sólo a los que son capaces de demostrar la insuficiencia de medios económicos, siendo los casos Canadá, Australia y EE.UU. En el segundo tipo, el estado interviene en el mercado, pero no sobre la estratificación social. Se mantiene la existencia de seguridad social contributiva que fomenta una gran diversidad de sistemas ligados al corporativismo y al estatus social y profesional. Este es el caso de países como Austria, Francia, Alemania e Italia. En el tercer tipo, el estado interviene sobre la estratificación social con preeminencia de los servicios nacionales únicos y las prestaciones son universales, es decir, iguales para todos, como en el caso de los países escandinavos

hacen acreedor a la jubilación al cumplir la edad de retiro y acreditar un requisito de años de contribuciones. Encierra un principio básico contributivo y de reparto. Es contributivo por el sistema es financiado por los trabajadores, y al mismo tiempo es de reparto porque se basa en un acuerdo implícito de solidaridad entre las generaciones, ya que los trabajadores afrontan la carga de financiar las pensiones de los retirados, con la esperanza que el futuro tengan el mismo trato. A su vez se basaron en un cálculo de prestaciones en base al principio de beneficios/prestaciones definidas, ya que se utilizaron fórmulas en base a una tasa de reemplazo, es decir, un sistema que más o menos complejo, intenta otorgarle a beneficiario una pensión que sustituye parcialmente el ingreso que percibía en actividad, pero que no guarda relación con el monto que el afiliado cotizó ni con la disponibilidad financiera del fondo de pensiones. El derecho establece además del goce de la pensión en forma vitalicia un ingreso que está atado a las remuneraciones que percibía el trabajador.

El surgimiento y maduración de los sistemas previsionales

Además de los aspectos de diseño de los sistemas de pensiones es necesario ver las variables de desempeño de los mismos. Existen muchos aspectos que nos permiten saber cuáles son los problemas que afronta un sistema de pensiones. Los sistemas tradicionales suelen presentar tres grandes deficiencias: Insostenibilidad financiera, baja cobertura y problemas en los objetivos de la redistribución.

Nuestra región ha sido desigual en lo que respecta al surgimiento de la protección social a los trabajadores y su familia. Mesa Lago y Bertranou (1998) proponen una clasificación a partir del período histórico de los sistemas de seguridad social, identificando tres grupos de países: 1) Grupo pionero-alto: Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica. Caracterizado por ser el primero en establecer los sistemas de seguros sociales en la región, en los años veinte y en los años treinta, alcanzó la mayor cobertura y desarrollo de dichos sistemas, su población estaba relativamente más envejecida y su esperanza de vida era mayor. Estos casos son aquellos que manifestaron problemas de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial. 2) Grupo intermedio: Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Fueron los que implementaron sus programas principalmente en los años cuarenta y cincuenta. Logran una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas, estos estaban menos estratificados, su costo era menor y su situación financiera mejor que en el primer grupo, aunque algunos ya enfrentaban

desequilibrio. Finalmente, 3) Grupo tardío- bajo: Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. Comienzan con los sistemas de pensiones en los años sesenta y setenta, su población era la más joven y su esperanza de vida la menor, sus sistemas eran relativamente más unificados y presentaban de menos problemas financieros, pero tenían la menor cobertura y desarrollo que el de los demás grupos.

Esta variable es importante para determinar los diferentes grados de la maduración de los sistemas previsionales, y su posterior crisis financiera. Cuando hablamos del concepto de maduración del sistema previsional queremos decir que durante las primeras décadas, los sistemas previsionales de reparto, también llamados “tradicionales” eran capaces de cubrir holgadamente los pagos de las pensiones, ya que poseían pocos jubilados, y un gran número de aportantes. Este es el momento de juventud de los sistemas de pensiones. Pero luego, se da una transición y maduración lo que lleva a un incremento del gasto en pensiones y, dado que no se acumulan suficientes fondos, es necesario recurrir al financiamiento a partir de rentas generales. Esto se debe a lo que explicamos cuando mencionamos la cuestión del envejecimiento poblacional y los cambios demográficos que esto conlleva. Podemos poner como ejemplo que en el caso de Bolivia en los tres años anteriores a su reforma del año 1997, el gobierno gastó en seguridad social el 1% de PBI, mientras que Uruguay y Argentina previamente a las reformas hacia pilares de cuentas individuales debieron recurrir al IVA. En Uruguay, más de un tercio de los ingresos del sistema de pensiones provenía de los impuestos. Esto determinó que surgiera “la cuestión previsional” como un tema central de la agenda sobre todo durante la década de 1980, que estuvo marcada por restricciones externas y grandes déficits públicos. Este período denominado “la década pérdida” del desarrollo en América Latina, comienza con la crisis de la deuda de México que interrumpe el acceso a los mercados de capitales que se había producido luego de la crisis del petróleo del año 1973, y proveyó financiamiento a los países de la región con relativa facilidad. Endeudamiento e inflación fue la cara que debieron mirar los nuevos gobiernos de la transición democrática en la región, lo que redundó en sociedades desencantadas y crecientes expectativas sobre los sistemas de pensiones que no se pudieron cumplir.

Podemos mencionar dos razones fundamentales que determinan la maduración y crisis de los sistemas previsionales: 1) La relación decreciente entre contribuyentes (cotizantes a la seguridad social) y beneficiarios (jubilados y pensionados); y 2) El

desequilibrio entre las tasas de contribución y los montos de las pensiones en el sistema de reparto.

Dentro de la literatura referida a la cuestión de la crisis de la seguridad social Schulthess (1994) sostiene que se presentan las siguientes cuestiones: 1) Problema redistributivos: Los sistemas de seguridad social han enfrentado dificultades para realizar de manera eficiente esquemas redistributivos desde un sector de la población hacia otro (tanto temporales, como intrageneracionales e intergeneracionales). Por el contrario los programas de pensiones públicos acabaron reproduciendo las desigualdades que había en la inserción en el mercado de trabajo. Los trabajadores pertenecientes a poderosas corporaciones, denominadas coloquialmente “aristocracias obreras” conseguían grandes beneficios en base a la capacidad de presión a los gobiernos. Así, los empleados públicos, empresas de servicios públicos, petroleros, bancarios, judiciales, docentes gozaban de buenas remuneraciones y buenos programas de retiro. Por el contrario, las corporaciones poco poderosas, como autónomos, empleados del sector servicios, o trabajadores rurales y domésticos, a la vez que encontrarse en la informalidad, cuando llegaban a obtener la pensión esta no alcanzaba a sustituir en forma significativa los ingresos del trabajador. Así, los sistemas previsionales acabaron reproduciendo la estratificación al interior del mercado de empleo. 2) Problemas de eficiencia, centrados en una excesiva centralización administrativa; escaso aprovechamiento de los avances tecnológicos. Al mismo tiempo, los fondos de pensiones públicos fueron administrados con poca transparencia y se destinaron a realizar otro tipo de políticas sin una clara rendición de cuenta o una debita autarquía financiera de los fondos. 3) Expectativas: Se producen muchos cuestionamientos por parte de los afiliados en relación a las prestaciones, dado que esperan que las prestaciones revistan una alta similitud con el ingreso percibido durante la vida activa. Las jubilaciones constituyen un derecho adquirido por las cotizaciones realizadas, pero muchas veces producto de los mecanismos de actualización y la inflación, no se cumple la promesa de los programas públicos de sustituir el ingreso en la etapa pasiva. Esto dio lugar en muchos países a una litigiosidad creciente, dado que los jubilados que sentían que su pensión no se correspondía a su ingreso en la vida laboral, decidían reclamar y revisar el cálculo de su prestación mediante un pleito judicial. 4) Exposición a la inflación: El modelo estadocéntrico y las restricciones externas del período de industrialización sustitutiva estuvo marcado por un agotamiento a partir de los años 70, que llevó a picos inflacionarios y una insuficiente actualización de las pensiones.

Cuadro 6: Variables de los sistemas previsionales

Aspecto	Definición	Forma de medición
Gasto en pensiones	Fondos que destinan los gobiernos para pagar las pensiones	Porcentaje del gasto destinado al pago de las jubilaciones y pensiones por los gobiernos
Sostenibilidad financiera	Capacidad del sistema para afrontar al el pago de las pensiones	Porcentaje de recursos propios (contribuciones), recursos tributarios (impuestos) y deuda que se utilizan para abonar las obligaciones del sistema
Tasa de contribución	Monto de las obligaciones que deben afrontar el trabajador y el empleador para financiar las pensiones	Porcentaje del salario que se abona en concepto de contribuciones a la seguridad social
Cobertura activa	Población económicamente activa que está afiliada a la seguridad social contributiva	Porcentaje de personas en edad activa que cotizan a la seguridad social
Cobertura pasiva	Adultos mayores (mayores de 65 años) que cuentan con un beneficio de pensión/jubilación	Porcentaje de adultos mayores que cuentan con una pensión
Relación entre contribuyentes y pensionados	Proporción que existe de jubilados con respecto a los cotizantes a la seguridad	Se divide el número de pensionados por el número de cotizantes
Tasa de reemplazo	Correspondencia entre el salario percibo en actividad por el trabajador y la pensión	Porcentaje actualizado del salario que representa la pensión

Fuente: elaboración propia

Una revisión de la teoría empírica sobre la reforma a las pensiones

América Latina se convirtió en un laboratorio para cambios en las pensiones que han sido observados con gran interés por el resto del mundo. Desde la primera mudanza en la década d 1980, doce países transformaron, total o parcialmente, sus esquemas de seguridad social. Muchos de ellos estaban inspirados en el influyente informe del Banco Mundial de 1994, titulado “Envejecimiento sin crisis”, que funcionó como base teórica de las reformas. Algunos países, como Chile, El Salvador y México, crearon modelos totalmente privados; otros, como la Argentina y Costa Rica, avanzaron en diseños mixtos o paralelos; y otros, como Brasil, mantuvieron el monopolio estatal, aunque modificándolo sustancialmente.

Los textos consideran dos tipos de reformas de los sistemas de pensiones: las paramétricas y las estructurales (Stiglitz, 2000; Mesa-Lago, 2004b; Bertranou, Calvo, & Bertranou, 2010; Busquets & Rodríguez Azcué, 2012; Busquets & Pose, 2016). Las primeras se refieren a cambios de parámetros del esquema tradicional de reparto, como el “aumento de las tasas de aportación, prolongación del período de aportación sobre el que se calculan las prestaciones, cambio de la indexación de las pensiones de salarios a precios, reducción de los topes de ingresos empleados para calcular prestaciones, aumento del número mínimo de años de aportación necesarios para tener derecho a la pensión, y aumento de la edad jubilación oficial o mínima.” (Yermo, 2010: 45). Las reformas estructurales, implican que se modifique el régimen de beneficios definidos, el cual es financiado mediante el reparto lo cual conlleva a que se adopte total o parcialmente un sistema privado o de contribuciones definidas. Las reformas estructurales adoptan total o parcialmente un sistema privado de contribuciones definidas.

Las reformas parciales consisten en “propuestas de carácter modesto que entrañan una reducción del gasto y un aumento de los ingresos para equilibrar su presupuesto y sólo algunos retoques de su estructura” (Stiglitz, 2000; 407). Dentro de estas medidas Stiglitz menciona que puede irse por dos caminos: reducción de gastos y aumento de los ingresos.

La reducción de los gastos consiste en 1) Ajustes de las fórmulas para calcular las prestaciones; 2) modificación gradual de la edad normal de jubilación; 3) Ajuste de la fórmula de actualización de las pensiones; y 4) prestaciones basadas en los ingresos. A esto que menciona este autor, decidí agregarle otro aspecto que está muy vinculado a las reformas parciales, 5) El endurecimiento de la carga de la prueba en los afiliados para acreditar los servicios requeridos a la hora de jubilarse.

Cuadro 7: Reformas a los sistemas de pensiones

Tipo de reforma	Aspecto	Situación a reformar	Propuesta de reforma	Efecto buscado
Reforma estructural	Financiamiento de las prestaciones	Régimen de reparto (activos financian las prestaciones de los pasivos)	Incorporación de un pilar privado de cuentas de capitalización individual	Reducir a largo plazo del déficit de las pensiones
	Cálculo de las prestaciones	Prestaciones definidas (se sustituye	Contribuciones definidas (el pensionado	Mejorar la equidad del sistema

		parcialmente el ingreso del trabajador)	recibe lo que aportó más lo que capitalizó)	
	Administración	Pública (gobiernos)	Privada (bancos y aseguradoras)	Mejorar la eficiencia
Reforma paramétrica o parcial	Tributación de las prestaciones	Prestaciones de la seguridad social no cotizan	Se debe cobrar impuestos a la renta a las pensiones como si fuera cualquier otro ingreso	Aumentar los ingresos
	Contribuciones	Porcentaje del salario que cotiza el trabajador y el empleador	Reducir/aumentar la cotización del trabajador y el empleador	
		Años de servicios requeridos.	Elevar los requisitos de años de servicios.	
	Edad de retiro	Edad jubilatoria muy baja o sin edad	Subir edad de retiro o exigir un mínimo de años de edad	Reducir el gasto en el pago de las pensiones
	Prueba de servicios	Probatoria de servicios declarativa o muy laxa ante la ausencia de registros públicos	Mejorar el registro de las contribuciones y exigir más elementos de prueba a la hora de probar las tareas denunciadas	
	Cálculo de las prestaciones	Fórmulas de las prestaciones atadas a inflación	Combinar ajuste por inflación, aumento general de los salarios, recursos tributarios y crecimiento económico.	
	Prestaciones basadas en ingreso	Todos los jubilados aunque las necesiten o no acceden a la pensión	Establecer prueba de medios para acreditar la necesidad de sustituir ingresos de los solicitantes	

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa-Lago (2004) y Stiglitz (2001)

En Europa Central se optó por reformas paramétricas o parciales, mientras que en Europa Oriental y América Latina se implementaron sistemas de capitalización.

Europa opta por “mantener un alto grado de protección social, acorde a la tradición las condiciones precisas para alcanzar un mismo nivel de protección, pues las economías, la situación del empleo, el montante y la distribución del PIB, las disponibilidades presupuestarias, etc. presentan diferencias, en ocasiones profundas (Montoya Melgar, 2001: 23). En Europa Oriental encontramos un abrupto pasaje de una economía socialista a una de mercado en pocos años; mientras en América Latina, la cuestión principal fue la asfixia fiscal que tuvieron las economías producto del agotamiento de la industrialización sustitutiva, sumado a escenarios de alta informalidad en los mercados de empleo, evasión, desempleo alto, pobreza y mala administración de las cajas jubilatorias. Para solucionar los problemas de crisis fiscal de los programas de pensiones, se implementaron reformas parciales (no estructurales) en Europa; mientras que Europa del Este y América Latina se llevaron a cabo reformas hacia sistemas de capitalización (estructurales).

La reforma previsional se instala como parte de los planes de ajuste estructural, en los años 90's (donde el caso chileno fue un ensayo piloto) y la creación de pilares de capitalización individual fue propuesta como la solución a los problemas financieros del erario público. En estas transiciones desde los modelos de industrialización sustitutiva a economías más abiertas, se ensayó la creación de fondos privados de pensión, donde encontramos que Europa del Este y América Latina concentraron la mayoría de estas experiencias. En el mapa de las reformas a la seguridad social, vemos que de los países desarrollados solo Suecia, Australia y Gran Bretaña instauraron CCI, mientras que Europa del Este y América Latina son las regiones donde más casos de estas experiencias se registran.

Como se mencionó anteriormente el especialista cubano, Carmelo Mesa-Lago (2004) realizó una tipología de reformas estructurales considerando los casos de América Latina. Plantea que existen tres tipos de modalidades de incorporación del pilar privado: Sustitutivo, paralelo y mixto. Esta tipología que ordena los casos de acuerdo al grado de privatización de la seguridad social ha sido seguida por la mayoría de los trabajos empíricos sobre la reforma a las pensiones.

El modelo sustitutivo implica el cierre del sistema de reparto hacia el futuro dado que no permite que los nuevos cotizantes sean parte del mismo. Así, todos los trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo deben cotizar a una cuenta de capitalización individual. Los países que siguieron este camino fueron Chile (1981), Bolivia (1997), El Salvador (1998), México (1997) y República Dominicana (2001). A su vez, existieron dos maneras de realizar esta transición. Por un lado, se cerró

inmediatamente el pilar público y los afiliados pasaron al régimen privado (como en México y Bolivia), y por otro, se permitió que si decidían quedarse, aquellos trabajadores que estaban cotizando al pilar público continuasen siendo afiliados al régimen de reparto (Chile, El Salvador y República Dominicana).

El modelo paralelo permitió que coexistiese el viejo régimen público con el nuevo régimen privado. El viejo sistema no se cerró a los afiliados, pero competía con el pilar de cuentas individuales, eliminando el monopolio público. Esta variante fue la que adoptaron Perú y Colombia. En el caso peruano hubo una centralidad del régimen privado ya que una vez que el afiliado pasaba al pilar privado desde el público no podía volver, mientras que en Colombia se permitió una mayor competencia dado que los trabajadores puedan cambiar de pilar con restricciones de tiempo establecidas legalmente.

El modelo mixto a la vez que estableció competencia entre ambos pilares, incorporó mecanismos de financiamiento multipilar de las prestaciones de la seguridad social. Los beneficios se determinaban en base a un componente público y otro privado (sistema mixto). Así existe un reconocimiento de las cotizaciones al viejo sistema por parte de los gobiernos, y al mismo tiempo el pilar privado paga una pensión en base a lo capitalizado por el afiliado. Argentina no cerró el pilar público, pero impidió la vuelta al sistema público una vez que se optaba por el pilar privado, y reconocía prestación del gobierno siempre que tuviese un aporte en el régimen de reparto. Uruguay cerró a futuro el pilar público y quedó a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), mientras que el sistema mixto unificó los regímenes para los trabajadores del sector privado y público, así como las condiciones de acceso, bajo la gestión de las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP). Los asegurados al tiempo de la reforma pudieron elegir entre el antiguo o el nuevo mixto, de acuerdo con su edad y nivel de ingresos. Por su parte Costa Rica optó por un pilar complementario al pilar público que se sumó al régimen público de reparto, donde cada trabajador cotizaba a ambos regímenes y la suma de ambos determinan la cuantía de la pensión.

Cuadro 8: Tipo de reformas estructurales en América latina según Mesa-Lago

Tipo de modelo	Características	Casos
Sustitutivo	Se cierra el viejo sistema y no se permite el ingreso a los nuevos afiliados. Puede ser de inmediato o progresivamente.	Chile (1981) Bolivia (1997), El Salvador (1998) México (1997) Rep. Dominicana (2003)
Mixto	Permanece el sistema público (reformado) y se agrega un pilar privado. Existe competencia y la prestación es financiada por ambos pilares.	Argentina (1994) Uruguay (1996) Costa Rica (2001)
Paralelo	Coexisten el antiguo sistema de reparto reformado con el nuevo de capitalización individual compitiendo entre sí	Perú (1993) Colombia (1994)

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa-Lago (2004)

En la primera ola de reformas encontramos que existe un consenso sobre la manera de caracterizar los modelos establecidos, en torno a la profundidad de las reformas. Estos modelos de tipo descriptivos han planteado una clasificación, como se dijo previamente de acuerdo a la profundidad de la reforma introducida. De esta manera se pueden dividir los casos en aquellos que hicieron reforma no estructural o parcial (manteniendo el rol del Estado en seguridad social como principal proveedor) y aquellos que introdujeron un pilar privado obligatorio, los cuales a su vez pueden clasificarse en sustitutivo, mixto y paralelo. La profundidad de la reforma fue analizada por el especialista cubano Carmelo Mesa-Lago quien ensayó un ejercicio interesante: vinculó la radicalidad de la reforma con el grado de democratización del país que la implementaba y llegó a la conclusión de que aquellas naciones menos democráticas fueron las que impulsaron las reformas más privatizadoras: el Chile de Pinochet, el Perú post autogolpe de Fujimori y el México del partido hegemónico. De forma inversa, entre los países que modificaron sus sistemas, los de más sólida tradición democrática, como Costa Rica y Uruguay, crearon esquemas Estado-mercado más balanceados (Mesa-Lago, 1999). Y no sólo como resultado del diseño institucional: en Uruguay, con su huella de estatalidad, se abrió un sistema mixto como el argentino. A la hora del balance, los argumentos contra el sistema de capitalización son contundentes. En Argentina las administradoras privadas de fondos de pensiones contribuyeron a desfinanciar al Estado por los enormes costos de transición⁵ de un sistema a otro, no crearon un mercado de capitales amplio, no redujeron la morosidad, ni generaron competencia (de

⁵ El concepto de “costos de transición”, significa el monto que deja de percibir el Estado por el pasaje de un régimen de reparto de solidaridad intergeneracional a uno

26 empresas quedaban al momento de la re-estatización solo diez, pero la mayor parte de los aportantes se concentraba en tres). Y lo más importante de todo: no sirvieron para extender la cobertura.

Habiendo una revista por los principales antecedentes en materia de políticas públicas, políticas sociales, y seguridad social, hemos puntualizado el marco conceptual desde el cual vamos a pensar las reformas a la seguridad en la Argentina en el período abordado.

Encuadre metodológico

Esta tesis versa sobre un estudio de caso que descansa en un diseño flexible donde se reconstruye en forma artesanal la narrativa del proceso de reforma previsional en la Argentina. Este trabajo busca por lo menos dos propósitos en un sentido de sus alcances, valorar la profundidad de las transformaciones en materia de reforma a las pensiones, como así también ver el significado que se ha impreso en los actores en torno a la concepción de la seguridad social. Esta doble exigencia nos hizo necesario utilizar una complementariedad de técnicas cuantitativas y cualitativas (Kossoy, 2003). Por un lado buscamos medir, cuantificar con datos duros determinados aspectos del sistema previsional para establecer relaciones entre aspectos del fenómeno. Pero al mismo tiempo que intentamos ver el proceso de reforma entendiéndolo como “una dinámica resultado de conflictos de intereses (...) (que) consiste, nada más y nada menos, que en establecer el sentido de las acciones, de la orientación de la acción, de conjuntos sociales (Borsotti, 2006: 26). Así esta investigación tiene una aproximación descriptiva basada en una estrategia combinado donde tenemos datos de tipo cuantitativo (estadísticas relevadas por organismos públicos y no gubernamentales) y cualitativos (entrevistas, leyes, artículos periodísticos, discursos legislativos) primarios y secundarios. Como estudio de caso este trabajo busca generar teoría a partir del análisis de una realidad específica (Becker, 2016). A partir de la reconstrucción de la trayectoria de un caso en la reforma a las pensiones podemos acercarnos a nuevas formas de generar conocimiento social genuino a partir del estudio de casos. Estas reflexiones a partir de un bajo nivel de abstracción permite trazar un itinerario de análisis y así nos posibilita alcanzar ideas más generales sobre las dinámicas en torno a la reforma previsional en la región y en el mundo. Así, esta tesis se adentra en el camino emprendido por la Argentina en contraste con la literatura a la nueva ola de reforma a las pensiones intentando superar la visión de la experiencia rioplatense de un “caso desviado”. Este es caracterizado por sus marchas y contramarchas, por su sello

proactivo y sin presentación de evidencia, o la ausencia de diálogo y grandes acuerdos en torno a la seguridad social, aspectos que marcan la huella que deja la galera de la reforma en nuestro país.

La hipótesis central que maneja este trabajo es que frente a los problemas que enfrentó el sistema previsional argentino se han tomado diferentes tipos de reformas tendientes a corregirlos. Los dilemas principales que han debido atravesar sendos regímenes han sido, por un lado, la cuestión del descenso de la cobertura, y por el otro, las restricciones a la sostenibilidad financiera. Podemos delinear como hipótesis que hubo dos modelos de cambio: por un lado, la que operó en un primer momento fue una reforma parcial lo que se tendió fue a modificar el régimen de reparto adicionando prestaciones de carácter contributivo⁶ de carácter universal, para luego pasar a una reforma estructural. En base a nuestra hipótesis fundamental, en la cual el rol del Estado va a condicionar el tipo de reforma que se llevó a cabo, efectuamos la siguiente operacionalización de las variables: Por un lado el **rol de Estado** puede ser central o subsidiario. El primero implica una participación importante del régimen público en materia de seguridad social, mientras que el segundo deviene en un fomento a la iniciativa privada y con poca incidencia del régimen previsional público.

Dado el alto nivel de abstracción que presenta este aspecto del fenómeno se indagó las dimensiones presupuestarias (cuánto eroga al erario público el pago de jubilaciones y pensiones), la legal (es decir, la declarada en la normativa), y la distribución de la población en cada régimen (con su correlato en los pasivos y en los activos). Por su lado, las reformas resultantes se pueden estudiar a partir de tres grandes dimensiones: El carácter de las nuevas prestaciones, la estructura del sistema creada, y el tipo de normativa presente en cada caso. Dentro del primer aspecto tendremos que indagar cuestiones como el tipo de beneficio (si es contributivo o no contributivo) y el derecho a la prestación (si es universal o focalizado); en el segundo punto, como se modifica el sistema (si es mixto, sustitutivo o de reparto puro); mientras que en el último aspecto nos fijaremos qué tipo de norma aparecen en virtud de qué modificaciones introducen (adición de nuevas prestaciones, modificación del sistema, regulación de la competencia entre regímenes o el cálculo de haberes). En relación a esta última se tratarán de ver los aspectos que engloba la normativa que en cada ley

⁶ Si bien para acceder a la “jubilación de ama de casa” no es preciso contar con ni un solo día de aportes la faceta contributiva se manifiesta en que el beneficiario debe ‘comprar’ los servicios, pero una vez jubilado. Si bien hay toda una discusión si otorgar beneficios de estas características dentro de un sistema contributivo implica convertirlo en uno no contributivo, no debe perderse de vista que los aportes son efectivamente exigidos a los nuevos jubilados.

implica una reforma previsional *per se*. Por ello, cualquier normativa que introduce una modificación en estas variables es una reforma previsional por definición.

Dentro de las variables intervinientes podemos encontrar dos fenómenos que posibilitaron la reforma y la condicionaron. Por un lado la baja rentabilidad y escasa diversificación de las inversiones; por otro lado, un aspecto político institucional que hay que tener presente es que mientras el Frente para la Victoria contó con amplia mayoría que le permitió realizar una reforma que volvió hacia atrás las reformas pro-mercado de los años 90.

Cuadro 9: Variables de la investigación

DIMENSIÓN	VARIABLE	INDICADORES
Económica	Situación económica	- Crecimiento económico -Inflación
	Origen de la crisis financiera	-Situación Financiera internacional - Situación macroeconómica doméstica
	Situación del gasto público	- Presencia de déficit / superávit fiscal
Política	Orientación ideológica del gobierno	- Actores con los que realiza alianzas el gobierno - Fundamento de las medidas tomadas - Posicionamiento frente al gasto público -Posicionamiento frente a la política social
	Poderes partidarios del gobierno	-Contingente legislativo del gobierno - Carácter de coalición/ monocolor del gobierno - Cantidad de DNU dictados
	Grado de resistencia a las medidas	- Presencia de movilizaciones en contra de las políticas
Situación del Sistema Previsional	Situación financiera de las AFJP	- Grado de diversificación de las inversiones - Tasa de ganancia promedio - Porcentaje de comisión autorizado a cobrar - Costos administrativos
	Situación del Sistema de Reparto	- Gasto público en materia previsional - Tasa de cobertura pasiva - Tasa de cobertura activa - Opcionalidad ente regímenes - Tasa de sostenibilidad del régimen público - Tasa de sustitución del régimen público
	Régimen jubilatorio afectado por la crisis	- Déficit del régimen público - Rentabilidad del régimen privado
	Tipo de crisis	- Regímenes afectados por la crisis
	Tipo de reforma introducida	- Carácter parcial / sistémico de la reforma

Políticas Previsionales Implementadas	Situación del sistema de capitalización tras la reforma	- Restricciones/ oportunidades impuestas al régimen privado
	Situación del sistema de reparto	- Gasto público previsional - Tasa de cobertura pasiva - Tasa de sustitución
	Rol del Estado presente en la política previsional	- Rol del Estado declarado en la normativa - Fortalecimiento/ debilitamiento al régimen público - Fortalecimiento/ debilitamiento del régimen privado - Responsabilidad de la administración de los fondos de la seguridad social - Responsabilidad de los costos de la seguridad social
	Responsables de afrontar los costos de las políticas previsionales	- Responsabilidad asumida por el Estado - Grado en que se afectó al régimen de capitalización - Grado en que se afectó al régimen público - Actores que se vieron favorecidos - Actores que se vieron perjudicados

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 10: Tipos de variables

VARIABLE	TIPO DE VARIABLE
ROL DEL ESTADO	INDEPENDIENTE
TIPO DE REFORMA	DEPENDIENTE
POLÍTICO INSTITUCIONAL (SISTEMA DE PARTIDOS)	INVERVINIENTE
SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN	

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 11: Variable independiente

VARIABLE	DIMENSIONES	INDICADORES	CATEGORÍAS
ROL DEL ESTADO	PRESUPUESTARIA	Porcentaje del Gasto Público destinado al Sistema de Pensiones Contributivo	Alto
			Medio
			Bajo
		Déficit público en porcentual del PBI destinado a la SS	Alto
			Medio
			Bajo
	LEGAL	Rol de Estado declarado	Central Subsidiario
		Opcionalidad de pasaje entre regímenes	Sí No

	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR RÉGIMEN	Proporción de beneficiarios por régimen	Mayoría en Capitalización
			Equilibrada
			Mayoría en Reparto
		Proporción de cotizantes por régimen	Mayoría en Capitalización
			Equilibrada
			Mayoría en Reparto

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 12: Variable dependiente

VARIABLE	DIMENSIONES	DIMENSIÓN	CATEGORÍAS
TIPO DE REFORMA	CARÁCTER DE LAS NUEVAS PRESTACIONES	Tipo de Beneficio	Contributivo
			No contributivo
		Derecho a la prestación	Universal
			Focalizado
	ESTRUCTURA DEL SISTEMA	Modelo	Reparto único
			Mixto
			Sustitutivo
		Competencia entre regímenes	Capitalización forzosa
			Libre competencia
	TIPO DE NORMATIVA PRESENTE	Aspecto que modifica la norma	Monopolio estatal
			Adición de nuevas prestaciones
			Modificación del sistema
			Regulación de la competencia entre regímenes
Cálculo de haberes			

Fuente: elaboración propia

Cuadro 13: Variable interviniente

VARIABLE	DIMENSIONES	CATEGORÍAS
SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN	Rentabilidad de los fondos de pensión	Alta
		Baja
		Negativa
	Diversificación de los fondos de pensión	Alta
		Media
		Baja

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 14: Variable interviniente

VARIABLE	CATEGORÍAS
POLÍTICO INSTITUCIONAL (SISTEMA DE PARTIDOS)	Partido predominante con mayoría monocolor
	Coalición de gobierno
	Minoría en el gobierno

Fuente: elaboración propia

Para relevar estas variables este estudio se recurrió a técnicas de recolección de diferente naturaleza. Se relevaron datos secundarios cuantitativos básicos recolectados por funcionarios públicos (Becker, 2018) provenientes de los la propia Administración Nacional de la Seguridad Social, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, el Ministerio de Trabajo de la Nación, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Observatorio de la Seguridad Social de ANSES. Con esto intentamos ver las variables generales macroeconómicas como crecimiento económico, inflación, situación del gasto público, variables del régimen de capitalización como grado de diversificación de las inversiones, tasa de rentabilidad, comisiones promedio cobradas; y variables del régimen de reparto como cobertura pasiva, gasto en jubilaciones y pensiones, tasa de sostenibilidad, tasa de sustitución promedio, déficit público en pensiones. Por otro lado, utilizamos técnicas cualitativas para relevar el rol del Estado en materia de seguridad social a partir de análisis de fuentes documentales con intención de comprender el proceso de reforma previsional. Hemos analizado las versiones taquigráficas en los debates parlamentarios para conocer la visión de los legisladores y principales actores, hicimos una exégesis de las leyes, resoluciones y circulares de ANSES para ver las modificaciones introducidas en las jubilaciones y pensiones. Por otro lado, hemos procesado artículos periodísticos de los principales diarios del país para ver los discursos sobre la reforma, y ver la oposición y resistencia de los diferentes actores a las medidas de reforma introducidas.

El estudio del proceso de políticas requirió además del análisis de las visiones de dos especialistas en seguridad social que se desempeñan en organismos internacionales (OIT y Banco Mundial), donde se le ha administrado un cuestionario semiestructurado que se adjunta en el anexo metodológico. En el siguiente cuadro podemos ver la relación entre los datos requeridos y las técnicas de investigación que se utilizarán para su relevamiento.

Cuadro 15: Fuente de recolección de datos y su procesamiento

Fuente de datos	Técnica empleada.
Datos estadísticos oficiales	Estadística descriptiva básica
Discursos legislativos	Análisis de las categorías emergentes
Legislación	Hermenéutica jurídica
Entrevistas a actores claves	Análisis del discurso
Diarios	Relevamiento de los diferentes actores frente al proceso de reforma

Fuente: Elaboración propia

Luego de dar estos trazos por la bibliografía y plantear los lineamientos metodológicos, en la sección siguiente, contextualizaremos en perspectiva histórica el desarrollo del sistema previsional argentino para ver el punto de partida de la nueva oleada de reformas a partir del marco conceptual elegido.

Capítulo II: Una breve reseña del sistema previsional argentino

“La tarea no fue fácil. Se trabajó durante diez años duramente para organizar todo esto. No quisimos hacer un sistema previsional estatal, porque yo sabía -lo he visto ya en muchas partes- que estos servicios no suelen ser ni eficaces ni seguros. Preferimos institutos administrados y manejados por las propias fuerzas que habrían de utilizarlos, dejando al Estado libre de una obligación que siempre cumple mal.”

Juan Domingo Perón (Discurso de Perón en la clausura de la Semana de la Seguridad Social de 1973)

Introducción

El objetivo de este capítulo es ver cómo fue desarrollándose el sistema previsional en la Argentina, centrándose como surgieron los regímenes de afiliación sindical durante la primera mitad del siglo XX, los cuales al pasar a ser cajas de reparto se constituyeron una de las instituciones más importantes de la seguridad social de los Estados Benefactores de posguerra. Siguiendo el recorrido histórico, se analiza cómo fue desplegándose la crisis fiscal de estos sistemas de pensiones, y como en distintos momentos y diferentes regímenes políticos se implementaron reformas tendientes a instalar sistemas de capitalización bajo argumentaciones de sortear el déficit que ocasionaban para los Estados las cajas jubilatorias. Dentro de este contexto, pese a tener una democracia con amplio consenso en Argentina, lo que se intentó implementar fue un modelo único de régimen de capitalización individual administrado por fondos de pensiones. El contexto político puso a jugar una multiplicidad de actores de veto durante el proceso de reforma, que como señala Alonso (1998) en su estudio hicieron que los derroteros del caso argentino se desviaran hacia un sistema paralelo con una competencia desleal a favor del sistema de capitalización, cuando lo que inicialmente se procuraba era “copiar” el modelo implementado hace más de una década en Chile que cerró el sistema de reparto.

En Argentina, a diferencia del resto de América Latina resultó fue un papel del Estado más activo en materia de seguridad social, a pesar que lo que estaba en la mente de los reformadores fue una gradual desaparición del sistema de reparto que abriría las puertas a un mercado de capitales encargado de administrar los fondos de pensiones.

Lo que operó de hecho, fue que debido a la amplia cobertura que tenía el sistema previo a la reforma, hizo que el Estado siguiera siendo el principal organismo de la seguridad social en la Argentina, y sumado a que se erigió un modelo de coexistencia entre dos esquemas entre los que el trabajador debía optar, y la gradualidad del pasaje de un modelo a otro, resultó que la ANSES, siguiera haciéndose cargo de casi la totalidad de los beneficios previsionales, aún pese al brutal desfinanciamiento que implicó el traspaso masivo de afiliados al régimen de capitalización que siguió a la reforma. Por su parte, el carácter compulsivo del régimen chileno, hizo que aumentaran los costos fiscales de la transición, y sumado a la estructura del mercado de trabajo, la no obligatoriedad de afiliación de los trabajadores autónomos, entre otros elementos, hizo que mostrara una gran deficiencia en la cobertura.

Argentina, emprenderá un derrotero diferentes a la hora de resolver la tasa decreciente de cobertura en los adultos mayores, los cuales se enraízan en las formas de intervención en las políticas sociales y el rol del Estado en materia de seguridad social, como veremos en el desarrollo de este trabajo.

El nacimiento del sistema previsional argentino

El nacimiento del sistema previsional en la Argentina tiene sus comienzos con el régimen de jubilaciones para jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1877 que disponía una jubilación de privilegio, de carácter no contributivo. El primer régimen de jubilaciones de carácter contributivo fue el que estableció la ley 1.420 que disponía en su artículo 31º que “los preceptores y subpreceptores que después de diez años de servicios consecutivos se vieran en la imposibilidad de continuar ejerciendo sus funciones por enfermedad, gozarán de una pensión vitalicia igual a la mitad del sueldo que perciban; si los servicios hubiesen alcanzado los quince años, tendrán de pensión tres cuartas partes de su sueldo.”⁷ Con la ley 1.909, como mencionan Fernández Pastor y Massa (2007) se estableció tiempo después, la jubilación, retiro por invalidez y el

¹ Pasando de veinte años, el preceptor o subpreceptor que quisiese retirarse por cualquier causa, tendrá derecho al sueldo íntegro como pensión de retiro”. Así mismo en el artículo siguiente determina el carácter contributivo de los futuros beneficios, ya que en el artículo siguiente Estas pensiones serán pagadas de la renta del fondo escolar de pensiones, el cual será formado con las sumas que la Nación, los particulares o los asociados destinen a ese objeto y con el 2% del sueldo que corresponda a los preceptores y a los subpreceptores, que será descontado mensualmente”. (Ley 1420: arts. 31 y 32). Esto establece una de las características que van a tener los siguientes regímenes de retiro: Por un lado, su carácter contributivo, y por el otro lado, el aporte estatal a través de los fondos del Tesoro. Este esquema que podemos denominar “de dos patas” –contribuciones del empleado y aportes tributarios- va a ser la columna vertebral del venidero sistema previsional.

seguro de desempleo para los maestros. Durante la presidencia de Juárez Celman, se continúa expandiendo régimen de retiro para los empleados públicos de carácter no contributivo. Podemos entender este proceso de institucionalización del retiro de los agentes públicos, no como una respuesta a una cuestión que ha sido problematizada y se instala en la agenda del gobierno; sino más bien como una dinámica de racionalización y profesionalización de la burocracia en sentido weberiano.⁸

Durante los años siguientes se van sancionando diversos marcos normativos que no trataron de crear un sistema jubilatorio unificado, sino que progresivamente, a partir de las demandas de los sectores, y especialmente las entidades sindicales que agrupaban a los trabajadores, van organizando diferentes cajas. Así, pues, nace en 1915, la caja de maquinistas de la Fraternidad (ley 9.653), luego en 1918, el resto del personal ferroviario (ley 10.690), a continuación, en 1921 la caja de servicios públicos (ley 11.110), en 1923 la caja de bancarios y empleados del seguro (ley 11.232), en 1928 la caja para empleados de comercio y obreros industriales (ley 11.289), en 1939 la caja de periodistas y personal gráfico (ley 12.581) y en el mismo año, la caja del personal de la marina mercante (ley 12.612). Estos diferentes regímenes que daban respuestas a la cobertura por vejez y viudez de los gremios respectivos, tenían carácter contributivo, y se financiaban puramente con los aportes de los afiliados. Como sostiene Margariti “estas cajas gremiales estaban organizadas mediante rigurosos cálculos financieros efectuados por una pléyade de actuarios que establecieron un sistema de imposiciones mensuales, por período vencido, colocadas a una tasa de interés compuesto. Así se constituía un fondo para atender las rentas vitalicias diferidas que los afiliados iban a percibir a partir del momento de su jubilación hasta su muerte, la del cónyuge o del hijo incapacitado. Los cálculos financieros tenían en cuenta las expectativas de vida y utilizaban tablas de mortalidad y conmutación a distintas tasas anuales. Fueron realizados por José González Galé, Argentino Acerboni, Filadelfo Insolera y Giorgio Mortara, maestros actuariales que proporcionaron las bases científicas de estas cajas

⁸ Uno de los atributos, justamente que señala Weber que debe tener un integrante de un cuerpo administrativo es que “El funcionario recibe la compensación pecuniaria regular de un sueldo normalmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez” (Weber: 177), y además incorpora uno de los atributos de la moderna administración al cómputo de los haberes, ya que dispone un “cálculo racional” de los retiros en virtud de la antigüedad en el servicio que revista el funcionario al momento de su retiro. Siguiendo la conceptualización de Weber, una de las consecuencias del desarrollo del moderno capitalismo que siguió a la conformación del Estado Nación tras 1880 y el modelo agroexportador, implicó muchos de los presupuestos que son requeridos para la existencia de una “administración burocrática”, es decir el desarrollo de un aparato racional de dominación y una economía capitalista. Es importante remarcar que este tipo de sistema de carácter contributivo, además poseía contribuciones tributarias, a la vez que tenía un componente de capitalización porque incluía las rentas devenidas del manejo de los recursos existentes.

verdaderamente inmovibles. Sus libros de texto mantienen hoy una sorprendente actualidad” (Margariti, 2008: 4). Podemos señalar, en síntesis, que constituyeron cajas que en sí mismas era sistemas independientes que podríamos denominar de “capitalización colectiva”.

Pionero en materia de seguridad social en el caso argentino lo que encontramos es un sistema de capitalización estatal. En este sentido lo que podemos observar es que el sistema de apoyaba en una estructura financiera tripartita (Massa & Fernández Pastor, 2007) basada en los trabajadores, los empresarios y el Estado. Lo que caracteriza a este modelo como de capitalización era que los fondos aportados por este triunvirato de se invertía para incrementar su monto, y lo que lo definía como estatal era que dicha administración estaba a cargo del propio Estado.

El Estado y el régimen de reparto

Tras el golpe militar de 1943 que lleva al GOU al gobierno argentino con un claro proyecto industrialista, se produce uno de los hechos más relevantes para la seguridad social en el siglo XX: por Decreto-Ley N° 15.074, se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión incorporándose a la misma diferentes dependencias que anteriormente funcionaban en diversos organismos de gobierno. Durante la gestión de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social crea la Caja de Comercio y Actividades Civiles (decreto-ley 31.665), y durante su primera presidencia, la Caja de Industria (13.937)⁹. Así mismo en 1954 el Congreso sanciona la ley 14.397 que instituye el régimen para trabajadores independientes, empresarios y profesionales; y en 1955, antes de la Revolución Argentina, con la ley 14.399 se crea la Caja de Trabajadores Rurales. Como señalan Massa y Pastor “con ello quedó cubierto virtualmente todo el espectro laboral argentino con la excepción del servicio doméstico, básicamente mujeres, los que fueron incorporados por la administración de facto del General Pedro Eugenio Aramburu (Massa & Fernández Pastor, 2007: 35). Con la ley 14.370 de 1954, se pasa del sistema de cálculo actuarial a un sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional. “El proceso de estatización sustituyó el sistema actuarial de las viejas cajas gremiales por el sistema de reparto, copiando un ingenioso procedimiento ideado después de la segunda guerra mundial por el actuario alemán Wilfred Schreiber. Como en Alemania

⁹ Nótese que la caja correspondiente a los asalariados industriales es de surgimiento relativamente tardío, lo que nos habla del nuevo peso que tiene el sector obrero dentro la alianza de clases que sostenía al peronismo.

estaban destruidas las industrias, hechos añicos los hogares, arrasados los archivos y desaparecida toda clase de documentación, no había manera de recuperar los datos del viejo sistema actuarial de jubilaciones. Entonces, a Schreiber se le ocurrió organizar –temporariamente- las jubilaciones como un pacto entre la generación joven y los ancianos de manera que los primeros se hagan cargo de la pensión de los segundos con la esperanza de recibir el mismo trato cuando hayan envejecido” (Margariti 2007:5). De manera que los trabajadores recibían una libreta jubilatoria personal en la que el empleador pegaba todos los meses una estampilla justificatoria del aporte realizado en su nombre. Cuando se completaban los casilleros, la libreta simplemente se presentaba en la Caja correspondiente y el trabajador recibía el beneficio jubilatorio. Lo que ocurrió no fue un paso a través de un marco normativo a otro, sino que por el contrario operó un pasaje a un régimen de reparto “de hecho” ya que “a pesar de que en algún momento se registraron reservas como para invertir e incrementar fondos, las mismos fueron extinguiéndose paulatinamente hasta desaparecer, llegándose finalmente a un régimen puro de reparto. Ello ocasionó que la participación financiera del Estado fuera cada vez más necesaria, y con ello la gestión, formalmente tripartita, también girara hacia las manos del sector público” (Massa y Pastor 2007: 76).

Sobre las bases de un sistema de afiliación gremial, se avanzó hacia la homogeneización de los requisitos para acceder al derecho, al mismo tiempo que en el cálculo de los haberes. Con estos procesos queda delineado el sistema previsional propio del Estado de Bienestar, ya que “a partir de la década de 1940, se inició una etapa de “extensión” de la seguridad social conocido por lo que Barbeito y Lo Vuolo denominan el patrón de acumulación populista (Barbeito & Lo Vuolo, 1998). Se crearon las Cajas de Previsión, que respondieron al modelo continental o *bismarkiano*, de carácter profesional, por ramas de actividad, completándose el esquema previsional a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, otorgando las coberturas de vejez, invalidez y muerte a la mayor parte de la población económicamente activa (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2007).

La Constitución Argentina reformada de 1949 plasma en el nuevo texto el derecho a la seguridad social como una responsabilidad indelegable del Estado, e incluye entre los ministerios al de Trabajo y Previsión. El actual artículo 14 bis, heredado de la aquella reforma sostiene que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación

del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”. A partir de la exégesis del apartado podemos delinear la centralidad del Estado como garante de la seguridad social, al mismo tiempo que queda expresamente demarcado que es ámbito de competencia del mismo las prestaciones obligatorias, y fija como responsabilidad concurrente de las provincias y la nación la administración de los beneficios.

La crisis del sistema de reparto

Pasada la etapa de expansión populista, durante el gobierno desarrollista de Frondizi, con la ley 15.575, del año 1967, se provoca una concentración del sistema. Se fusionan las 13 cajas nacionales existentes a la fecha en solamente 3. Las Cajas que sobreviven son las de Industria y Comercio; Estado y Servicios Públicos; y Autónomos. También se crea la Dirección de Servicios Comunes de Previsión, que trata aspectos comunes de las de las cajas existentes, fundamentalmente la fiscalización. Posteriormente, se transforma aquel organismo en la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, con fines exclusivamente recaudatorios, como su nombre lo indica. En el año 1969, se procede a la fusión de las dos primeras cajas mencionadas anteriormente, conformándose así el régimen de trabajadores en relación de dependencia, bajo la normativa de la ley 18.037, conocida en la jerga previsional como “ley vieja”, porque regulaba la totalidad de las prestaciones de los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y sector público nacional con anterioridad a la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. La ley 18.038 establecía el régimen de prestaciones para los trabajadores por cuenta propia, que a grandes rasgos, establecía una edad más elevada para acceder a la jubilación ordinaria, ya que establecía 65 años para el hombre, mientras que para los trabajadores en relación de dependencia la edad jubilatoria para el hombre era de 60 años para el hombres y 60 para la mujer.

Pese a este ordenamiento institucional de los organismos de previsión la seguridad social iba hacia una crisis de financiamiento a pasos veloces. Los problemas en Argentina desbordaron sus propios cauces por no haber sabido hallar su propia solución social. Algunos analistas atribuyen al sistema de reparto un efecto desincentivador del ahorro. Otros apuntan a la escasa, y a la consecuentemente insuficiente tasa de crecimiento de la producción y del empleo, como causales directas

de la génesis de las dificultades. Lo cierto es que, ya en esa época, comenzaron a visualizarse los problemas de financiamiento que recién 20 años más tarde encontrarían las primeras medidas de fondos destinadas a su solución.

En Argentina, durante todos estos años se va acentuando la problemática del financiamiento, lo cual fue agravado con la suspensión de los aportes patronales entre 1980 a 1984. Con la transición a la democracia, se fueron instalando entre las cuestiones socialmente problematizadas la crisis del sistema de jubilaciones, y en el año 1986 se decreta la “Emergencia Previsional” que prohibió el pago de reajustes. En la década de los 90, pasa a ser un tema de agenda de gobierno la cuestión de la reforma previsional. Como sostienen Lousteau, Lopetegui y Pereira “a inicios de los 90 nuestro sistema de jubilaciones padecía las dolencias de todos los regímenes provisionales maduros: una mayor esperanza de vida conjugada con el descenso de la tasa de natalidad y la casi universalidad en el acceso a la jubilación provocaban la disminución abrupta del ratio entre trabajadores activos y jubilados” (Lousteau et al., 2003: 15).

Los hechos relatados desencadenaron una crisis que llevó a los países a replantearse el tema de raíz, cobrando enorme dimensión el rol desarrollado por el sector público en el supremo propósito de aumentar y mejorar la calidad de vida de la población. En otras palabras, avanzar decididamente en la configuración de un nuevo sistema, caracterizado por el surgimiento de la gestión estatal de seguridad social, como alternativa válida y necesaria, en función del desarrollo económico del país.

La reformas de la seguridad social y el rol subsidiario del Estado

Dentro de los paquetes de reformas neoliberales que proponía la ortodoxia, una de las soluciones para superar la crisis del financiamiento era pasar de un sistema de reparto administrado por el Estado a un sistema de capitalización individual. A diferencia de la extraordinaria celeridad con que se dieron los procesos de privatizaciones en nuestro país, la reforma del sistema previsional llevó cinco años y fue por etapas. La reforma no se llevó a cabo sin debate ni controversias, pero el credo en los efectos positivos que traería, tanto al erario público como a los pasivos el pasaje hacia un sistema de capitalización, tampoco pudo por sí mismo garantizar la privatización total. El régimen dictatorial chileno fue quien inauguró en el mundo las cuentas de

capitalización individual, realizando las reformas estructurales sin ningún consenso, y además con una profundidad y celeridad que un régimen democrático impediría.

Uno de los pasos que requeriría estos procesos de reforma era “sanear” el sistema de reparto y unificarlo. En el caso rioplatense se unificó el sistema nacional de reparto como condición para iniciar la transición hacia un régimen de reparto. En Argentina, la antesala de la reforma fue la creación del Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad en la unificación del sistema previsional, y es reemplazado en el año 1992 por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que incluye las tres cajas nacionales de jubilaciones y las tres ex cajas de asignaciones familiares. ANSES, se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Con facultades recaudatorias en un comienzo, desde 1993, la recaudación pasa a ser potestad de la DGI. Finalmente, encontramos en este momento, como el Estado, no tiene ninguna capacidad de generar una identidad diferenciada, sino que ahora pese a la coexistencia de los dos regímenes arriba mencionados hay un solo organismo que se encarga de la seguridad social a nivel nacional.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

La segunda fase del proceso de reforma previsional en la Argentina, consistía en pasar a un régimen de capitalización, como lo sugerían los gurúes de las reformas pro-mercado. Esta solución resolvería los dos problemas estructurales que atravesaba el sistema jubilatorio: se eliminaría el déficit fiscal que ocasionaba el pago de jubilaciones y pensiones, y se mejorarían los paupérrimos haberes de los pasivos con la inversión de los aportes en una cuenta de capitalización individual. El sistema mencionado aplica los principios del Consenso de Washington, que se ha manifestado en los paquetes de ajuste estructural que el Banco Mundial ha aplicado en varios países. El modelo se basa en tres pilares: un pilar de ahorro obligatorio administrado por el Estado, uno de capitalización individual bajo administración privada, y un tercero de capitalización individual voluntaria. Este sistema desplaza la responsabilidad por la seguridad social a los individuos. El Estado, clave en el sistema solidario, cumple aquí una mera función secundaria, a lo sumo de fiscalización, quedando sin instrumentos para por ejemplo

contrarrestar el aumento de la brecha entre ricos y pobres. Además, al recaer la responsabilidad sobre las personas, se genera la idea de que el no tener acceso a la seguridad social por limitaciones económicas, se debe a factores relacionados con el sujeto y no a cuestiones estructurales o sociales. Si bien el primer proyecto implicaba el pasaje forzoso al régimen de capitalización individual de todos los menores de 45 años, siendo para los mayores optativo, al mismo tiempo que se proponía reforzar el financiamiento del restante sistema público a través de la creación de nuevos impuestos, debido a la oposición de sindicatos, agrupaciones de jubilados, y la opinión pública en general lo que se consiguió un híbrido en el que se le dejaba al sistema de reparto un rol subsidiario.

En 1994, con la sanción de ley 24.241 se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debía optar: un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuyen con sus aportes al mantenimiento del sistema, el cual es administrado en forma gratuita por el Estado a través de la ANSES, por un lado; y por el otro, un régimen de capitalización individual basado en una cuenta de ahorro individual, donde los trabajadores entregan a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) el manejo e inversión de los aportes a la seguridad social para obtener de los mismos rentabilidad, a cambio de una comisión. Las grandes diferencias, *grosso modo* entre los dos sistemas era que en el régimen de reparto, lo que excediera la prestación básica universal (PBU) y la prestación compensatoria (PAP), estaría determinado por un cómputo basado en el monto de las últimas 120 remuneraciones del afiliado. En caso del sistema de capitalización el *plus* estaría dado por la ganancia que hubieran generado los fondos de su cuenta de capitalización individual. La intención fue crear un mercado de capitales a partir de los aportes de la seguridad social, pero lo que resultó fue algo diferente, ya que se terminó configurando un sistema mixto, o dicho de una manera más clara la coexistencia de dos sistemas paralelos. A raíz de la “cláusula de oro”, que determinaba que los afiliados que no realizaran la opción en un plazo de 90 días pasaban automáticamente por sorteo a una AFJP, y además que la afiliación al sistema de capitalización era irreversible, es decir, una vez que un afiliado pasaba al sistema privado no podía volver al Estado, pero si se afiliaba a reparto podía pasarse al régimen privado, se rompe con el principio constitucional de centralidad del Estado en materia de seguridad social. Además al ser el régimen de capitalización la “opción de oficio” para quienes no practicaran su derecho escoger el sistema, lo que debe interpretarse es que en realidad se está configurando es un sistema centralmente de capitalización con una presencia subsidiaria del Estado.

Pese a ello “la opcionalidad –limitada- al significar que el sistema de reparto seguiría reteniendo un amplio número de afiliados, implicó disminuir el costo fiscal de la reforma, pues impide la desfinanciación total del sistema público. Además, la opcionalidad atenuó considerablemente la lógica de un sistema que mediante la afiliación obligatoria al régimen de capitalización aseguraba mercados cautivos a un escaso número de grupos económicos. Los cambios que se introdujeron permitieron diversificar la estructura de opciones que enfrentan los beneficiarios” (Alonso 1998: 612).

Los problemas del régimen de capitalización

Uno de los principales momentos en que se coloca a prueba la confianza en el sistema es cuando se da a conocer la rentabilidad mensual del fondo, dato importante en la determinación del monto de las jubilaciones. Las AFJP argentinas, también presentaron problemas para su financiamiento, ya que si bien recibieron en los primeros años ganancias extraordinarias, sobre todo con la migración compulsiva alentada por una competencia desleal entre los dos sistemas, con la crisis del 2001 por decreto de necesidad y urgencia, se elimina la obligatoriedad del aporte de 11% que sí siguió rigiendo para los afiliados al régimen de reparto, en aras de reactivar el consumo interno. Así, desde el 2001 hasta el año 2007, rigió ese aporte diferencial que grababa en mayor proporción los salarios de los aportantes al sistema público, lo que generó incentivos negativos para permanecer en este último, al restringirse su capacidad consumo presente. Otro de los factores que socavó la rentabilidad de los fondos de jubilaciones pensiones fueron los shocks externos de las crisis financieras, y la restricciones por parte del gobierno a la libertad de inversión, al disponer que debían invertir en títulos públicos el 90% de la liquidez que tuvieran disponibles, lo que obligó a las AFJP a trasladar de los mercados financieros internacionales casi la totalidad de sus fondos para pasarlos al mercado de títulos de deuda, con una tasa de ganancia establecida por el gobierno argentino.

En lo que respecta a la cobertura pasiva, vamos a focalizarnos en “la percepción de beneficios monetarios cuando los individuos alcanzan edades avanzadas –cobertura de adultos mayores-, esto es, la proporción de la población mayor 60/65 años) que recibe algún tipo de beneficios” (Boudou et al., 2007: 6). Para el caso argentino, debido a los procesos de precarización del empleo, las altas tasas de desempleo, sumado al aumento de requisitos para acceder a los beneficios jubilatorios tras la ley 24.241 de

1994, ha resultado en una tendencia negativa que se ha revertido por con las nuevas políticas de inclusión previsional.

Así, el sistema reformado adolecía de los siguientes problemas: Por un lado una opción limitada, unos altos costos de transición de un sistema a otro, y un descenso de la cobertura pasiva. Esto hizo que hacia finales de la década de los 90's se empezara a plantear la necesidad de reforma del sistema jubilatorio en la Argentina. La gran crisis económica que vivió el país desde el año 1998 que concluyó con los episodios del año 2001, impidió que se pudieran plantear reformas a largo plazo, y la fase que se inaugura luego el epílogo de la experiencia neoliberal argentina dará un alivio fiscal y ventaba política para poder pasar a una fase que marca un alejamiento de las cuentas individuales. Los cambios al Sistema Integrado que se realizaron en esta fase serán estudiados a partir de las secciones siguientes.

Capítulo III: El nuevo rol del Estado en materia de seguridad social y su marco regulatorio

“Hemos diseñado y llevado adelante una amplia moratoria previsional, sin precedentes, que permitió que un millón de trabajadores puedan estar incluidos en el sistema. Optamos por el ejercicio de la solidaridad para reparar una injusticia y recuperar la dignidad de los adultos mayores a tener derecho a su jubilación y a su obra social luego de tantos años de trabajo y esfuerzo.”

Néstor Kirchner (1 de marzo de 2007)

Introducción

La política previsional durante los años del *kirchnerismo* (2003-2010) ha experimentado diversas y etapas y cuestiones que ha intentado solucionar. Las sucesivas reformas han incluido una primera fase que engloba reformas no estructurales, y desembocaron en una reforma estructural que eliminó el régimen de capitalización individual. El proceso se fue dando una manera compleja y movida por diversos flujos de eventos que fueron marcando la agenda previsional en la Argentina. Históricamente, la cuestión de los adultos mayores fue un tema muy sensible que se ha ido colocando de manera iterante en la agenda pública, y ha sido tomado por las autoridades gubernamentales como un problema a resolver en forma recurrente.

Conceptualmente, podemos entonces distinguir tres grandes momentos: Una primera fase desde 2003 en la que se abordaron temas parciales con reformas no estructurales (si bien no se tocaron los requisitos de accesos se intervinieron diferentes aspectos del sistema); y finalmente, una reforma hacia la re-estatización del sistema previsional, a partir del año 2008, que ha “desandado” gran parte de las reformas anteriores. Finalmente, la última etapa desde 2009, a partir de la centralidad de las políticas de niñez, vivienda y educativas que empezaron a atender las agencias de seguridad social.

El rasgo característico de todo este proceso de reformas fue la gran impronta “proactiva” que mostraron las medidas a lo largo del período estudiado. El principal actor fue el Poder Ejecutivo, que marcó la iniciativa enviando proyectos de ley y dictando

decretos de necesidad urgencia en la materia. Podemos apreciar que no existieron instancias de diálogo, argumentación y producción académica o institucional que sustenten las reformas que se han realizado. Durante el período anterior, en el año 2002 se intentó realizar una instancia de debate que dio como resultado el *Libro Blanco de la Seguridad Social* que consistió en un diagnóstico integral del sistema nacional de jubilaciones y pensiones de cara a una futura reforma previsional. Por el contrario, el período 2003 a 2010, no estuvo marcado por una recomendación de política previsional de organismos externos, ni tuvo un marco teórico explícito que pusiera en discusión las medidas dictadas.

Uno de los cambios más importantes que acompaña el puntapié inicial de las reformas es la crisis de la mesa de diálogo que se había consolidado durante el gobierno del Presidente Eduardo Duhalde (2002-2003), que representó una experiencia novedosa en la hechura de las políticas públicas. El Poder Ejecutivo firmó el Decreto N° 1934 del 30/09/2002 designando una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, conformada por expertos independientes, con la tarea de definir lineamientos para aportar a las discusiones con los sectores interesados. Así fueron convocados diferentes expertos en la materia y se manifestó la necesidad de analizar en profundidad el sistema previsional instaurado con la reforma del año 1994, y resalta como uno de los grandes problemas el descenso de la tasa de cobertura. Así mismo se menciona los aspectos tributarios del sistema previsional argentino, dado que los llamados “costos de transición” de la reforma implicaron una mayor erogación para el erario público, dado que supuso obligaciones como derechos adquiridos con un menor financiamiento por la creación del régimen privado de cuentas de capitalización individual. Así mismo otro de los temas que se menciona es la cuestión de la equidad: Al estar financiado tanto por las contribuciones de los cotizantes activos, como por rentas generales, supone también un sostenimiento de sectores que incluso por problemas en sus trayectorias laborales quedan por fuera del acceso a una pensión por vejez. Así el gobierno estableció grandes líneas para la discusión: Se estableció como principal objetivo un esquema para la expansión de la cobertura, a pesar de tener en cuenta el carácter de gobierno de transición, y su limitación para poder construir los consensos que permitan realizar una reforma en el sistema previsional. Por otro lado, se hizo énfasis en el diálogo entre los actores sindicales, sociales y los propios beneficiarios del sistema previsional. Finalmente, se incluyeron discusiones sobre la reforma previsional en torno a la experiencia comparada y las recomendaciones de OIT (Organización Internacional de Trabajo), OISS (Organización Iberoamericana de la Seguridad Social) y la AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social).

Primera etapa: las reformas parciales

La mesa de diálogo que inició el gobierno de Eduardo Duhalde como instancia de discusión fue descontinuada por el gobierno de Néstor Kirchner y no hubo un ágora ni se institucionalizaron espacios donde confluyeran especialistas, sindicalistas, organizaciones sociales ni grupos de identificación con la política. Lo que sucedió es que en un principio se buscó realizar cambios parciales, de manera gradualista permitiendo corregir los problemas en la medida que se pudieran realizar políticas redistributivas a partir de una coyuntura económica favorable, y políticas regulatorias toda vez que la correlación de fuerza lo permitiese. Se fueron tomando diversas problemáticas dando respuesta en etapas, que mejoraron las condiciones de los adultos mayores y dieron más equidad al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP).

La recuperación del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales: los aumentos de la jubilación mínima

Tras gobierno de la Alianza entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente por un País Solidario (FrePaSo) durante los años 1999-2001, se sucedieron durante los años 2002-2003 varios gobiernos de transición electos por el Congreso dentro del modo peronista. La profunda crisis económica y social del año 2001 elevó las cifras de desempleo y elevó la pobreza al 60% de la población. En un contexto de ajuste, restricción financiera externa y política cambiaria de caja de conversión conocido como convertibilidad¹⁰, se dio la salida del gobierno de la Alianza, abandonando 9 años de paridad cambiaria con el dólar y un contexto deflacionario. Por ello, a partir de la gran devaluación del peso argentino, se disparó la inflación dando lugar a la problemática de la actualización de los ajustes jubilatorios.

El retorno de la inflación tuvo importantes efectos en el sistema jubilatorio, y puso como principal tema de la agenda nuevamente el criterio para actualizar el valor de las pensiones. Al año 2003 la normativa vigente era la denominada Ley de Solidaridad

¹⁰ La ley de Convertibilidad del Austral N° 23.923 de marzo del año 1991 estableció que 10.000 australes (posteriormente un peso) serían equivalentes a un dólar estadounidense. El tipo de convertibilidad elegido fue el modelo de convertibilidad interna, ya que se permitía a todos los residentes y no residentes convertir al valor de otra moneda la moneda nacional para todos tipos de operaciones. Este modelo estuvo vigente hasta comienzos del año 2002, cuando la Cámara de Diputados otorgó facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para decretar un nuevo tipo de cambio y una amplia reforma de las reglas económicas del país, abandonándose el patrón dólar y permitiendo la fijación de un tipo de cambio flotante.

Previsional, que no establecía ningún mecanismo automático de aumento de los haberes jubilatorios, sino que por el contrario se los vincula a la Ley de Presupuesto atado a la función de los ingresos del sistema público previsional. La ley N° 24.463 del año 1995, mencionada previamente establecía en su artículo 32 que "las prestaciones del Régimen Previsional Público tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivo", con lo cual dejaba en manos del Poder Ejecutivo en base a la capacidad de las arcas públicas, la potestad de aumentar las prestaciones previsionales, y eliminaba todo mecanismo de ajuste por inflación o aumento general de los salarios. Esto en la práctica resultó en una depreciación de los haberes jubilatorios como consecuencia de la inflación, ya que pese al mantenerse la moneda nacional atada al patrón dólar, hubo aumento generalizado de precios.

La primera medida que solucionó fue la cuestión de la recuperación del poder adquisitivo de los haberes jubilatorios. Dicha política respondió al abandono del patrón de convertibilidad (que establecía la paridad de la moneda argentina con el dólar estadounidense) vigente durante una década y el consecuente aumento generalizado de los precios. Esto erosionó el poder de compra de las pensiones, y reavivó el tema de la actualización de las pensiones. En el siguiente cuadro podemos observar que tras los años deflacionarios de 1999-2001, en los cuales hubo en Argentina un descenso generalizado de precios, con la salida de la convertibilidad la inflación trepó al 40% en el año 2002, debido al proceso de devaluación de la moneda argentina

Tabla 1: Evolución del índice de precios al consumidor 1988-2009

Año	Inflación
1988	388.00
1989	4,924.00
1990	1,344.00
1991	84.00
1992	17.50
1993	7.40
1994	3.90
1995	1.60
1996	0.10
1997	0.30
1998	0.70
1999	-1.80
2000	-0.70
2001	-1.50
2002	41.00
2003	3.70
2004	6.10
2005	12.30
2006	9.80
2007	8.50
2008	7.20
2009	7.70

Fuente: INDEC

Lo que sucedió en la práctica fue que los ajustes de los haberes se hicieron por decreto del Poder Ejecutivo, pero no al conjunto de la clase pasiva, sino únicamente a aquellos que cobraban un haber mínimo. Recordemos que durante la década de los años 90, a raíz de la estabilidad de precios y los períodos con deflación no se habían otorgado aumento a las jubilaciones y pensiones. Al comenzar la inflación por causa de la devaluación del año 2002 en adelante, se empezó a plantear la necesidad de aumentar el monto de las pensiones.

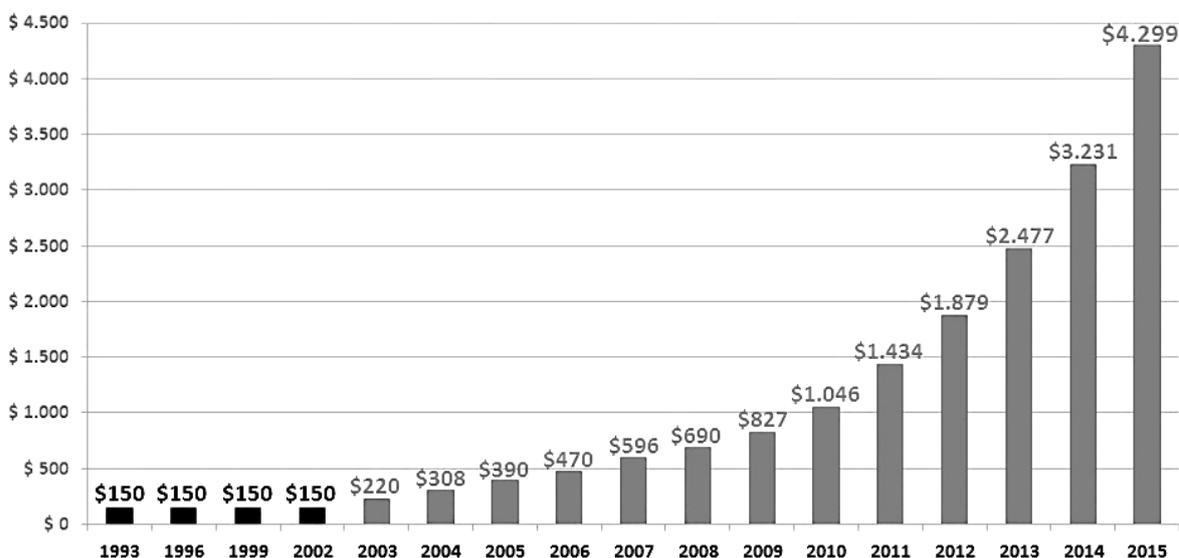
La opción elegida fue reducir estos incrementos a los titulares de la jubilación mínima que al año 2001 equivalía a \$150 (equivalente en moneda estadounidense). En el año 2003 asumió el presidente Néstor Kirchner e implementó una política de mantenimiento del poder de compra de los jubilados de menores ingresos, pasando de \$200 en julio de 2003 a \$350 en mes de julio de 2005. El primer aumento se realizó en julio de 2003, a través del decreto 391/03, este aumento que consistió en 20 pesos, que representaba un 10% del haber mínimo. El segundo incremento de la pensión mínima tuvo lugar en el primer mes de 2004 por medio del decreto 1194/03, elevando este beneficio a \$240. El tercer aumento consistió en 20 pesos en junio de 2004, a través del

decreto 683/04, la cual determinó que en septiembre se elevase la cuantía a 280. Este cuarto aumento quedó derogado, en virtud que otra normativa superó este monto con el establecimiento de 308 de haber mínimo en el decreto 1199/04. Por otro lado, también se modificaron las jubilaciones y pensiones de hasta 1000 pesos en un 10 %. El sexto aumento, se aplicó a mediado de junio de 2005 y llevó la pensión mínima a 350 pesos.

Es importante destacar que en ese momento la gran masa de los jubilados y pensionados se encontraban dentro de este universo, ya que se alcanzó a 2.400.000 beneficios, que equivale al 70% de la totalidad. Esta modalidad de aplicar la movilidad definida por decretos del Poder Ejecutivo implicó una clara discriminación contra quienes cobraban más del haber mínimo, aplanando los haberes, y generando a futuro una creciente litigiosidad. La consecuencia fue una “licuación” de los haberes de quienes cobraban por encima de este.

El proyecto enviado al Congreso propone comenzar a aplicar a partir del 2009 un índice de movilidad semestral. Combina la evolución de los salarios y los ingresos tributarios por beneficios del sistema previsional. Además, agrega un tope definido por el crecimiento de los ingresos por beneficios más un 3%.

Gráfico 1: Evolución nominal de la jubilación mínima 1993-2015



Fuente: Elaboración propia en base a las sucesivas leyes y decretos

Tabla 2: Aumentos por decreto. Haber mínimo e inflación 2003-2008

Año	Haber mínimo	% de aumento nominal	Inflación anual	% aumento real
-----	--------------	----------------------	-----------------	----------------

2003	220	46,00	3,70	42,30
2004	308	40,00	6,10	33,90
2005	390	26,62	12,30	14,32
2006	470	20,51	9,80	10,71
2007	596	26,81	8,50	18,31
2008	690	15,77	7,20	8,57

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y sucesivos decretos

El plan de inclusión previsional: el problema de la cobertura pasiva

La caída de la cobertura fue el principal problema que se instaló en la agenda previsional, y desde el año 2001 se plantearon posibles soluciones al tema. En año 2001 se presentó un proyecto de reforma previsional, impulsado por el gobierno –que fue conocido como proyecto Machinea- que contempló los siguientes aspectos:

- Pobreza en adultos mayores: Se pensó en duplicar el haber mínimo elevándolo de \$150 a \$300.
- Sistema previsional: Contrariamente a lo que se exigía por parte de los organismos multilaterales, se preservaría el esquema mixto de régimen de capitalización individual y régimen de reparto administrado por el Estado.
- Parámetros de acceso: Se buscaba homologar la edad jubilatoria de la mujer a los 65 años equiparándola con los hombres, y se establecía la jubilación anticipada con una menor tasa de sustitución.
- Financiamiento y cálculo de las prestaciones: Se buscaba abolir la garantía estatal de un piso para todos los que acceden (prestación básica universal) de \$200 por una prestación suplementaria, que sería inferior, para los beneficios de hasta 1950 pesos.
- Competencia del sistema: Se establecía que ninguna Administradora de Fondos de Jubilaciones Pensiones (AFJP) podría retener en su cartera más del 27,5% de los cotizantes.
- Cobertura: Se buscó la creación de un pilar no contributivo consistente en un beneficio de \$100 para aquellos que no tengan acceso a un beneficio, al mismo tiempo que se crearía la “prestación proporcional” consistente en una jubilación de entre \$150 y \$300 para los cotizantes que reunieran entre 10 y 30 años.

En los años 2006-2007 encontramos una fase que se caracteriza por la expansión de la cobertura pasiva. La opción elegida para expandir el sistema previsional, no fue la incorporación de un pilar no contributivo, sino que por el contrario se buscó canalizar esta expansión de las prestaciones a través del régimen contributivo de reparto.

Pasado los momentos de crisis de los años 2001-2002, la Administración Nacional de la Seguridad Social salió de sus aprietos fiscales y decidió encarar una política redistributiva sin precedentes en la historia previsional argentina. El llamado "Programa de Inclusión Jubilatoria" del año 2006 le permitió jubilarse aquellas personas que cumplían con la edad de retiro (60 años para las mujeres y 65 años los hombres), pero no contaban con los 30 años de aportes que indica la ley. Mediante este sistema, apoyado en las moratorias de las leyes 25.994 y 24.476, se pensaba dejar con cobertura previsional importantes sectores que se encontraban sin beneficio cualquiera sea su situación.

El mecanismo era el siguiente: dado que no hubo modificaciones a la ley 24.241 que establecía los parámetros de edad de 60 años para la mujer y 65 para el hombre, con 30 años de servicios, se crearon dos mecanismos para elevar la cobertura destinados a dos colectivos diferenciados: Personas que se encuentran entre los cinco años antes de la edad de retiro (55 años la mujer y 60 el hombre) y la edad jubilatoria pero que reúnen los años de cotizaciones, que se encuentran en situación de desempleo; mientras que por el otro lado, se contempló la inclusión de aquellos adultos mayores que sí tenían la edad jubilatoria pero no contaban con los 30 años de cotizaciones exigidos. Estos últimos debían suscribirse a una moratoria ante el organismo recaudador, y una vez calculada esta deuda previsional, se abonaba la primera cuota del plan, y las restantes eran descontadas directamente del futuro haber jubilatorio. Dicho de otra manera, el solicitante compra a aportes a través de una moratoria, la cual es pagada con el beneficio a otorgarse.

El marco normativo de este proceso fue la ley 25.994 del año 2006, que en su artículo 6º establecía que "todos aquellos trabajadores que, a partir del 1º de enero de 2004, tengan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241 y se encuentren inscriptos en la moratoria por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias, podrán solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tengan derecho. La percepción del beneficio previsional por parte de los trabajadores mencionados en los párrafos precedentes se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida". Mediante este mecanismo, se permitió que todas las personas que no contaran con los años de servicios requeridos para

acceder al beneficio previsional pudieran suscribirse a una moratoria ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y sin cancelar las cotizaciones correspondientes del plan de pago podrían acceder al beneficio previsional, inclusive adeudando cuotas.

Este mecanismo se profundizó con el dictado de la Resolución Conjunta de AFIP N° 2091 y ANSES N° 579 que estableció el mecanismo de descuento de cuotas restantes del plan de pago automáticamente del haber jubilatorio; y la implementación de la Jubilación Automática para Autónomos Puros. Esto permitió que todas las personas que no contaran con beneficio previsional solamente con reunir el monto para pagar únicamente la primera cuota de la moratoria pudieran tramitar su jubilación y el resto de las 60 cuotas del plan de iría descontando en 5 años de la jubilación que percibirían. A nivel de la gestión, la Administración Nacional de la Seguridad Social implementó un gigantesco operativo de movilización de recursos humanos y tecnologías duras con el desarrollo de aplicativos informáticos para impulsar la jubilación de autónomos vía web, con atención a contrturno en las Unidades de Atención Integral (UDAI) para poder dar curso a las solicitudes, y mediante la incorporación de personal. De esta manera se le calculaba la deuda al solicitante y se enviaba el plan de pago a través del Sistema de Información del Contribuyente Autónomo y Monotributista (SICAM) de la AFIP y se peticionaba mediante el aplicativo web la jubilación, reduciendo los tiempos de gestión de manera considerable e incluso permitía el trámite totalmente online. Sin embargo la modalidad más habitual fue la asistencia e inicio presencial en las oficinas de ANSES, ya que para personas adultas mayores de sectores socioculturales presentan barreras de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, por lo que hubiese sido imposible acceder a la tramitación, debiendo recurrir a un profesional para realizar la gestión, con el costo que ello hubiese implicado.

Este beneficio, denominado “jubilación de ama de casa”, por su componente de género fue lo que podríamos denominar una ampliación de cobertura en base al pilar contributivo, pero que sin embargo tenía un fuerte componente no contributivo, ya que cualquier persona que impulsase el pedido, independientemente de sus cotizaciones, previas podía acceder al beneficio.

Por su parte, el artículo 2º de la normativa referida estableció la Prestación Anticipada por Desempleo para las personas que estuvieran 5 años antes de los extremos para acceder a la jubilación ordinaria (50 en el caso de las mujeres y 60 en el caso del hombre) y contaran con los 30 años de servicios, al mismo tiempo que se encontraran en situación de desempleo con anterioridad al 31 de diciembre de 2004.

Este beneficio tenía un fuerte componente “masculino”, dado que la mayoría de los beneficiarios eran trabajadores asalariados que habían tenido una larga trayectoria laboral, pero por cuestiones de mercado de trabajo en los últimos años habían quedado en situación de desempleo. Este beneficio, podía iniciarse hasta la caducidad de la ley en abril del año 2007.

Los efectos de Plan de Inclusión Previsional

El principal efecto del aumento de esta política fue una gran ampliación de cobertura pasiva que se encontraba en torno a dos tercios de los adultos mayores se elevó a más del 90% al año 2007, y se siguió elevando hasta alcanzar casi un 96% de los mayores en 2010. En el siguiente gráfico vemos los efectos que ha tenido en términos de inclusión de la población objetivo de estas medidas. Al finalizar el año 2007 la tasa de cobertura previsional en adultos mayores se elevó arriba del 90% de los adultos mayores. En promedio durante el período 2006-2010 se fueron incorporando 38 mil personas al sistema previsional de reparto. Desde el año 2005, este indicador alcanzó un piso de menos del 64,8%. En ese momento se implementa la política de expansión de la cobertura pasiva, dado que según las proyecciones se preveía que hacia finales de la década más de la mitad de los adultos mayores estarían por fuera del acceso a una pensión por vejez.

En esta primera fase que estamos analizando se permitió un acceso irrestricto de todos los titulares que pudieran solicitar el beneficio jubilatorio, incluso sin contar con afiliación como trabajador autónomo y contaban incluso con otro beneficio. Calculando la masa total de jubilados y pensionados vemos que en el año 2005 encontramos 3,1 millones de jubilados y pensionados, y al finalizar el año 2007 se registraron 4,4 millones, es decir que se incluyeron con el pilar contributivo 1,3 millones de nuevos beneficiarios.

En un primer momento, cuando se comenzó la política no había ningún requisito de cobertura previsional previa. Pero a partir de octubre de 2006, mediante el Decreto 1451/06-Resolución N° 884/06, se restringió el derecho a aquellos solicitantes que no contaron con ningún haber jubilatorio ni de pensión por fallecimiento. Vale decir que la sanción de la norma no había contemplado que muchos adultos mayores ya contaban con beneficios jubilatorios provinciales (de cajas no transferidas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), como así también personas que gozaban un retiro de las fuerzas de seguridad; motivo por el cual se generó una situación en la cual se registraron

un gran número de personas que percibían un “doble beneficio jubilatorio”. Así mismo, muchos beneficiarios de tramitaban la jubilación de ama de casa tenían pensión por fallecimiento de su cónyuge, motivo por el cual esta duplicación de beneficios, fue vista como una inequidad que violaba el principio de protección a aquellas personas que no contaran con beneficio social, dado lo cual se estableció como requisito la no percepción al momento de la tramitación de ningún beneficio previsional de ninguna caja jubilatoria o de retiro.

La ley 25.994 art. 6º que contemplaba la compra de aportes hasta el año 2004, sosteniendo que:

“los trabajadores que durante el transcurso del año 2004, cumplan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241, tendrán derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias; con los intereses y en las condiciones dispuestas hasta el 31 de julio del corriente año.

Asimismo, todos aquellos trabajadores que, a partir del 1º de enero de 2004, tengan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241 y se encuentren inscriptos en la moratoria por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias, podrán solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tengan derecho.

La percepción del beneficio previsional por parte de los trabajadores mencionados en los párrafos precedentes se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.”

La posibilidad de incluir períodos hasta el año 2004 permitió que muchos titulares que eran extranjeros pudieran reunir los períodos de residencia para declarar las actividades autónomas en el país. Pero esta normativa solamente contemplaba a los afiliados que cumplieran la edad jubilatoria y tenía vigencia hasta el 31/12/2006 y fue ampliada hasta el período 30/04/2007.

Vencida esta moratoria, lo que encontramos es un segundo plan de facilidades de pago, contemplado en la ley 24.476 que solamente permite incluir los años de servicios entre los 18 años del afiliado y el 30/09/1993. Por ello, esto representó “un techo” para la ampliación *a posteriori* de la cobertura, porque quienes cumplieran la edad jubilatoria con posterioridad al 30/04/2007, presentaban la siguiente situación:

Cuadro 16: Acceso a la jubilación acogimiento ley 24.476 personas sin ningún aporte según fecha de nacimiento

Fecha de nacimiento	18 años	Sexo	Edad para acceder a la jubilación	Edad jubilatoria	Tiempo entre nacimiento y 30/09/1993	Años faltantes para completar los 30 años
01/05/1942	01/05/1960	Hombre	65	01/05/2007	33 años y 4 meses	Completa
01/05/1947	01/05/1965	Mujer	60	01/05/2007	28 años y 4 meses	1 año y 6 meses

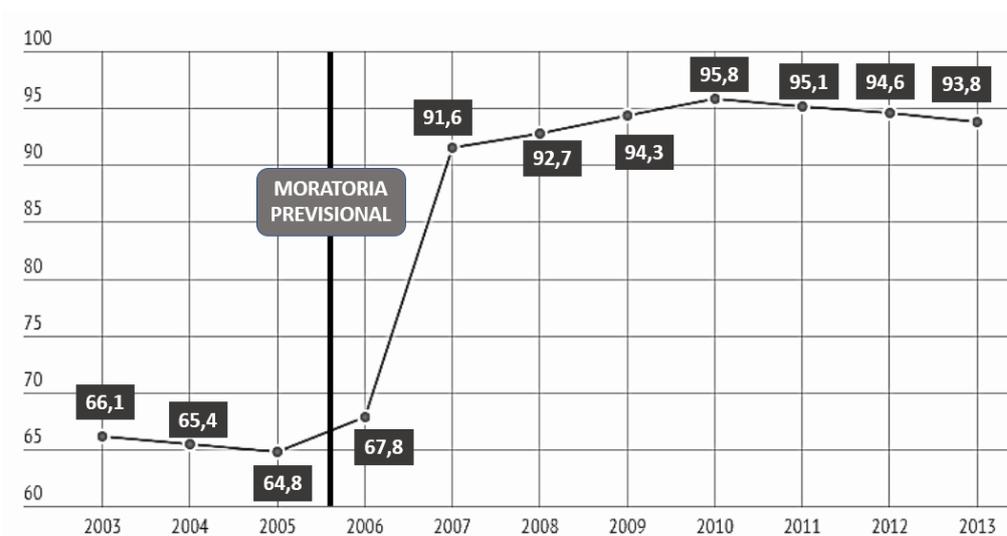
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la ley 24.241 y ley 24.476

Como puede verse, esta segunda moratoria planteaba limitaciones para el acceso a la jubilación, ya que si los petitionantes no poseían con servicios posteriores al 30/09/1993 que le permitieran completar “por fuera” de la moratoria los 30 años de servicios requeridos no podían declarar la cantidad de años de servicios. Por otro lado, los aportes más lejanos en el tiempo eran más barato por el mecanismo de actualización de las cuotas de la moratoria, y cuanto más cercanos fueran los servicios más caro sería el monto abonar y por ende, ya que se descuenta del haber jubilatorio disminuiría los ingresos que percibiría el titular.

Esta política por otro lado incrementó el gasto en seguridad social de la ANSES: El presupuesto de ANSES constituyó el 5,6% del PBI en el año 2005 a 9,1% en 2009. Téngase en cuenta que en 2009 se asumen las funciones de las políticas de niñez con la creación de la Asignación Universal por Hijo, y por ende entró en escena otra política que le quitó centralidad al sistema de pensiones.

Todos esos datos no alcanzan para evitar las quejas de jubilados que aportaron toda su vida y ahora se encuentran con haberes bajos o, en todo caso, no mucho más altos que los de aquellos que entraron en las moratorias. En ese sentido, el Gobierno tomó la decisión política de ampliar la cobertura y conceder los mayores aumentos a quienes menos ganaban. El haber mínimo subió 497 por ciento desde enero de 2003 a la fecha, al pasar de 150 pesos a los actuales 895,2. La jubilación media, en tanto, creció 238 por ciento, de 342,6 pesos a 1157,3, respectivamente. La ley de movilidad que se aprobó hace un año y medio en alguna medida vino a reparar esa situación, ya que desde entonces los aumentos son generalizados.

Gráfico 2: Aumento de la cobertura previsional pasiva Argentina (2003-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES

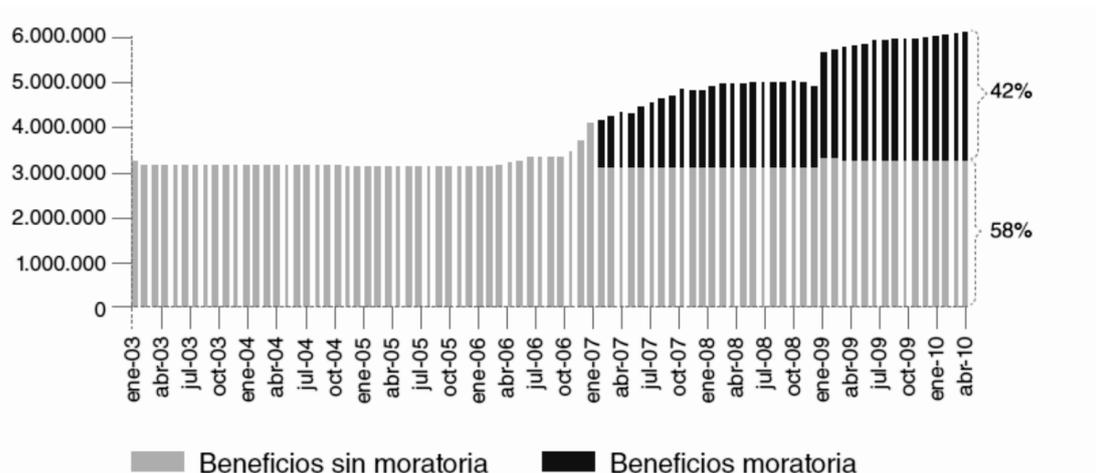
La tasa de cobertura previsional se elevó al 92,7 % en 2008 –sumando a los jubilados y pensionados de los sistemas provinciales–, siendo la más alta de América Latina, un fenómeno inusitado en la región, donde priman mercados laborales informales y un baja tasa de cobertura tanto activa como pasiva. Como referencia Uruguay presentaba entre el 86,3% al año 2010, mientras que Chile más abajo con el 63%. El resto de los países de la región como Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, oscilan entre el 16 y el 26% de los adultos mayores con acceso a una pensión.

Por otro lado, análisis de los datos proporcionados por la Administración Nacional de la Seguridad Social se puede advertir que en los beneficios jubilatorios puestos al pago encontramos que la mayoría de las nuevas jubilaciones incluyen trámites con moratoria previsional, como puede verse en el siguiente gráfico, ascendiendo al 42% al año 2010. Vale decir que no todos estos beneficios son totalmente de autónomos (de ama de casa) sino que se registra el tipo de trámite que posee descuento de cuotas.

Esto quiere decir, que no obstante que se ha pasado el momento del gran inicio de jubilaciones de autónomos puros sin aportes, en la actualidad la mayoría de los beneficios que se van incorporando no cuentan con los 30 años, motivo por el cual se completan los 30 años de servicio con el plan de pagos. Así, se cumplió otros de los objetivos que fue la reducción de la pobreza e indigencia en adultos mayores. Tal como menciona D’Elia “en particular, el grupo de jubilados y pensionados ha experimentado reducciones más amplias en los niveles de pobreza que la población total. Es claro que

las medidas de política que se han adoptado en el ámbito de la Seguridad Social para paliar la situación de desprotección y exclusión han tenido el impacto deseado en términos de mayor cobertura y reducción de la pobreza en adultos mayores (D'Elia, 2007: 12).

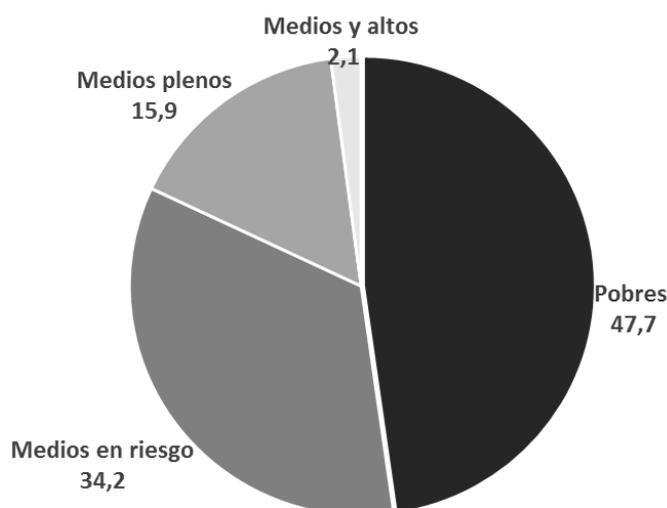
Gráfico 3: Evolución de los beneficios del Sistema Nacional de Previsión Social, enero 2003 - mayo 2010



Fuente: Observatorio de la Seguridad Social (2011)

Esta ampliación de la cobertura tuvo como principal efecto sobre los adultos mayores que elevó los ingresos e hizo disminuir la pobreza en este grupo. El primer estudio sobre las “características socioeconómicas” de las personas que accedieron hasta ahora al “plan de inclusión previsional”. Este estudio ha marcado que casi la mitad de los beneficiarios (47,7 %) pertenece a hogares pobres; mientras que poco más de un tercio (34,2%) pertenece a hogares “medios en riesgo”, mientras que solo el 16% formaba parte de los sectores “medios plenos”; mientras que finalmente solamente el 2,1% constituía sectores “medios altos y altos” (Montenegro, 2007: 2).

Gráfico 4: Titulares del Plan de Inclusión Previsional año 2007 según estrato social



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Montenegro (2007)

Estos nuevos ingresos tuvieron un impacto sustancial en la situación económica de los hogares, dado que sólo el 15,6 por ciento continuaba siendo pobre por ingresos, mientras que el 46,7 por ciento ascendió a la categoría de “medio en riesgo” y el 30,2 a “medios plenos” (Montenegro:2007).

Otro de los aspectos relevantes de esta política es que favoreció a sectores que no estaban incluidos en el mercado de trabajo, dado que el 92% de los que accedieron al beneficio se encontraban inactivos, es decir que no poseían un empleo ni lo buscaban, mientras que solamente el 8% de los beneficiarios eran subocupados que trabajaban menos de 35 horas semanales. De estos últimos también vemos que incluso los que registraban ocupación cobraban en promedio un salario medio mensual de \$305 pesos.

En términos del ingreso de estos nuevos beneficiarios se calculó a abril de 2007 que el beneficio promedio de los titulares que se encontraban percibiendo una jubilación era de \$281 (vale recordar que el haber mínimo era de \$530, por lo que en media abonaban una cuota mensual por moratoria de \$249).

La política de esta manera permitió acceder al régimen de reparto contributivo a personas que no reunían las cotizaciones a la seguridad social requeridas, ya sea por encontrarse en situación de desempleo, inactivos o no acceder a un empleo registrado. Como puede advertirse, funcionó claramente como un mecanismo redistributivo hacia los adultos mayores de menores ingresos. Para el año 2010 podemos advertir que el 41,2 % de los beneficiarios que percibían un beneficio habían accedido utilizando el

mecanismo de la moratoria (Observatorio de la Seguridad Social, 2011) a partir del año 2005, y fuertemente desde el año 2006 con el mecanismo de descuentos de cuotas. De 5.528.207 de jubilados y pensionados, 2.332.295 titulares accedieron al beneficio utilizando el Plan de Pagos de la AFIP, y se estima que casi 1,3 millones son personas que nunca habían cotizado a la seguridad social y declararon todos sus aportes como autónomos. La tasa de cobertura pasiva se situó como la más alta de América Latina, al mismo tiempo que incluyó en el sistema de salud a través del PAMI (INSSJyP) que es la obra social que se encarga de proveer atención médica y cuidados a los adultos mayores del sistema nacional de seguridad social. A través de este *shock* de cobertura que como veremos más adelante presentó limitaciones para su ampliación a futuro, encontramos una medida de orientación universal para atender la pobreza y exclusión social, marcando una etapa de focalización de la seguridad en los adultos mayores.

En suma vemos que durante los años 2006-2007 se atendió la cuestión de ampliación de la cobertura de los adultos mayores, siendo la principal política que se resolvió en el período estudiado, que como se dijo previamente era una cuestión que venía planteada desde el gobierno de Fernando De La Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003), pero no se pudo articular un consenso que pudiera direccionar una reforma al sistema jubilatorio, que incorporara un pilar no contributivo o flexibilizara los parámetros de acceso a las pensiones.

Estas políticas tuvieron como consecuencia un nuevo redimensionamiento del régimen público, ya que 4 de cada 10 jubilados, al año 2010 obtuvieron el beneficio con moratoria, lo que evidencia que el mercado de trabajo no ha podido asegurar la inclusión de los actuales adultos mayores. En este sentido, quienes se están jubilando no han aportado al sistema contributivo con su porcentaje del salario. Esto ha agregado 3 puntos al PBI en gasto de seguridad social, incluyendo las nuevas funciones de seguridad social con la creación de la Asignación Universal por Hijo. Estos millones de nuevos jubilados generar un efecto redistributivo hacia los adultos mayores, pero al mismo tiempo limita la sustentabilidad y capacidad de sustituir los ingresos de los afiliados, ya que los recursos destinados a la previsión social deben distribuirse entre los nuevos titulares. Por ello, el peligro reside en que esta situación a futuro es posible que termine por desfinanciar y agotar los recursos de la seguridad social. Esta reducción de la tasa de sustitución de los haberes jubilatorios puede redundar en una mayor litigiosidad en el mediano plazo.

Por otro lado, otra de las consecuencias es que se genera una situación de inequidad, dado que los beneficios de los nuevos jubilados se financian incumpliendo

los compromisos contraídos con las personas que aportan mes a mes para acceder al derecho. A nivel microeconómico se generan desincentivos para la cotización, ya que se crea un sistema dual de acceso a la jubilación, y la motivación para cotizar regularmente y permanecer en el sistema formal se ven menoscabados. La seguridad social implica mecanismos complejos de articulación de acuerdos a mediano y largo plazo que deben asegurar la equidad de tratamiento y una correspondencia entre la carga soportada por los trabajadores y los beneficios recibidos. Uno de los efectos a largo plazo es el “desdibujamiento” de los patrones contributivos frente a los mecanismos de accesos no contributivos, ambos canalizados por el pilar *bismarckiano*. Así los gobiernos “obligan” a los trabajadores a cotizar a la seguridad social, dado que el beneficio diferido que se percibirá al final de la vida laboral no resulta tangible en el corto plazo y la cantidad de variables que se conjugan en la determinación del retiro se están directamente relacionadas con las trayectorias laborales, algo que no es controlable por los sujetos. Este componente azaroso de la historia laboral de los individuos produce que estos no se encuentren particularmente interesados a cotizar a la seguridad social, sino que por el contrario tienden a priorizar el consumo presente u otras formas de inversión y ahorro que generan beneficios en un lapso más breve. Estas dimensiones intrínsecas a los sistemas previsionales sumado a estas perspectivas a futuro deslegitiman el régimen. Esto se debe a que esta dualidad produce una deuda no registrada que tendrá consecuencias seriamente en la población de adultos de edad media que se encuentran entre los 35 y 50 años.

Este escenario plantea los debates mencionados en los capítulos anteriores, sobre la sustentabilidad de los sistemas jubilatorios, y hace prever que habrá reformas paramétricas que eleven los requisitos de años de servicios y edad para acceder al retiro. Esto es lo que viene pasando en los países centrales, que presentan pirámides poblacionales más envejecidas.

Como corolario, la política de expansión de la cobertura se planteó con los siguientes elementos, a saber. En primer lugar fue una política que se pensó limitada en el tiempo, es decir que el propio diseño del pilar y el mecanismo utilizado tendrían una capacidad decreciente de ir incluyendo a los adultos mayores que no reunieran las cotizaciones. Esto explica, posiblemente por qué no se siguieron las recomendaciones internacionales que sugerían la implantación de un pilar universal de carácter no contributivo. Por el contrario, se abrió el acceso a través del régimen público de cotizaciones por un período limitado, para elevar la tasa de cobertura a un nivel de casi la totalidad del universo de adultos mayores.

En segundo lugar, vemos que se transformó el carácter *bismarckiano* de financiamiento por porcentaje del salario, proceso que ya venía experimentándose por los denominados “costos de transición” que implicó que al tener obligaciones de pago de beneficios pero al encontrarse el régimen con menos ingresos al incorporar un pilar de capitalización individual hizo menester incorporar fuentes de financiamiento adicionales proveniente de otra sería de impuestos, elemento que analizaremos más adelante. Esto generó otra lógica contradictoria. Si bien el financiamiento de las pensiones la realizaba el conjunto de los contribuyentes argentinos, el acceso al derecho quedaba vedado a quienes podían acceder al empleo formal durante un lapso de 30 años. Los sectores favorecidos con mejor acceso a los mercados registrados de trabajo, son quienes pueden recibir una jubilación, pero al mismo tiempo la carga fiscal la realiza la sociedad toda, y los trabajadores formales realizan un doble esfuerzo al cotizar a la seguridad social.

Con el “acceso dual” (de contribuyentes de largo plazo del sector de empleo formal y el de los beneficiarios por moratoria), se desvaloriza el incentivo al empleo registrado, sobre en los sectores medios y bajos; ya que la pirámide de ingresos y la estratificación de regímenes y salarios determina que aquellos que tuvieron una posición privilegiada en su trayectoria laboral, tengan una mejor situación que el aquellos que se encuentran en los estratos más bajos. Con la “Jubilación de Amas de Casa” esa estratificación se rompe y la pirámide se achata, con un subsecuente mecanismo redistributivo entre el universo de adultos mayores.

El tercer punto, es que se plantean escenarios a largo plazo en donde la sustentabilidad del sistema previsional se encuentra bajo un gran interrogante, ya que la estructura del mercado de empleo, la pirámide demográfica, las perspectivas macroeconómicas, el modelo de desarrollo, entre otros aspectos, no hacen prever cambios que permitan una sostenibilidad de un sistema de transferencias a la vejez universal, con lo cual es plausible observar que frente a los límites y contingencias macroeconómicas lo que sucederá es que se verán reducidas en términos reales y frente a procesos inflacionarios, si no se articulan mecanismos de actualización de las pensiones con las posibilidades actuariales del sistema lo que se advierte que sucederá es que las jubilaciones a futuro se verán reducida y la cuestión social de los adultos mayores resurgirá con otras dimensiones.

Esta etapa, si bien resolvió en el corto plazo el tema de los mayores sin ingreso que estaban en la pobreza, dejó minada la sustentabilidad del sistema público, al mismo tiempo que estrechó el margen para realizar reformas más consensuadas entre los

diferentes actores. Esto explicará en parte el derrotero de las siguientes fases y las políticas a implementar.

La flexibilización de la probatoria de servicios para aumentar la cobertura

El acceso a la jubilación y pensión se basa en la acreditación de períodos de cotización. La ley 24.241 establece que para acceder a la jubilación ordinaria se deben reunir 30 años de servicios con aportes. En el artículo 19º se establecen los parámetros del régimen general: “Tendrán derecho a la prestación básica universal (PBU) y a los demás beneficios establecidos por esta ley, los afiliados: a) Hombres que hubieran cumplido sesenta y cinco (65) años de edad; b) Mujeres que hubieran cumplido sesenta (60) años de edad; c) Acrediten treinta (30) años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad. En cualquiera de los regímenes previstos en esta ley, las mujeres podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los sesenta y cinco (65) años de edad; en este supuesto se aplicará la escala del artículo 128.”

El artículo 38 de servicios establece un progresivo endurecimiento de los parámetro, dado que desde el año 1994 es posible realizar declaración jurada de servicios (se computan como válidos con la sola denuncia y firma del afiliado al momento del inicio en la dependencia del organismo previsional) de 7 años, reduciéndose en forma escalonada hasta el año 2008, momento en el cual los solicitantes que registren cese de actividades a ese año deberán presentar años con aportes en su totalidad.

Gráfico 5: Cantidad de años de servicios a computar por declaración jurada según año de cese de actividades

Año de cese	Años de DDJJ	Años con aportes
1994-1995	7	23
1996-1997	6	24
1998-1999	5	25
2000-2001	4	26
2002-2003	3	27
2004-2005	2	28
2006-2007	1	29
2008	0	30

Fuente: Elaboración propia de base a la ley 24.241

Esto quiere decir, que si una persona dejó de trabajar en el año 1994 y luego quedó desempleada, podrá solicitar que se le reconozcan siete años por declaración jurada o, si cesó en el año 2003, podrá pedir que se le reconozca, en base a lo dispuesto en este artículo tres años por declaración jurada.

Esta exigencia progresivamente mayor de años “fehacientes” con aportes fue otro de los aspectos que redundó a que cada vez menos personas pudieran acreditar los servicios y por ende lograran jubilarse. Vale decir que Argentina se caracterizó por ser una sociedad de pleno empleo hasta la década de los años 80’s pero al mismo tiempo otro de los grandes temas fue que durante la posguerra de consolidó una situación de morosidad de los empleadores en el pago de los aportes patronales. Esto generó que muchas personas que efectivamente trabajaron y cumplieron tareas, se encontraron que al momento de jubilarse no estuvieran registrados en los registros de su historia laboral.

Es importante destacar que los registros de los trabajadores que realiza la Administración Nacional de la Seguridad Social se hacen a través de la historia laboral que consta de tres períodos: 1) Anterior a 1970; 2) entre 1970 y julio de 1994; 3) desde 1994 a la actualidad. A continuación las características de cada uno de los períodos.

Cuadro 17: Registros de la historia laboral de la ANSES

Período	Denominación	Tipo de registro	Dificultades
Anterior al 01/01/1970	Afiliaciones	Solamente se registra la afiliación del trabajador. Es decir la fecha de ingreso, la afiliación a la Caja Jubilatoria y el Número de Afiliación de la Empresa a la cual ingresó el trabajador	Se debe realizar una búsqueda artesanal de la empresa en cada una de las 13 cajas que existían al momento del ingreso del empleador, y muchos casos de ingresos no están registrados. Al mismo tiempo no figura el egreso del trabajador, ni ningún otro dato como el tipo de tareas, ni remuneraciones.
Entre 01/01/1970 al 15/7/1994	Histórico	Surgen anualmente las empresas con las remuneraciones anuales, el código de cuenta de la empresa, el carácter de las tareas y los meses trabajados	Puede suceder que el trabajador haya ingresado anteriormente al 01/01/1970 y no exista registro de ello, al mismo tiempo que muchas veces no se encuentran algunos períodos, registros parciales, o no hay mes de ingreso o de egreso del trabajador.
15/7/1994 a la actualidad	SIPA	Registro mes a mes con las remuneraciones, descuento de obra social, carácter de las tareas, descuento jubilatorio, declaración jurada efectuada por el empleador.	Es el registro más confiable porque está directamente provisto por el órgano recaudador, y por lo tanto toda actividad registrada por un empleador tiene impacto directo en el registro. Existen problemas cuando hay remuneraciones parcialmente en negro o no se denuncia correctamente la naturaleza de las tareas.

Fuente: Elaboración propia en base al análisis del registro SIPA

En el cuadro anterior vemos que progresivamente se fue haciendo más riguroso y confiable el registro de los aportes del trabajador afiliado al sistema nacional. Debemos mencionar que anteriormente al año 1967 existían 13 cajas jubilatorias que respondían a diferentes ramas de actividad, aunque estas tenían un régimen de reparto. En el año 1967 se sancionan dos leyes generales, la ley 18.037 que unificó los regímenes jubilatorios de los trabajadores en relación de dependencia y la ley 18.038 que regulaba

el acceso a la jubilación de los trabajadores autónomos. En ese momento, como hemos estudiado se estableció el sistema nacional de la seguridad social tripartito donde coexistieron la Caja Nacional de Industria y Servicios (trabajadores en relación de dependencia del sector privado), la Caja Nacional del Personal del Estado (funcionarios públicos), y la Caja Nacional de Autónomos (trabajadores de cuenta propia). Cada una de las Cajas poseía una normativa, procedimientos y forma de registros diferentes, motivo por el cual la información de los aportes de los trabajadores al unificarse con el Instituto Nacional de Previsión Social creado en el año 1989, con el objeto de unificar administrativamente todas las prestaciones, se fue perdiendo. El decreto de creación del Instituto Nacional de Previsión Social instituyó el Centro Único de Procesamiento Electrónico de Datos (CUPED) encargado de acopiar y sanear los registros informáticos de las historias laborales. Luego con la Administración Nacional de la Seguridad Social en el año 1991 se enfrentó la modernización de cara a la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, donde el sistema de dos pilares estaría soportado informáticamente por los registros de la Administración Pública.

La digitalización de los registros de las cotizaciones luego del año 1994 adquirió una gran confiabilidad, sin embargo la evasión y los baches de información resultaron ser un problema que hizo bajar la cobertura a comienzos del nuevo milenio, hecho que se sumó a las situaciones de desempleo que hizo que muchos adultos mayores tuvieran períodos de inactividad sin registro de cotizaciones.

La prueba de servicios articula dos principios contradictorios que tienden a regular el derecho de acceso a las prestaciones. Por un lado los sistemas meramente declaratorios, donde el afiliado denuncia los servicios con una declaración jurada y son considerados como válidos para el cómputo de los servicios. Por otro lado, los sistemas con carga de prueba para el afiliado donde recae en el titular que solicita el beneficio el aporte de la documentación tendiente a acreditar los períodos laborados. Los primeros se suelen utilizar para períodos lejanos en el tiempo donde el administrador de la seguridad social se responsabiliza por la pérdida o ausencia de registros dando la posibilidad al afiliado de declarar años de servicios para hacerlos valer. Por el contrario, en los períodos donde hay registros más confiables se suele utilizar la documentación aportada por el titular como supletorio de la ausencia de registros. A su vez el administrador también posee procedimientos probatorios internos de carácter administrativo para compulsar información tendiente a probar los servicios requeridos por el titular a saber:

1) Compulsa de registros internos: Se suele solicitar verificación de la firma registrada del empleador que obra en las certificaciones de servicios; registros de afiliación de empleados, o bien registros en planillas de empleados que cuenta el organismo.

2) Verificación en sede del empleador: En caso de estar activa la empresa se envía un funcionario del organismo a indagar los libros contables y registros de recursos humanos de la empresa para procurar documentación que de fe del paso del trabajador por la firma. En caso que la empresa se encuentre inactiva por estar dada de baja esto resulta imposible. Sin embargo, si la razón social presentó quiebra se pueden compulsar los libros contables que el síndico responsable de la quiebra tiene en su poder. En los casos de las empresas de servicios públicos el funcionario puede dirigirse a la fuente documental a verificar el legajo de los empleados.

Al mismo tiempo se introduce el mecanismo de compensación por exceso de edad establecida en el artículo 19 de la ley 24.241 que “al único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la prestación básica universal se podrá compensar el exceso de edad con la falta de servicios, en la proporción de dos (2) años de edad excedentes por uno (1) de servicios faltantes.” Esto quiere decir que una mujer que tiene 62 años puede acreditar un año de servicios por exceso de edad. Esta herramienta resulta muy útil sobre todo para las mujeres que pasan la edad jubilatoria a los 60 años y tienen trayectorias laborales más irregulares.

En el año 2005 se flexibilizan los requisitos para probar los servicios en relación de dependencia con el dictado de la resolución 980/05 de ANSES que establece que no es necesario exigir ninguna documentación adicional para los servicios denunciados cuyos períodos surgen en la historia laboral del afiliado. En lo que respecta a los períodos entre el 01/01/1970 y 15/07/1994, se otorgó la posibilidad de acreditar la totalidad del período por una empresa, toda vez que surgiera el 35% del mismo. Es decir, que si solamente surgían 3 años y 6 meses, y el titular declaraba 10 años en este lapso se considerarían todos los años denunciados sin necesidad de presentar documentación alguna. Esto generó una ampliación del criterio “declarativo” dejando abierta la posibilidad de probar más periodos de los efectivamente trabajados. Esto a su vez permitió una tramitación más ágil y acelerada de los expedientes jubilatorios ya que no se aplicaba el mecanismo probatorio a períodos que surgían en la historia laboral.

Esta normativa también estableció que todos los períodos posteriores al 7/1994 se considerarían totalmente acreditados los lapsos que surgieran en la historia laboral, sin la necesidad de adjuntar ningún tipo de prueba. Se fortalecía el carácter documental de los registros internos y disminuía la carga de la prueba hacia los afiliados.

Esta economía procesal dio a la Administración Nacional de la Seguridad Social un criterio más laxo para la probatoria de los servicios, y dio al organismo previsional una potestad amplia para otorgar el derecho a la jubilación, donde la articulación de los mecanismos declaratorios mencionados anteriormente (declaración jurada art. 38 y la solicitud del artículo 19 que establece la compensación por exceso de edad) implicó una reforma paramétrica que se manifestó en la reducción de los parámetros de acceso a la jubilación/ pensión.

Profundizando este período el 26 de junio de 2008 se dictó la resolución 524/08 donde se flexibilizan todavía más los mecanismos probatorios. Se dispusieron una serie de pautas generales aplicables a la probatoria de servicios en relación de dependencia. En primer lugar pone una limitación al mecanismo meramente declaratorio que abrió la resolución 980/05 estableciendo que “cuando en el SIJP –historia laboral -existan fechas de alta y de baja de los servicios, deberá considerarse acreditado todo el período registrado en el mismo, no pudiendo considerarse períodos anteriores a la fecha de alta y/o posteriores a la fecha de baja, salvo que se hubieran aportado pruebas que permitan extender el período a reconocer“. Esto quiere decir que si figura en la historia laboral del afiliado entre 1970 y 1994 tiene una empresa con alta y baja no se puede extender los períodos denunciados más allá de lo que surge. En caso que no surja los meses de alta y baja es posible extender la declaración jurada más allá de la cantidad de meses que se visualizan en la historia laboral. Es decir que si en la, comúnmente llamada “sábana de aportes” aparece una fecha de alta de 1974 pero el trabajador tiene recibos de sueldo u otra prueba que acredite que trabajó desde una fecha anterior y que se le hicieron las debidas retenciones, podrá presentarlas a los efectos de que se le reconozcan los años laborados. Lo propio ocurriría si la fecha de baja que aparece en el SIJP fuera anterior a la fecha en que realmente el trabajador dejó de prestar servicios para la empresa en cuestión.

Esta probatoria comprende tres momentos con diferentes mecanismos de probatoria:

- 1) Hasta el 31 de diciembre de 1977;
- 2) Desde enero de 1978 hasta junio de 1994.
- 3) Desde Julio de 1994 hasta la actualidad.

Para el primer período, desde 1/1970 al 12/1977 se plantean dos situaciones diferentes: Si el trabajador presenta la documentación de Certificación de Servicios y Remuneraciones que es la documental que expide el trabajador y se encuentra certificada por autoridad bancaria, se tendrán como probados los servicios con la sola

certificación siempre que sea de la época o sea confeccionada luego de tal lapso. Si el trabajador no posee certificación de servicios se aplica el siguiente criterio “se estimará acreditada la totalidad del período laboral invocado, siempre que figuren en nuestros registros (esto es, en los registros de ANSES) dos años de inclusión del afiliado en las planillas o dos años de aportes registrados en el SIJP, por cada una de las relaciones denunciadas sin certificación de servicios”. La inclusión en las planillas son los registros de ANSES en donde debe surgir el trabajador en por lo menos dos años y se tomará la totalidad del lapso denunciado. Además marca una documentación probatoria adicional que puede presentarse como ser la libreta del afiliado que oportunamente se otorgaba al trabajador de la Caja, el talón de afiliación, y el informe de la historia laboral. En caso que no existan registros internos donde consten períodos laborados se podrán acreditar dos testigos cuyos dichos resulten “precisos y concordantes” sin que resulte la evaluación de pruebas por parte del abogado de la oficina.

Para los periodos entre enero de 1978 y junio de 1994 se deberá figurar en la historia laboral el 25% o superior del período denunciado cuando presenta Certificación de Servicios. O sea que si el trabajador tiene una certificación de servicios en la que figuran ocho años de aportes y en el SIJP nos aparecen sólo 2 años, la ANSES no debe cuestionar dicha documentación y considerar acreditados los ocho años y no sólo los dos que aparecen en la sábana de aportes. En caso que figure menos de este 25% se procede al requerimiento de inclusión en planillas, o pedido de rollos microfilmados¹¹. Si esto resulta negativo se debe enviar verificación en sede del empleador o al síndico con los libros de la empresa que lleva adelante la quiebra, y en caso de estar cerrada la misma se deberá pedirle al titular que aporte pruebas tales como recibos de sueldo, contrato, reconocimientos médicos, constancia de la obra social, telegramas y toda la documentación con valor probatorio que será evaluada por el abogado de la oficina de ANSES. En caso de no presentar Certificación de Servicios se considera que se considerará acreditado el período solicitado siempre que aparezca el 35% del tiempo invocado. Si el trabajador no presenta esta documentación y manifiesta que trabajó 10 años pero en la historia laboral solamente le surgen 4 años, el organismo previsional deberá probar la totalidad del período ya que supera el 35% del tiempo denunciado.

Desde julio 1994 hasta la actualidad se toman como acreditados todos los servicios denunciados toda que surja el 80% de los períodos invocados cuando presenta certificación de servicios. Si no presenta este documento todo lo que surja en el SIPA.

¹¹ Los rollos microfilmados son los registros que obran en dependencia de ANSES que están ordenados por empresas, y obran en ellos las declaraciones juradas de los empleadores entre 1978 y 1994. Luego se dejaron de emplear con la creación del SIJyP, es decir el sistema actualmente vigente.

Los períodos que no surjan serán sometidos a verificación de servicios en caso de ser posible y de no ser posible se realizará la evaluación de pruebas.

Como conclusión de esta política podemos ver que a partir de pequeños cambios administrativos introducidos en la normativa que regula la probatoria de servicios en relación de dependencia se ha podido “bonificar” o “extender” los años laborados por los titulares con mecanismos declaratorios. De alguna manera resulta una contrapartida de las jubilaciones con moratoria, que da la posibilidad a quienes no cuentan con servicios regularizar y computar años a través del mecanismo de declaración jurada de servicios en forma independiente. Así se buscó un mecanismo utilizando decisiones de tipo administrativas que permitieron aumentar la cobertura de aquellos trabajadores que contaban con servicios en relación de dependencia, pero que no llegaban a completar los años de servicios. Además vale decir que este colectivo al mismo tiempo podía gozar del mecanismo de moratoria utilizándolo para completar los años de servicios faltantes y poder acceder al beneficio jubilatorio. Podemos ver como corolario que esta flexibilización del mecanismo de probatoria constituyó un mecanismo para ampliar la cobertura previsional a partir de introducir un sistema declaratorio más permisivo, reduciendo la carga de la prueba por parte del solicitante.

Capítulo IV: La reforma parcial del sistema previsional: la búsqueda de una mejora en la competencia

“Con estas modificaciones tenemos la posibilidad cierta de contar simultáneamente con un sistema financiero fortalecido y con un Estado capaz de subvenir a las necesidades de nuestros jubilados. La cuestión es cómo evitar nuevamente una quiebra del Estado. ¿Cómo evitamos eventualmente que los jubilados sigan siendo los patos de la boda, como lo han venido siendo hasta ahora?”

Francisco Delich (Diputado Nacional Partido Nacional contra la Corrupción, por la Honestidad y la Transparencia)

Introducción

En el año 2007 se entrelaza otra cuestión al tema de la moratoria previsional que va a ser otro de los ejes de la política previsional del período estudiado: La articulación en el régimen de cuentas de capitalización individual y el régimen de reparto administrado por el Estado. Una de las “grandes deudas pendientes” fue una reforma no estructural que modificara la articulación entre los dos regímenes generando una competencia más equitativa entre ambos pilares.

La sanción de la ley de “libre opción jubilatoria” N° 26.222 en abril de 2007 constituyó una reforma parcial pero muy contundente destinada a reducir las asimetrías entre los dos sistemas. A nivel del financiamiento las dos medidas que contempla que son centrales son la reimplantación del aporte individual del 11% para el régimen de capitalización y la libertad de elección del régimen al cual desea estar afiliado. Se corrige la principal distorsión de la ley 24.241, aumentando la prestación adicional por permanencia del régimen público, y se dispone que los “indecisos” pasen automáticamente al sistema público de reparto. Este último punto, fue una demanda muy instalada en la agenda pública, ya que se argumentaba por parte de los gremios de la previsión, sectores del gobierno y los medios de comunicación que era una competencia desleal, debido a que muchos jóvenes que ingresaban al mercado laboral formal por no estar informados, y por ver tan lejano su retiro en el tiempo, no afrontaban el costo de informarse sobre una cuestión tan compleja y técnica como elegir el régimen jubilatorio más conveniente. Así mismo, ir al sistema de capitalización individual era “un viaje de ida”, ya que con la ley 24.241 una vez que se hubo optado por el régimen de capitalización no se podía volver al sistema público. Con el nuevo marco normativo,

cada lustro el trabajador tiene el derecho de cambiar de sistema hasta diez años antes de su retiro. Los afiliados que pasen al régimen de reparto seguirán cotizando su cuenta de capitalización individual hasta el momento de la jubilación, mientras que los afiliados en edad de jubilarse cuya cuenta de capitalización no supere el monto de 20.000 pesos serán pasados automáticamente al Estado.

La opcionalidad limitada y rol subsidiario del Estado

Es importante señalar algunos puntos importantes de la ley 24.241 del año 1993 que estableció el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) fueron cuestionados por asociaciones gremiales y sectores críticos de peronismo. El modelo que orientó la reforma previsional (Alonso, 1998) fue la pionera reforma chilena del año 1981 que estableció un modelo sustitutivo (Mesa-Lago, 2004c), es decir un pasaje compulsivo de los nuevos afiliados al régimen privado y solamente la permanencia de los que se encontraban en el viaje sistema de aquellos que así expresaran su opción. Es decir, que el rol del Estado debería ser a partir de la reforma estructural residual, y con los años las cuentas de capitalización serían el único proveedor de seguridad social. Este primer proyecto que se intentó presentar a comienzos de la década de los años 90's bajo la presidencia de Carlos Menem planteaba un sistema sustitutivo, es decir eliminar el pilar público para nuevos cotizantes. Como arreglo, debido a la oposición de diferentes actores, en especial los sindicatos se modificó el borrador original y se instauró un sistema mixto (Alonso, 2000; M. L. Díaz, 2014). Los sistemas mixtos plantean la coexistencia de dos pilares entre los cuales el cotizante puede elegir. Así el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establecía “) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financiarán a través de un sistema de reparto (...), y 2) Un régimen previsional basado en la capitalización individual”.

Ahora bien, si bien se planteaba con un sistema con dos pilares, en la práctica operó un “rol subsidiario del Estado” en materia de seguridad social, por diversas razones. En primer lugar, la opcionalidad limitada; segundo, la competencia desleal, y tercero, el desfinanciamiento del pilar público.

En lo que respecta al primer punto, se presentó al sistema privado como la opción principal y de oficio, y solamente se podía seguir en el régimen de reparto si se manifestaba expresamente la opción. Así, el artículo 30 de la ley 24.241 establecía que

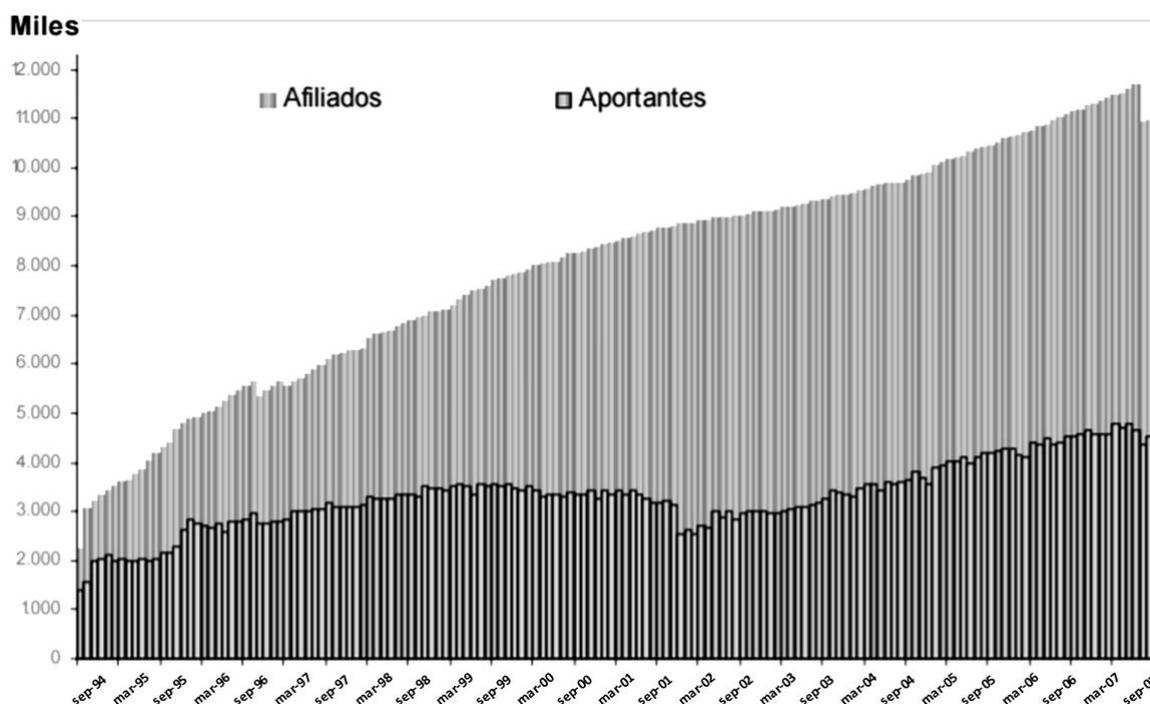
se debía realizar la opción para permanecer en el régimen público. Lo que se plasmó en el decreto 56/94 el cual que el 15/07/1994 fue que “el ejercicio de la opción prevista en el art. 30 de la Ley 24.241 deberá efectuarse entre el 2 de mayo y el 1 de julio de 1994”, dejando solamente dos meses para quienes se encontraban cotizando al régimen público. Y a más “los trabajadores autónomos efectuarán dicha opción en forma directa ante la Administración Nacional de la Seguridad Social. Los afiliados que no hubieren hecho uso del derecho de opción dentro del plazo antes indicado no podrán llevarlo a cabo con posterioridad.”

Como vemos los trabajadores que no hicieran la opción quedarían automáticamente traspasados a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, no pudiendo volver nunca al régimen público. Por el contrario, “aquellos que permanecieron en el Régimen de Reparto conservan la posibilidad de ingresar al Régimen de Capitalización. Dicha incorporación tendrá efectos a partir del segundo mes siguiente al de la notificación a la autoridad de aplicación.” Entonces los trabajadores que se hicieron la opción hace el régimen público, luego sí podían pasarse al régimen de cuentas individuales, pero no podían volver al pilar público.

Finalmente, se establecía que “todo trabajador dependiente o autónomo que ingresare al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones con posterioridad a la fecha establecida en el art. 1 del presente decreto, podrá ejercer la opción prevista en el art. 30 de la ley reglamentada, dentro de un término no mayor de treinta (30) días corridos, contado a partir de su fecha de ingreso o inicio de actividades.” Esto quiere decir que todos los nuevos trabajadores que cotizaran al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, si no hacían el trámite de concurrir a una oficina de la Administración Nacional de la Seguridad Social pasarían de forma irreversible al sistema privado. De más está decir que hubo prácticas de dudosa legalidad, en donde empresas afiliaban compulsivamente a sus trabajadores a las administradoras, o se incluían junto con la documentación contractual de los aspirantes a un puesto laboral el formulario de adhesión a una administradora privada. En los jóvenes que conseguían su primer empleo (recordemos que en el contexto del año 1994-1995 la desocupación rondaba el 25% de la PEA) la “cuestión previsional” o el futuro a más de 40 años en un tema tan complejo cuyos efectos se verían en el largo plazo. Esto no representaba ninguna inquietud ni preocupación, dado que la temporalidad de cuestiones y variables que intervienen en las decisiones del retiro están determinadas por estas cuestiones de política previsional y trayectoria laboral. La consecuencia a largo plazo fue el 80% de los trabajadores nuevos asignados al régimen de capitalización de trataba de indecisos.

A continuación podemos observar la evolución de los afiliados al sistema de capitalización individual, que se dio al calor de las afiliaciones compulsivas de indecisos y tuvo como consecuencia un financiamiento del sector público y fortalecimiento del régimen privado.

Gráfico 6: Evolución de los afiliados al régimen de capitalización individual 1994-2007



Elaboración propia en base de datos de UADE y SAFJP

Los indecisos que eran asignados a la AFJP que cobra menor comisión, y ahora se mantendrán en el régimen de reparto, representan casi el 80% de los trabajadores nuevos que son asignados a la capitalización. Podrán ser captados por las AFJP dentro de los 90 días. Esta medida parece razonable atendiendo el rol del Estado en el sistema previsional, pero la posibilidad de opción por alguno de los regímenes existentes, ha merecido críticas de los especialistas en el derecho comparado, por la complejidad administrativa que requiere realizar el trámite a los trabajadores.

Por otro lado, otro elemento no menor, es que la ANSES, el organismo público de la seguridad que administraba el pilar de reparto no realizó publicidad para atraer afiliados, aunque se lanzó una agresiva campaña de las administradoras de fondos de pensiones. Por lo tanto, no se informó debidamente cuestiones centrales del sistema previsional, tal como que si no se expresaba la opción en el lapso mencionado no se

podría volver el pilar público, o las especificidades del régimen de reparto, que administraba en forma gratuita los fondos de pensiones, mientras que las administradoras cobraban una comisión. Esta falta de información, que representó una competencia desleal entre ambos pilares tuvo como consecuencia una concentración de la cartera en pocos años en el pilar privado.

Imagen 1: Publicidades de campañas de afiliación AFJP del año 1994

Hoy sábado, salga a correr con los ganadores.

Afíliese hoy a la AFJP más elegida, Consolidar, en todas las sucursales del Banco Crédito Argentino, Banco Francés y Banco de Galicia de 10 a 17 hs.

Solicite promotor a domicilio al: **(01)348-1100**

CONSOLIDAR
ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES
EL FUTURO EN PRIMER LUGAR.

Banco Crédito Argentino BANCO FRANCES Banco de Galicia

La responsabilidad de los accionistas está limitada a su aporte de capital en la Administradora 10.375 cada uno de ellos.

LA NUEVA JUBILACION

Este fin de semana lo esperamos de 9 a 21 hs. en las sucursales Siembra AFJP en:

BANCO RIO
El primer banco argentino en patrimonio.

CITIBANK
El primer banco global en capitalización en el mundo.

Si lo desea, también puede llamarnos las 24 hs. al: **345 - 6789**

SIEMBRA
Respaldado para su elección

Casa Central Siembra: Av. de Mayo 660

Fuente: Diario la Nación año 1994

Imagen 2: Publicidad Activa AFJP año 1994

TOME UNA DECISION ACTIVA. ELIJA USTED.

Afíliese hoy mismo y sea un protagonista activo de su futuro. Lo esperamos de 10 a 20 hs. en nuestras sucursales durante el fin de semana.

Casa Central: Posco Colón 285 Tel: 340-6100 Berrio Norte: Av. Santa Fe 9049 Tel: 893-9595 Vta. López: Av. Maipú 379 Tel: 797-6637
Unilars: Av. Rivadavia 11334 Tel: 644-1767 San Martín: Int. Campos 1933 Tel: 755-7387 Lomas de Zamora: Acevedo 71 Tel: 944-00115
La Plata: Calle 8 N° 796 Tel: (091) 43-511. Bahía Blanca: Av. Colón 150 Tel: (091) 21-490/32-829 Córdoba: Independencia 193
Tel: (051) 21-5081/5047 Mendoza: Montevideo 270 Tel: (061) 29-6101/6166 Rosario: Entre Ríos 740 Tel: (041) 21-8719/7716/6424

ACTIVA AFJP
LINEA ACTIVA: 340-6000

Fuente: Diario La Nación año 1994

En las imágenes que se muestran previamente vemos como las AFJP argentinas realizaron una gran persuasión y campañas presentándose en eventos deportivos e

incluso trabajaban los fines de semana para poder captar afiliados. Esta gran competencia hizo que muchas veces las administradoras recurrieran a campañas de afiliación de dudosa lealtad, pero que en la práctica, sumado a la migración forzada de los nuevos cotizantes generó una opción de hecho del sistema por el pilar privado, manifestándose en forma residual el rol del Estado.

Si bien se ha hablado mucho sobre el carácter mixto del sistema previsional argentino, es decir, dos pilares que concurren libremente, es importante destacar que la centralidad del régimen de cuentas individuales configuró un rol subsidiario del Estado, y por ende no se puede hablar propiamente de un sistema mixto. Esto ha sido una de las grandes demandas de las asociaciones sindicales ligadas a la seguridad social donde APOPS (Asociación del Personal de Organismos de la Previsión Social) liderada por Leonardo Fabrè reclamó el fortalecimiento del régimen público con una reforma que permitiese volver al pilar público.

Otro mecanismo por el cual se establecieron asimetrías y reglas de juego diferenciales fue la contribución de los trabajadores a la seguridad en cada pilar. Por la ley 24.241 del año 1993, se estableció que los trabajadores del régimen de reparto deberían cotizar el 11% del salario bruto. Por el contrario, se libró a las Administradoras de Fondos de Pensiones la potestad de fijar el porcentaje del salario del afiliado, lo que redundó en que estas le descontaran entre el 4,5 y el 5% del mismo. Lo que sucedía en la práctica es que al momento de realizarse la contratación de un nuevo trabajador al informársele el monto total del salario neto, se le ofrecía la decisión de que podía adherirse al sistema de capitalización, o al régimen público. Si quería permanecer el Estado, debía no solamente realizar el trámite presencial la oficina de la Administración Nacional de la Seguridad Social, sino que además iba a tener menos salario neto. Obviamente, en el esquema de racionalidad de corto plazo de cualquier trabajo se privilegiaba el ingreso presente por encima de un incierto cálculo de la jubilación futura. Por ello, esto generó un sistema de competencia desleal que hizo que de hecho, los más jóvenes que no contaban con la información, no querían afrontar el costo de obtener la misma, o bien, querían disponer de un mayor porcentaje del salario realizaran la opción por el régimen de capitalización individual.

La reforma previsional y la vuelta a reparto

Una de las primeras medidas que se tomaron para corregir esto sucedió en el año 2003, cuando se dictó un decreto que implementó un aumento gradual de los aportes destinados a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Ese

año pasó del 5% al 7% sobre el salario. En julio de ese año también se estableció que ese porcentaje se elevaría al 9%, lo que también un efecto negativo, dado que se aumentó el porcentaje de comisión que cobran los fondos privados por la administración. Las administradoras esgrimieron que ese aumento de los costos de gestión se vinculaba a la suba de las primas de los seguros que se contrataban para cubrir el pago de las pensiones de invalidez y muerte.

Estas inequidades en la estructuración del sistema el bloque oficialista del Frente para la Victoria, introdujo un proyecto de ley desde la Cámara de Senadores, tendiente a modificar los aspectos que debilitaban al pilar público favoreciendo a las cuentas individuales. A grandes rasgos, el proyecto presentado por el gobierno incluía los siguientes puntos:

Cuadro 18: Principales puntos de la reforma previsional del año 2007

Cuestión	Propuesta de reforma
Aumentar la cobertura	- Los afiliados al régimen de capitalización, mayores de 50 años en las mujeres y los mayores de 55 en los hombres, que no logren ahorrar \$20.000 serán asignados al reparto, y se les garantiza la pensión mínima del régimen público
Garantizar la libertad de elección de los cotizantes	-Se establece un plazo excepcional de 180 días para quienes estén afiliados al régimen de capitalización, y deseen retornar al régimen público de reparto, rectificando la opción efectuada o la asignación como indeciso oportunamente dispuesta.
Altos costos administrativos del régimen privado	-Se establece un tope máximo de 1% en las comisiones que perciben las AFJP -Se suprimen las compañías de seguro de vida, y se reemplazan por un mecanismo mutual de administración del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento -El costo del seguro de invalidez y fallecimiento se deducirá de la rentabilidad del fondo y no del salario del trabajador
Fortalecer el rol del Estado	-La opción por alguno de los pilares mencionada en el artículo 30 de la ley 24.241, debería efectuarse en 90 días a partir del ingreso como trabajador o de la afiliación como autónomo, pero en caso de no realizarla quedará los asignará a reparto. - Esta opción se podrá ejercer hasta 10 años antes de alcanzar la edad jubilatoria (50 años en el caso de las mujeres y 55 en el de los hombres).
Mejorar la tasa de sustitución del salario	-Se eleva el monto tope máximo sobre el que se efectúa aportes, de \$4.800 a \$6.000. -Para los trabajadores del régimen de reparto se aumenta de 0,85% a 1,5% de la llamada la PAP (Prestación Adicional por Permanencia)
Garantizar un haber mínimo	-Restablece la pensión mínima a cargo del régimen público para los beneficiarios de prestaciones de capitalización con participación en el régimen de reparto. -Quedan excluidos de la garantía de haber mínimo aquellos que nunca cotizaron al pilar público

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto de ley 26.222

La reforma previsional del año 2007, que se plasmó en la ley 26.222 planteó como principal cambio la denominada “vuelta a reparto”, que como hemos sostenido fue uno de los puntos más polémicos del sistema previsional orientado a una progresiva

desaparición del pilar público. Además el texto establecía que "los recursos del sistema previsional de reparto integrados por los activos financieros de la ANSES sólo podrán ser utilizados para los pagos de beneficiarios de la seguridad social e invertidos conforme a la Ley 24.156 de Administración Financiera", garantizando la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Esto constituyó un refuerzo contra el uso de los recursos previsionales para financiar el déficit público, marcando una especie de "intangibilidad" pese a que ni desde el oficialismo ni desde la oposición optaron por utilizar la palabra.

El tratamiento se inició en la Cámara Alta donde se aprobó por unanimidad de los 58 senadores presentes y luego se giró a Diputados donde finalmente se sancionó. En el caso puntual, se puso énfasis por parte del Poder Ejecutivo a este proyecto, y durante la sesión en el Senado, el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada y el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, Sergio Massa estuvieron presentes. El proyecto fue defendido por los representantes del Frente para la Victoria destacando el momento de "holgura fiscal" que atravesaba el erario público que aseguró los recursos para poder efectuar esta política de reforma parcial. Así el Senador Capitanich del Partido Justicialista de Chaco remarcó que "es en este contexto que se puede hacer esta reforma previsional". El robustecimiento del Estado en materia de seguridad social también aparece como uno de los objetivos de la política, ya que menciona que "el objetivo de esta ley es maximizar el ejercicio de la libre opción, mejorar la tasa de sustitución, garantizar un haber jubilatorio mínimo para todos los que ingresen en el sistema y fortalecer el sistema previsional con objeto de que nuestros jubilados estén mejor en el futuro". Sobre todo se plantea como una nueva etapa luego de la ampliación de la cobertura que se juzga como un éxito, ya que aquellos que se oponían al cambio en materia previsional vaticinaban la "quiebra" del sistema previsional.

En la Cámara de Diputados se logró una amplia mayoría en medio de una eufórica sesión donde también concurrieron el Ministro de Trabajo y el titular de la ANSES en compañía de grupos de jubilados y pensionados. Durante el debate no hubo resistencias por principio, sino que los partidos de la oposición se concentraron en las advertencias y objeciones sobre los mecanismos de financiamiento a largo plazo, y la sustentabilidad del sistema previsional. Por su parte, el oficialismo vinculó la coyuntura macroeconómica con las posibilidades de realizar esta reforma y justificó que "si no se impulsó antes es porque debían recuperarse previamente las variables económicas. Hoy sí están dadas las condiciones" (Enrique Thomas, Frente para la Victoria).

Menos favorables estuvieron los que votaron positivamente pero al mismo tiempo tacharon el proyecto de cortoplacista y que no se esbozó en base a estudios serios. Alejandro Nieva de la UCR en este sentido remarcó que "debemos legislar sobre la movilidad futura de las jubilaciones. No se resuelve con el 13 por ciento de aumento". María América González del ARI y Claudio Lozano de la CTA aunque votaron apuntaron a la crítica del sistema previsional en su conjunto. "Plantear esa convivencia significa desfinanciar a futuro el régimen público, pues quedarán en el sistema privado los mejores aportantes", dijo Lozano. El peronista Jorge Sarghini que avaló la libre opción fue crítico al mencionar que: "no se hizo un estudio serio sobre el financiamiento del sistema. Según los números oficiales, los gastos de la ANSES podrían dispararse en el futuro a 10.000 millones de pesos". Claramente en la oposición los diputados del Pro tildaron la de "demagógica" argumentando que el régimen estatal quedará desfinanciado a futuro: "Cómo creer lo que nos dice el Gobierno si se incorporaron más de 900 mil jubilados que no realizaron los aportes. Esta es una nueva estafa", opinó Esteban Bullrich, de Recrear.

Otro de los puntos que se cuestionó fue la tasa de sustitución y la cuestión de la pobreza en adultos mayores. El diputado socialista de Santa Fe Rubén Giustiniani si bien apoyó el proyecto oficial resaltó que "existe un achatamiento de la pirámide previsional, donde el 79% de los jubilados cobra el haber mínimo, que no alcanza a cubrir la canasta básica". Así mismo se criticó que esta reforma parcial no incluyera ningún punto sobre el gran tema de agenda que constituía la movilidad. En este sentido el diputado de la provincia de Salta Ricardo Gómez Diez del Partido Renovador resaltó este punto, junto con el jefe de la banca radical Ernesto Sanz, quien además agregó que se debe tratar esta cuestión, la autarquía de la ANSES, y saldar el tema de la redistribución de los puntos de coparticipación nacional que se le quitaron a las provincias para financiar el régimen de reparto.

A la hora de la decisión en la Cámara de Diputados se contabilizaron 209 votos positivos contra 10 votos negativos. La bancada del Justicialismo con la UCR, ARI, Peronismo Federal y Justicialismo Nacional. La única fuerza que se manifestó en contra fue el PRO, la coalición de centroderecha encabezada liderada por Mauricio Macri, argumentando los límites para el financiamiento del régimen de reparto.

Los principales puntos de la ley y su análisis

La reforma que se plasmó en la ley 26.222 se corresponde a una reforma “no estructural” o “parcial” que buscaba un alejamiento de las cuentas individuales (Bertranou et al., 2010; Orenstein, 2011; Pino & Karasyov, 2007), poniendo reglas más claras y planteando una mayor equidad entre los dos pilares. Se trató de hacer un sistema “mixto” más equitativo y dejar de lado el rol subsidiario del Estado que se había planteado en la ley 24.241. La llamada “ley de libre opción jubilatoria” se celebró como un gran logro político que limitaba el poder de sector privado y resolvía las injusticias y privilegios que gozaban estas. Un sistema previsional más equilibrado muestra una dirección en la política que buscaba articular un sector público más robusto, limitar los beneficios de las AFJP, y asegurar una mejor sustitución de los haberes jubilatorios, al mismo tiempo que seguir ampliando la cobertura a futuro. Junto con las moratorias previsionales que como se dijo resolvieron la cuestión de la cobertura decreciente, se avanzó en la erradicación de la visión del Estado como garante de obligaciones pero con un poco poder regulatorio frente al poder financiero de las administradoras. Al mismo tiempo se buscó obligar a las administradoras a que realicen inversiones en el sector productivo comprometiéndolas a realizar entre el 5 y el 20% de inversiones de sus fondos en emprendimientos productivos.

Así, la nueva reforma con su reglamentación permitió un período de 180 días para que los afiliados al régimen de cuentas de capitalización individual pudieran realizar el traspaso al régimen público de reparto en forma voluntaria. Para ello, se utilizaron tecnologías de telegestión, ya que se permitió realizar la opción por el régimen a través de la Clave de la Seguridad Social, que consistía en la obtención de una clave electrónica para entrar a una plataforma de servicios donde se podía realizar desde una computadora el trámite. Esta opción podía efectuarse cada cinco años, y se ponía como límite 10 años anteriores a la edad de jubilación (es decir, las mujeres hasta los 50 años, mientras que los hombres 55 años).

La centralidad del Estado como proveedor de la seguridad social quedó asegurada en la polémica cuestión del tratamiento de los comúnmente llamados “indecisos”, como se denominaba a los cotizantes que no realizaban expresamente la elección del régimen en el cual querían cotizar. El mecanismo establecido en la reglamentación de la ley 24.241 hasta ese momento, dispuso que en caso de realizar el trámite de afiliación a una administradora o bien presentarse a una oficina de ANSES para ejercer la afiliación al régimen público debían ser remitidos a la compañía de pensiones que cobrara la comisión más baja.

Quedó también mejorada la tasa de sustitución de los haberes del régimen de capitalización al elevar el tope sobre el cual se cotiza a la seguridad social en el caso de los afiliados al régimen de capitalización. Esto elevaría la jubilación ordinaria que pagarán las AFJP.

Una de las cuestiones que más polémicas acarreó fue la discriminación que supuso el tratamiento de aquellos trabajadores nacidos después del año 1963 y las trabajadoras que lo hicieron después de 1968, ya que en el decreto del Decreto 55/94 al no haber cotizado jamás al régimen público no tenían derecho a la garantía del haber mínimo por parte del régimen público. Recordemos que aquellos titulares que tuvieran cotizaciones a este último, y obtuvieran su beneficio en el régimen privado pero que la cuantía de sus fondos en la cuenta de capitalización individual no le permitiese llegar al haber mínimo establecido para el régimen de reparto, contaban con un pago suplementario erogado por el gobierno para asegurar este piso de ingreso.

El otro punto de la reforma fue el traspaso obligatorio al régimen de reparto de los varones desde 55 años y las mujeres desde 50 años que tenían un saldo en la cuenta de capitalización individual de menos de \$20.000, a menos que manifiesten la opción contraria. Este “rescate” de los afiliados del régimen privado hacia el pilar gubernamental puede leerse en diversos registros. Por un lado, se trata de cotizantes irregulares, cuyo capital había sido mermado por las comisiones de la administradora, o bien trabajadores independientes. Así el Estado actúa como garante de un mínimo, al mismo tiempo que un fortalecimiento del pilar público al recuperar esos fondos.

Por otro lado, al contrario el Estado puede ser enmarcado como algo residual en donde puede pensar que existe una división de los universos de beneficiarios, en donde aquellos que ofrecen más posibilidades de rentabilidad por cotizar y tener fondos más elevados quedan en manos del sector privado, mientras que aquellos que no son económicamente rentables para los fondos privados son absorbidos por la protección estatal. En este sentido el Estado aparece como una opción focalizada orientada a aquellos con menos ingresos, y quienes tienen mayores ingresos en su trayectoria laboral puede permanecer cotizando.

Otro de los puntos que podemos ver es que se han fijado límites a las administradoras en lo respectivo a las comisiones que pueden cobrar. Uno de los temas más sensibles ha sido las comisiones que cobraban las AFJP. Es importante destacar que mientras el sector público administraba los fondos de reparto sin cobrar a los afiliados, los cotizantes al pilar privado -a la sazón de intentar atraer afiliados cobrando

menos del 11% que retenía el Estado- se les descontaba al aporte la comisión que cobraba la Administradora. Esto es porque el mecanismo establecido planteaba a las AFJP como administradoras financieras, entonces se les permitía cobrar una comisión y un seguro de vida. Esto tuvo como principal impacto que reducía el fondo de capitalización del afiliado, dado que se calcula que rondaba entre el 30% y el 54% del monto mensual retenido. Otro mecanismo polémico era también que no solamente era un porcentual, sino que además se podían cobrar sumas fijas en conceptos de gastos de gestión. Se estima que las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones cobraron bajo este concepto cerca de 10.000 millones de dólares estadounidenses, al mismo tiempo que se calcula que 35.000 millones se convirtieron en utilidades de firmas beneficiadas por la reducción de aportes patronales.

Para dar respuesta a esta problemática, la reforma previsional incluyó un tope a los estos montos, y en su artículo 4º dispuso que “la comisión por la acreditación de los aportes obligatorios sólo podrá establecerse como un porcentaje de la base imponible que le dio origen y no podrá ser superior al UNO POR CIENTO (1%) de dicha base. No se aplicará esta comisión sobre los importes que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 9º, excedan el máximo fijado en el primer párrafo del mismo artículo.” Por lo tanto se puso una limitación al monto que pueden cobrar las administradora generando un beneficio a los afiliados que pasaban a incorporar un mayor monto a su cuenta de capitalización individual.

En el área de reglas de composición de la cartera de inversiones de las AFJP se incorporó otra novedad de comprometer un porcentaje en sectores productivos. Así el portafolio de inversiones quedaría constituido según el art. 5º por: “Títulos de deuda, certificados de participación en fideicomisos, activos u otros títulos valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina. Deberán destinar a estas inversiones como mínimo el CINCO POR CIENTO (5%) de los activos totales del fondo y hasta un máximo del VEINTE POR CIENTO (20%). El Poder Ejecutivo Nacional establecerá un cronograma que permita alcanzar estos valores en un plazo máximo de CINCO (5) años.” En esta nueva etapa el gobierno nacional buscaba profundizar la inversión en infraestructura y el sector productivo. Algo que había caracterizado al gobierno *kirchnerista* es que apuntó a fomentar las obras de infraestructura y abandonar el esquema centrado en activos financieros que predominó hasta entonces. Como se puede observar en el gráfico siguiente casi la mitad de la inversión se concentraban en

títulos públicos y por consiguiente la rentabilidad estaba asegurada por el Estado nacional.

Tabla 3: Composición de la cartera de inversiones de las AFJP a septiembre de 2007

Títulos públicos emitidos por la Nación	49,86%
Títulos emitidos por entes estatales	0,63%
Obligaciones negociables de largo plazo	1,22%
Obligaciones negociables de corto plazo	0,20%
Obligaciones negociables convertibles	0,00%
Plazo fijo	2,29%
Acciones de sociedades anónimas	13,50%
Acciones de empresas privatizadas	0,52%
Fondos comunes de inversión	11,71%
Títulos extranjeros emitidos por estados	0,00%
Títulos emitidos por Soc. Extranjeras	9,31%
Contratos de futuros y opciones	4,72%
Cédulas y letras hipotecarias	0,11%
Títulos de fondos de inversión directa	0,15%
Fideicomisos financieros estructurados	3,80%
Otros fideicomisos financieros	0,65%
Economías regionales	1,35%
TOTAL	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAJP

Como puede apreciarse encontramos que luego de la deuda pública, se invirtieron en títulos de sociedades anónimas (13,5%) y títulos emitidos por sociedades extranjeras (9,31%). Vemos que se destinó luego de la sanción de la ley el 1,35% del portafolio a las economías regionales. Por lo tanto, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, tuvieron una inversión de bajo riesgo con los bonos de deuda, lo cual mermaba la tasa de ganancia del fondo. Esto por lado, hizo que estas entidades se convirtieran también en tenedoras de deuda del Estado argentino, con lo cual se dio este mecanismo de financiamiento del gobierno a través de la emisión de deuda que compraban las AFJP. Esta deuda muchas veces se emitió para afrontar el déficit público producido por los llamados “costos de transición”, ya que la mayor cantidad de los trabajadores cotizaban al sistema privado que prácticamente no tenía obligaciones; mientras que el pilar de reparto tuvo que afrontar el pago de millones de jubilaciones pero tenía menos recursos, al mismo tiempo que debía asegurar el prestación mínima a los beneficiarios que poseían aportes en el viejo sistema.

Los nuevos recursos del pilar público

Una política muy importante es la creación mediante el decreto 897/07 del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS). Este tiene la finalidad de preservar el valor de los fondos transferidos provenientes de las nuevas afiliaciones de los cotizantes provenientes del régimen privado. Esta cuenta de capitalización colectiva tiene como principal objetivo realizar las inversiones de las altas de los nuevos beneficios jubilatorios y operar como un fondo anticíclico frente a recesiones y descenso de los recursos de la ANSES. Además busca la rentabilidad de sus recursos, que pueden ser utilizados para pagar los beneficios, e invertir en proyectos e instrumentos que promuevan el desarrollo de la economía argentina y del mercado de capitales local de largo plazo.

Según su artículo 1º su meta es:

“a) Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales; b) Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos; c) Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo; d) Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales.”

Así se dota de autarquía financiera a la Administración Nacional de la Seguridad Social con la potestad de realizar inversiones, operando como un fondo de capitalización colectiva que servirá para el financiamiento de las prestaciones del régimen público de reparto. Este fondo está compuesto por está compuesto por activos financieros tales como títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, plazos fijos, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión, fideicomisos financieros, cédulas hipotecarias, préstamos a provincias y a beneficiarios del régimen de reparto.

En las decisiones de inversiones se mantiene una dirección colegiada encabezada por el Director Ejecutivo de ANSES, que decide las diferentes colocaciones de las inversiones del fondo. En la coyuntura del año 2007 el sistema previsional se tornó superavitario, hecho que presentó la oportunidad para la distribución y gestión de los recursos a través de la aplicación de una fórmula de movilidad. Se calcula que se traspasaron los aportes de casi 1,5 millones de afiliados desde las cuentas individuales.

Esto planteó el interrogante sobre cuál sería el destino de esos fondos y cómo se articulará esta nueva función de funcionamiento del régimen público. En un contexto inflacionario se planteó el dilema de la utilidad de la colocación de letras del Tesoro con rendimientos inferiores a la tasa de inflación. Por ello representaría una pérdida y una inversión que mermaría el monto real del fondo, cuestión que dio lugar al debate entre la rentabilidad financiera y la rentabilidad social de financiar el déficit del gobierno a través de la adquisición de deuda pública.

Al año 2007 se estimaba que estas tenencias de letras ascendían a \$2250 millones de pesos que fueron tomadas en 2005, y posteriormente se renovaron. Además de esta modalidad de financiamiento del sector público se traspasaron títulos de deuda pública que fueron adquiridos por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Por ello, al volver al Estado se consideró que debían ser dados de baja del *stock* de deuda adquirida.

En mayo de 2007 se traspasaron al FGS \$2828 millones que venían de las cuentas individuales de 175mil personas incluidas en los regímenes especiales (docentes, investigadores científicos, diplomáticos y jueces) que tienen aseguradas una tasa de sustitución de los ingresos entre el 82% o el 85% del salario activo. El fundamento de este traspaso compulsivo es que el régimen especial debe estar garantizado y pago por el gobierno nacional. Por otro lado, en el mes de julio se transfirieron \$4.653 millones de los afiliados que tenían entre 50 y 55 años (mujeres y hombres, respectivamente) en cuyas cuentas había un saldo de hasta \$20.000 pesos que no optaron por permanecer en el pilar privado. Esto tuvo como consecuencia un aumento del superávit fiscal, y tuvo un impacto en las cuentas públicas del mes de agosto y septiembre.

Esta inyección inicial de recursos en forma extraordinaria se verá mermado el flujo de ingresos al régimen público, y se irán traspasando los fondos de la cuenta individual de los que vayan cumpliendo 50 y 55 años que tengan un saldo insuficiente para poder permanecer en una AFJP. Entretanto el dinero ya acumulado por los cotizantes que realizan el traspaso a pilar público quedan en manos de la Administradora y las nuevas cotizaciones ingresaron a la ANSES desde enero de 2008.

Uno de los cuestionamientos es las perspectivas a largo de plazo de la sustentabilidad del régimen público de reparto se basa en el financiamiento intergeneracional. Esto quiere decir que los cotizantes activos, solventan con su impuesto al salario el pago de las obligaciones previsionales de los jubilados, algo

contrario al sostenimiento en base al ahorro de un fondo colectivo como plantea este nuevo mecanismo creado en 2007. Este fondo que contabilizó \$20.000 millones de no es suficiente para enfrentar las obligaciones futuras, al mismo tiempo que las posibilidades dependen de factores como el crecimiento económico, el mercado de empleo y la recaudación impositiva. Por otro lado, existe el riesgo que los capitales de las cuentas colectivas terminen en inversiones con rentabilidad negativa o su valor se vea licuado por la inflación. Finalmente, al año 2007 se habían incorporado 1,2 millones de nuevos jubilados que cotizan una cuota mensual por la deuda que declararon, y que generó nuevas obligaciones sin un análisis de la viabilidad a largo plazo.

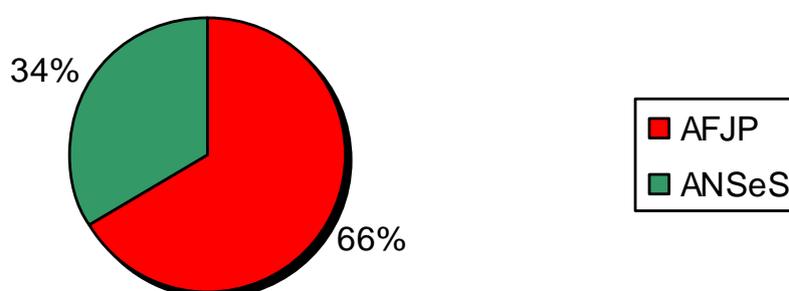
Otro elemento a tener en cuenta, es que la sostenibilidad depende del financiamiento que en principio descansa en tres pilares: Las cotizaciones de los activos (recursos genuinos), el crecimiento del fondo de capitalización colectivo; y finalmente los recursos impositivos que derivan del pago de otros tributos. Como hemos dicho, el componente “no contributivo”, es decir el financiamiento por rentas generales reviste el 60% de los ingresos que se utilizan para pagar jubilaciones y pensiones. Esto quiere decir que el crecimiento económico y la capacidad extractiva del gobierno determinarán al futuro la viabilidad del fortalecido pilar público.

Por otro lado, la moratoria previsional y la ampliación de la cobertura incluyendo nuevos beneficios con un haber mínimo y la absorción de aquellos que no poseen salgo suficiente para asegurar la jubilación mínima en el pilar privado, plantea una “estratificación” y “dualidad”, ya que el desfinanciamiento por un cada vez más creciente número de obligaciones previsional del pilar estatal hace que los cotizantes con mejores salarios y que podrán tener a futuro una buena tasa de sustitución por su buen salgo en la CCI, permanecerán el régimen privado desfinanciando a su vez al Estado.

Una vez cerrada la libre opción jubilatoria el 31 de diciembre de 2007, hubo una transferencia de 90.050 afiliados a la jubilación estatal. De esta forma, la ANSES recibió saldos acumulados en las cuentas de esos afiliados por el equivalente a 534 millones de pesos. Así el total de los afiliados transferidos al sistema público suma 2.515.320: de ese total 1.041.603 corresponden a las mujeres de más 50 años y hombres de más 55 años con menos de \$ 20.000 en sus cuentas. Otros 173.947 pertenecen a regímenes especiales (docentes, jueces, diplomáticos, investigadores). Y hay 1.299.770 por traspasos voluntarios de la opción que venció a fin del año pasado. Equivalen al 24% del padrón del sistema privado (Clarín, 2008)

Parte de este fortalecimiento normativo que recibió el régimen de reparto que implicó una fuerte inyección de recursos, puede ser pensado dentro de la nueva definición que va a tener el régimen de reparto. En esta nueva etapa va a cumplir fuertes funciones redistributivas del ingreso hacia los sectores más vulnerables de la tercera edad. Ello involucró, una fuerte migración de cotizantes del régimen de capitalización al de reparto, a la vez que la asignación de los aportante noveles que no ejercen su derecho a opción al régimen público, significó recuperar el rango constitucional de principal responsable de la seguridad social. De esta manera así quedó constituida la proporción de afiliados al SIJP entre los dos regímenes:

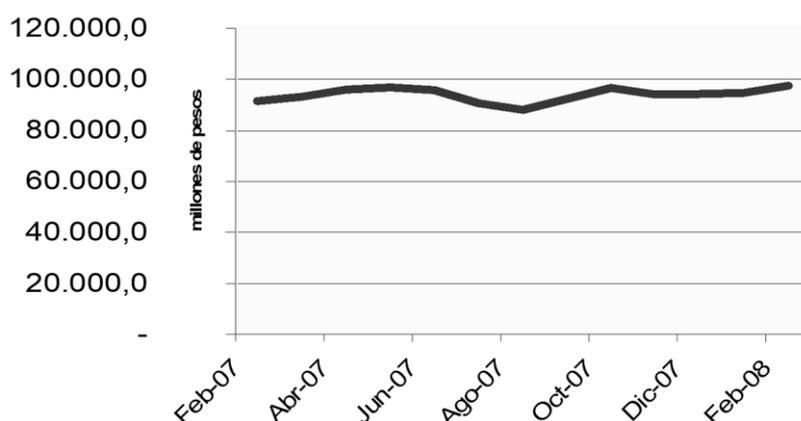
Gráfico 7: Afiliados al régimen de capitalización y reparto 1/2008



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por la SAFJP

Los fondos traspasados totalizaron 8.349 millones de pesos. Estaban formados por bonos, acciones, plazos y otras inversiones, en proporción a las que tienen las AFJP. Esa suma pasa a integrar el fondo de respaldo de la ANSES. Pese a estas erogaciones, vemos que los fondos de jubilaciones y pensiones no han tenido una caída abrupta, como lo muestra el siguiente gráfico:

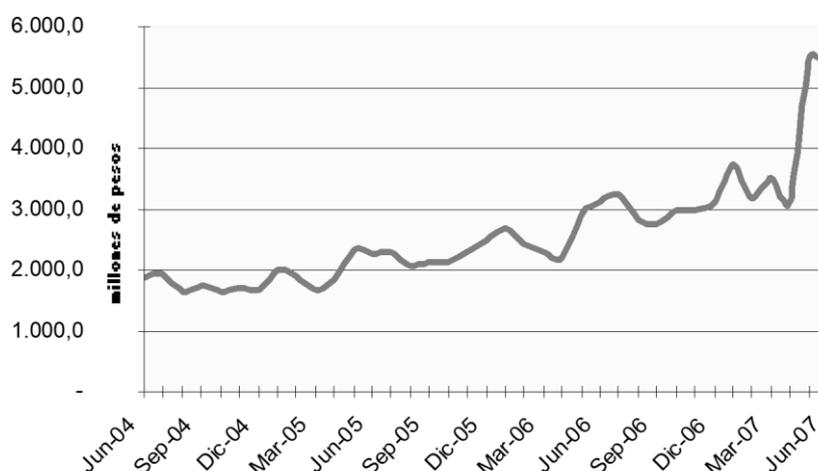
Gráfico 8: Evolución de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones a febrero de 2008



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por las SAFJP.

A pesar del fuerte incremento de recursos que implicó el traspaso masivo de afiliados al Estado, lo que se hizo fue solamente reforzar la tendencia que venía registrándose durante los últimos años de aumento de los recursos de la Administración Nacional de Seguridad Social. De otra manera es imposible pensar que el organismo haya hecho frente a una faraónica política de distribución del ingreso como lo fue el otorgamiento de casi un millón de beneficios.

Gráfico 9: Evolución de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones a febrero de 2008

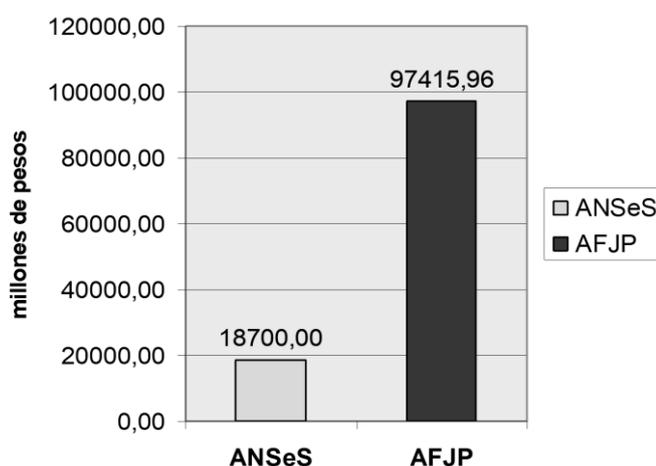


Fuente: Elaboración propia en base a los datos Informe de la Seguridad Social de ANSES, tercer trimestre 2007.

Durante el mes de febrero de 2008, el Comité de Administración de Inversiones de Administración Nacional de la Seguridad Social se reunió para decidir las inversiones de los fondos que el organismo dispone como ahorro que ascendían a los 18.700 millones de pesos. Este monto es llamado Fondo de Garantía de Sustentabilidad. El criterio de inversión es bastante similar al de las AFJP. El menú incluye títulos públicos, fideicomisos, plazos fijos, acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privados, letras del Banco Central y hasta títulos Estados Extranjeros. De los 18.700 millones que la ANSES tenía en cartera, unos 8.700 millones fueron inversiones recibidas de las AFJP por los traspasos de los regímenes especiales y mayores de 50/55 años con menos de 20.000 en sus cuentas. Los restantes 10.000 estaban colocados en

Letras del Tesoro, del BCRA y los plazos fijos. El ANSES financiaba de este modo al gobierno prestándole barato al Tesoro, ya que le presta a una tasa de interés del 8,5 % anual, cuando la inflación real superaba el 20%. Eso implica que el organismo encargado del pago de las jubilaciones registraba una pérdida de valor de su fondo patrimonial. Del lado de las AFJP, en el mes de febrero la recaudación fue de \$886 millones. Comparada con igual mes del año anterior, subió 44% en valores nominales y 33% en términos reales (ajustada a precios al consumidor). Al 29 de febrero los fondos de jubilaciones y pensiones acumulaban \$97 mil millones, con un incremento nominal de 2,8% respecto al mes anterior y 6,6% respecto del año anterior. En el gráfico de barras vemos la asimetría de fondos de cada uno de los regímenes en cuanto a los montos.

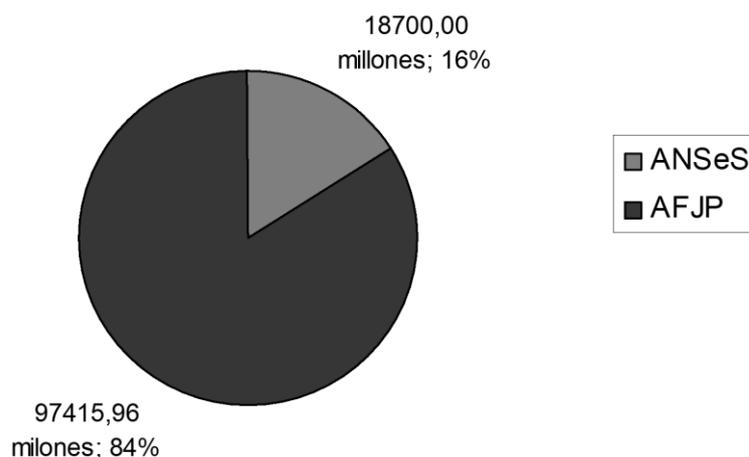
Gráfico 10: Comparación de los fondos de ANSES y AFJP a febrero de 2008



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la SAJP y ANSES.

Con respecto a la comparación entre las proporciones de los fondos del SIJP y la proporción de afiliados, observamos que seguía habiendo una desproporción a favor del régimen de capitalización, porque con el 66% de los afiliados retenían el 84% de los fondos del sistema. Mientras que el régimen de reparto con un tercio de los afiliados, solamente administraba el 16% de los fondos.

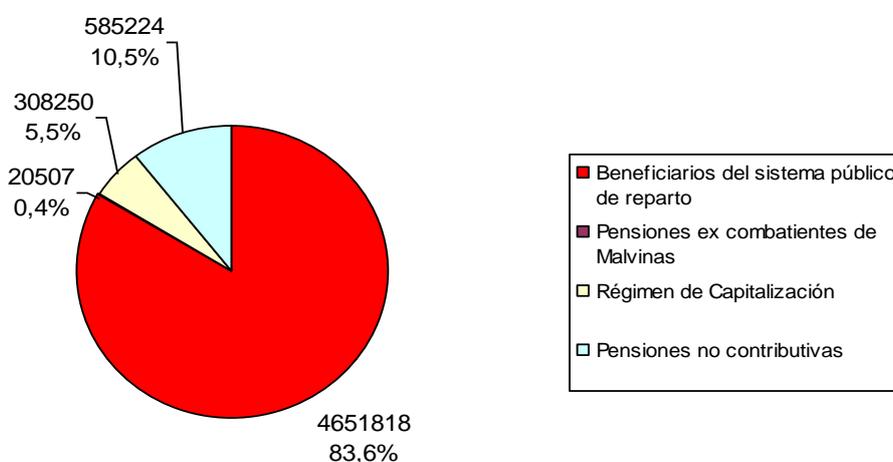
Gráfico 11: Porcentaje de los fondos del SIJP según régimen año 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y SAFJP

Ahora bien, ahora que hemos observado la proporción de los fondos y el porcentaje de afiliados, podemos hablar que en cuanto a esos indicadores, el SIJP de hallaba todavía “privatizado”, entendido como una mayor participación del sector de capitalización frente al sistema público. Sin embargo, cuando nos ponemos del lado de los beneficiarios, la relación se invierte de manera contundente. El 83,6 % de los beneficios son afrontados por el Estado, contra un 5,5 % de beneficios otorgados por las AFJP. En este sentido, la lógica que predomina es una “privatización de las ganancias” y una “estatización de los costos” de la seguridad social. En una sociedad de mercado, vemos cuál es nuevo rol que le ha tocado al sistema público: básicamente es una institución que afronta los costos que el régimen privado no está dispuesto a atravesar.

Gráfico 12: Distribución de los beneficiarios según sistema a abril del 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES

La ANSES se vio despojado de ingresos para hacer frente a los beneficios, pero al mismo tiempo se le sumaron nuevas funciones como la de “asistencia social a la tercera edad” o la creación de un pilar “semicontributivo transitorio” con la aparición de la moratoria previsional. En una sociedad que no genera las condiciones mínimas de inclusión en el mundo del trabajo, con una creciente fragmentación y marginalización de amplios sectores de la población se siguen creando nuevos beneficiarios que no son aportantes al sistema. Visto de este modo, el ANSES es cada vez menos una institución de la seguridad social en un sentido del seguro social *bismarckiano* y cada vez más un ente que distribuye beneficios de carácter no contributivo a otros sectores. De allí podemos ingresar a otros debates, como la noción de universalismo que plantea la extensión de la cobertura, o la tensión entre el mundo del trabajo que refuerza los requisitos de contribución como acceso al derecho, o las medidas del Estado para poder hacer frente y solucionar la pobreza en adultos mayores a través de transferencias. Estos dilemas no se plantearán de manera clara en este período, y quedarán en el debate que seguirá en las etapas *postkirchneristas*.

Capítulo V: La instauración de un sistema de movilidad de los haberes previsionales

“Este es un paso más en la recuperación del sistema jubilatorio en la Argentina. Es instalar, por primera vez, la posibilidad de que las jubilaciones deban ser actualizadas por un índice objetivo, dejando atrás la discrecionalidad”

Carlos Tomada (Ministro de Trabajo)

Introducción

La movilidad de las jubilaciones y pensiones es una de las cuestiones más importantes de los sistemas previsionales. Este mecanismo busca proteger el valor real de las prestaciones para acompañar la evolución de los precios. Los métodos de actualización de las pensiones para preservar la cuantía de las mismas se pueden agrupar en dos variantes: 1) Actualización de las jubilaciones en función de cómo hayan evolucionado los precios, a fin de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo o su poder de compra (como en el caso de Bélgica, España, Brasil, Italia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Brasil, Chile, Paraguay, Colombia, Paraguay, Perú o Venezuela). 2) Ajuste de la cuantía de las pensiones en función de cómo hayan evolucionado los salarios de los activos, a fin de que las pensiones sigan jugando el papel de sustitución de las rentas de activo, que dejaron de percibirse como consecuencia del cese en el trabajo (Alemania, Austria, Países Bajos, Bolivia, Nicaragua, Uruguay, Nicaragua). En la Argentina se fueron experimentando diferentes movilidades, entre 1969 y 1994 se hizo en función de los salarios, brevemente entre 1994 y 1995 vinculando las cotizaciones previsionales promedio, y desde 1995 se eliminó la movilidad quedando sujeta a los decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

La cuestión de la movilidad como tema pendiente de la reforma provisional

La gran cuestión pendiente de la reforma previsional de la ley 26.222 fue la definición de una fórmula de movilidad de las prestaciones. El segundo fallo de la Corte Suprema en el caso polémico “caso Badaro” de fecha 26 de noviembre de 2007, llamó

al Poder Legislativo a trabajar sobre un mecanismo de aumento de las prestaciones que percibían los jubilados y pensionados. En concordancia con ello, el Poder Ejecutivo debía resolver el problema impulsando una ley que asegure la movilidad en forma automática de los beneficios. El antecedente jurisprudencial de la Suprema Corte llamado “caso Badaro” fue un litigio planteado por un beneficiario, el cual reclamaba que se reajuste el haber jubilatorio entre 2002-2006. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la Administración Nacional de la Seguridad Social aplicar un criterio de actualización vinculado a la evolución de los salarios del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). La Corte se basó en el nivel general del Índice de Salarios del INDEC, que entre 2002 y 2006 creció 88,6%. Por lo tanto, la futura movilidad debería ser de acuerdo a la evolución de los salarios, y no de acuerdo a la evolución general de precios.

La movilidad de las prestaciones llevó a una enorme litigiosidad del sistema previsional, ya que se calculaba que casi 50.000 beneficiarios impulsaron demandas las cuales podrían terminar con temperamentos similares. Este fallo tuvo una enorme repercusión en los medios de comunicación, y generó expectativas en los jubilados, por lo que el gobierno tuvo que tomar la cuestión que ya se manifestó en el debate parlamentario como un tema de la agenda previsional.

Esta jurisprudencia comprendió el período entre enero de 2002 a diciembre 2006, es decir el período en el cual comenzaron a actualizarse los haberes por decreto del Poder Ejecutivo sin una fórmula clara. Más de un millón de jubilados y pensionados tuvieron aumentos menores al 88,6% que fijó la Corte Suprema, lo que implicaba que todos estos titulares hubieran podido realizar el reclamo y demandar la aplicación del mismo criterio. Estos litigios le habrían costado al gobierno nacional un presupuesto de 8mil millones de pesos.

Este eventual gasto extraordinario llegaba en un momento de holgura fiscal, ya que los recursos generales del gobierno aumentaron un 326%. Aunque los antecedentes jurisprudenciales son solamente aplicables al caso, el temperamento del máximo tribunal resulta un antecedente insoslayable. Lo novedoso es que se exhorta al gobierno nacional a que sanciona una normativa con un criterio determinado de movilidad permanente. Así vemos que en la cuestión de la movilidad fue el Poder Judicial el que toma la iniciativa y traslada la cuestión al Poder Legislativo para terminar con la enorme litigiosidad y la incertidumbre de los jubilados y pensionados en lo que respecta a la manera de actualizar sus haberes. Al mismo tiempo, el fallo Badaro tiene un período limitado y requiere una acción judicial que demora mucho tiempo. Los

beneficiarios que hubieran querido obtener el mismo temperamento para la actualización de sus haberes deben iniciar una instancia administrativa en la ANSES, y luego tres instancias judiciales para tener la certeza de obtener el mismo temperamento por parte de la Corte Suprema,

Otro punto saliente es que el mismo fallo declaró la inconstitucionalidad del artículo 7º, inciso 2º de la ley 24.463 de Solidaridad Previsional la cual determinaba que todas las prestaciones "tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto". La Corte Suprema de Justicia entendió un índice de aumentos desacoplado de la variación salarial resultaba confiscatorio.

El gobierno nacional dijo que acataría el temperamento de la Corte y elevaría un proyecto al Poder Legislativo. Esto encendió el debate sobre cuál era el mejor criterio para la actualización de los salarios. Este promedio de aumento salarial en el período litigado hizo prever al Poder Ejecutivo que se aplicaría la misma fórmula en todos los casos análogos y la doctrina sería receptada por los tribunales inferiores. Aunque si bien solo se aplica al caso, el argumento de la economía procesal sería una razón válida para fallar con este criterio.

Otro punto que recogió el mencionado fallo fue la cuestión de la tasa de sustitución de los haberes, ya que se sostuvo que los beneficios deben "asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo". Por lo tanto, si bien se atisba el tema de la sustitución de los beneficios el fallo se centró en la actualización y en nada critica el cálculo del haber inicial establecido en la ley 24.241 del año 1994 ni las cuentas de capitalización individual.

Por su parte, la Administración Nacional de la Seguridad Social al tener conocimiento que el Fallo Badaro resolvió "disponer que la prestación se ajuste a partir del 1º de enero de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2006 según las variaciones anuales del índice de salarios, nivel general elaborado por Instituto de Estadísticas y Censos...", estableció que la pauta de aplicación de la movilidad dispuesta por el citado Fallo es anual. Por lo tanto las liquidaciones de Sentencias Judiciales que realizó la ANSES a partir de este fallo aplicaron con las siguientes pautas según la Circular de ANSES de la Gerencia Previsional N° 25/09:

- Se debe aplicar sobre base 100.

- Movilidad desde 01/2002 al 12/2006 con Índice Salarios, Nivel General, del INDEC (IS) según las variaciones anuales.

Cuadro 19: Movilidad del caso Badaro

Mes-Año	Indice Salario-Fecha	/	Indice Salario-Fecha	=	Indice Acumulado Anual
Ene-03	107,5 (12-2002)	/	100	=	1,0745
Ene-04	120,4 (12-2003)	/	107,5 (12-2002)	=	1,12
Ene-05	131,7 (12-2004)	/	120,4 (12-2003)	=	1,0938538
Ene-06	158,4 (12-2005)	/	131,7 (12-2004)	=	1,2027335
Ene-07	188,3 (12-2006)	/	158,4 (12-2005)	=	1,1887626

Fuente: Circular GP ANSES 25/09

Los jueces de la Cámara de Seguridad Social, luego de este antecedente comenzaron a reflejar este temperamento adoptando la doctrina del Supremo Tribunal del "caso Badaro". Esto implicó que se debieron reajustar los haberes por el período mencionado un 139,7% similar al porcentaje de aumento salarial registrada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo entre enero de 2002 y diciembre de 2007. A tres meses de este fallo, se produjo un alineamiento y se produjeron modificaciones a los índices aplicados en sentencias anteriores por la esta instancia.

En el caso "Nélida Luján c/ANSES sobre reajustes varios", los magistrados de la Sala II dispusieron que "desde el 1º de enero de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2006, atento lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos, Badaro, Adolfo Valentín c/ANSES s/reajustes varios, del 26.11.07, la prestación de autos deberá reajustarse según las variaciones anuales del Índice de Salarios, nivel general, elaborado por el INDEC". En el caso "Cirimele, Italo" se manifestó que el antecedente Badaro "especificó concretamente los parámetros de movilidad a acordar en el período en crisis". Y agregaron que "este pronunciamiento, si bien se encuentra acotado a la citada causa, dado la fuerza moral que reviste la doctrina judicial del Alto Tribunal de la Nación, su cumplimiento se torna insoslayable para los tribunales inferiores". Un tercer caso de la Sala III ordenan a "aplicar "la pauta de movilidad establecida por la Corte Suprema en el segundo pronunciamiento recaída en Badaro".

Así se planteó el dilema para la Administración Nacional de la Seguridad de apelar esos fallos, y el Alto Tribunal repetiría el temperamento pero llevaría una dilatación de los tiempos. Por eso se empezó a hablar de una inminente "avalancha de juicios" contra el organismo previsional, salvo que el gobierno de respuesta a la cuestión

de la movilidad implementando un mecanismo de movilidad similar en forma retroactiva. A comienzos de febrero los Tribunales de la Seguridad Social de la Ciudad de Buenos Aires comenzaron a ingresar luego del receso de enero (feria judicial) de la Ciudad de Buenos Aires más demandas de lo habitual, por lo que se duplicaron los reclamos de reajuste en un año llegando a los 9.000 casos. A comienzos del año 2008 se estimaban 85.000 reclamos pendientes de jubilados y pensionados tanto vía administrativa como en instancia judicial, por reajustes mal efectuado desde los años 90's o desde el año 2002. Los jubilados reclaman que tienen un aumento inferior al aumento salarial y por ello, con este antecedente puede reclamar una actualización mayor a la que otorgaron los decretos del poder ejecutivo.

En 2008 por impulso del Poder Ejecutivo se impulsa el proyecto de "movilidad jubilatoria" que vino a llenar una demanda que se había gestado a partir del año 1995, que mediante la Ley de Solidaridad Previsional se habían atado los aumentos de los haberes previsionales a los decretos del Poder Ejecutivo. Un pedido de los pasivos, los sindicatos, y recientemente de la Corte Suprema había sido la sanción de una ley que estableciera un sistema de movilidad de los haberes. En este punto encontramos que a diferencia de las otras reformas parciales, en donde prácticamente no hubo participación de los actores involucrados se suscitó un debate en torno cómo se calcularía el índice de evolución de las prestaciones. Esta discusión se canalizó fundamentalmente dentro de la arena parlamentaria, en donde se presentó una tensión entre la modalidad ligada a la evolución de los salarios o la evolución ligada a los precios. En lo que se refiere a los métodos de actualización de las pensiones para preservar la cuantía de las mismas, se pueden apreciar, básicamente, dos: uno, que actualiza las pensiones en función de cómo hayan evolucionado los precios, a fin de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo o su poder de compra; y otro, en el que la actualización de la cuantía de las pensiones se lleva a cabo en función de cómo hayan evolucionado los salarios de los activos, a fin de que las pensiones sigan jugando el papel de sustitución de las rentas de activo, que dejaron de percibirse como consecuencia del cese en el trabajo. Aunque el método de actualización de las pensiones guarda relación con cada uno de los diferentes sistemas de Seguridad Social (de modo que los regímenes universales o asistenciales han tendido a efectuar la revalorización de las pensiones en función de la evolución de los precios, mientras que los regímenes de Seguro Social o contributivos lo hacen, en mayor medida, en razón del incremento de los salarios) sin embargo se observa una tendencia, en buena parte de los sistemas que revalorizaban conforme a los precios, de abandonar este método y sustituirlo por la evolución de los precios.

En julio del año 2008 la presidencia de la Nación firmó el proyecto de ley de movilidad jubilatoria para saldar la cuestión de la litigiosidad del sistema previsional. Este proyecto entendía que había un contexto favorable para enfrentar este problema ya que entre sus fundamentos menciona que “cuando las consecuencias más graves de la crisis (de 2001) se han ido superando gracias al sostenido crecimiento del país, es ahora el momento en que debe fijarse la movilidad de las prestaciones previsionales como un sistema permanente y normal”. Esta iniciativa buscaba realizar un ajuste semestral en los meses de marzo y septiembre, y se preveía que comience a regir a partir del año 2009. Por otro lado, se establecía otro aumento por movilidad por decreto de Poder Ejecutivo para neutralizar las críticas que argumentaban que se dilataban los reajustes hasta el año 2009.

El criterio que se plasmaba en el proyecto era la actualización en base a la evolución del promedio general de los salarios que mide el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), al mismo tiempo que también considera los ingresos del sistema previsional producto de las cotizaciones de los trabajadores y la recaudación impositiva. En el artículo 32 el proyecto establecía que:

“El haber de las prestaciones previsionales se ajustará según las variaciones semestrales del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. El ajuste de los haberes se realizará semestralmente, aplicándose los aumentos acumulados del índice para las prestaciones que devenguen los meses de marzo y septiembre. Para establecer cada incremento se utilizará la variación que hubiese experimentado dicho índice durante el semestre inmediatamente anterior a la fecha de aplicación (es decir enero/junio para el ajuste de septiembre del mismo año y julio/diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente).”

El proyecto fue cuestionado por jueces del fuero previsional, abogados especialistas en la materia, los defensores del pueblo de la Nación y de la ciudad de Buenos Aires, los gremios estatales reunidos en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y hasta por los propios jubilados.

El 3 de septiembre de 2008 se aprobó el proyecto Con 140 votos a favor y 78 en contra, la Cámara Baja votó la iniciativa presentada por el Ejecutivo con mínimas modificaciones. El aumento previsional sería para el primero de marzo del 2009 y se daría en forma semestral. En tanto, los legisladores de la oposición contaron con su propio dictamen de minoría que no obtuvo buenos resultados.

Desde el oficialismo se defendió el proyecto argumentando que además del incremento de los salarios los beneficiarios se beneficiarían con el aumento de la recaudación. El titular de la Comisión de Previsión y Seguridad Social de Diputados, Juan Carlos Díaz Roig del oficialismo formoseño sostuvo en el debate que “el nuevo coeficiente tomará la evolución de los salarios e ingresos de los semestres enero-junio y julio-diciembre. Si en un caso hipotético, los salarios aumentasen en ese período un 18 por ciento y la recaudación un 22 por ciento, se dividirán por dos ambos coeficientes y el aumento semestral para los jubilados será del 20 por ciento”. Durante el debate en la Cámara Baja se convocaron a diferentes sectores involucrados, centrales sindicales, al Cámara de la Seguridad Social y organizaciones de jubilados y pensionados. Los radicales afines al gobierno manifestaron su apoyo pero se mostraron contrarios a que se aplique desde el año 2009. Gustavo Serebrisky, vicepresidente de la Comisión de Previsión de la Cámara baja, señaló que “no hay mucho espacio para no estar de acuerdo, ya que es una ley de fondo que se esperaba desde hace muchos años”. Esta no retroactividad también fue cuestionado por otras fuerzas políticas, pero al mismo tiempo todos resaltaron como la principal deuda pendiente de la reforma previsional. Además se pensó por las distintas fuerzas políticas y los actores involucrados como una solución a la enorme litigiosidad del sistema. Con el precedente del caso Badaro que determinó la actualización del 86 por ciento entre 2002 y 2006, 100 mil beneficiarios potencialmente se vieron alcanzados por este fallo jurisprudencial, por lo que era inminente la “catarata” de litigios. El mandato de dictar una ley de movilidad fue un imperativo de la Corte Suprema, hecho que venía a satisfacer con la sanción de esta ley.

Durante el debate en la Cámara Baja el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada nuevamente salió a apoyar esta medida de dos incrementos semestrales mostrando las argumentaciones de la voz oficial con una intencionalidad de apuntar al “voto canoso” y a los sectores medios. “Este es un paso más en la recuperación del sistema jubilatorio en la Argentina. Es instalar, por primera vez, la posibilidad de que las jubilaciones deban ser actualizadas por un índice objetivo, dejando atrás la discrecionalidad”, afirmó Tomada. Para reforzar su argumentación se mencionó el aumento de la cobertura previsional la incorporación de 1,5 millones de nuevos jubilados y pensionados a la protección social. El oficialismo descontó que la política era muy beneficiosa y por lo tanto había muy pocos argumentos por parte de la oposición para mostrarse contrarios a la iniciativa, ya que este proyecto había saltado al centro de la agenda social. El Poder Ejecutivo asumió que se iba a aprobar por consenso y sin muchas rispideces en este proyecto de ley. Otros actores que acompañaron los fundamentos oficiales fueron el

Director Ejecutivos de la ANSES, Amado Boudou, y el Secretario de Previsión Social, Walter Arrighi. Estos mostraron los fundamentos técnicos del proyecto sosteniendo que el ajuste en los haberes de los jubilados se hará de manera automática, a partir de un índice que combina en partes iguales la evolución de los precios según el INDEC y el 90 por ciento del aumento en la recaudación impositiva.

La portavoz de los jubilados María América González (SI- CABA) y Claudio Lozano de la CTA de la Ciudad de Buenos Aires fueron quienes se mostraron contrarios al proyecto cuestionando detalles técnicos como que no se toque la PBU (Prestación Básica Universal) que es el componente que perciben todos los beneficiarios de jubilaciones y pensiones que reviste una suma fija. Otro punto que se criticó fue que el proyecto oficina dispusiera un límite a la mejora de los haberes, ya que si la recaudación total por jubilado destinada al sistema jubilatorio fuere inferior al índice que establece la normativa, se aplicaría este último porcentaje. El diputado Rossi del bloque oficialista respondió que “cuando ponemos un límite superior que tiene que ver con la recaudación estamos aplicando un criterio de responsabilidad fiscal y social y, si quieren, un criterio de responsabilidad primaria y humana para no engañar a nadie, porque nadie va a creer en una fórmula que no tenga un límite relacionado con la recaudación”, contestó a la cuestión planteada por Lozano, el legislador oficialista Agustín Rossi. Seguido a su respuesta, el diputado *kirchnerista* dijo que “hubo un aumento considerable en los haberes mínimos: de casi un 360 por ciento”. Luego, concluyó su exposición a favor de la propuesta del Ejecutivo al decir que a que “los haberes mínimos de los jubilados y pensionados en la Argentina han aumentado más que cualquier índice salarial desde el año 2003 hasta la fecha”. Así uno de los puntos más discutidos fue se ató al aumento de la recaudación la suba de las jubilaciones, al mismo tiempo que se cuestionó la utilización del Fondo de Garantía de Sustentabilidad para capitalización y no se utilice para la mejora de las jubilaciones y pensiones.

La voz oficial del Director Ejecutivo de la ANSES manifestó que este fondo de capitalización “son ahorro interno de los argentinos, y algún porcentaje debe ir a inversiones en Infraestructura”, contestó Boudou, para quien el préstamo a la empresa estatal “está garantizado y el dinero volverá al sistema” en el corto plazo. Al mismo tiempo diputados oficialistas defendieron la movilidad por decreto que implementó el kirchnerismo desde el año 2003. Los diputados opositores, sin embargo manifestaron que si se realizan los cambios propuestos apoyarán el proyecto.

El proyecto llegó al plenario con un dictamen de mayoría en donde se tomó variable el Índice General de Salarios del INDEC o bien el RIPTE (Remuneración

Imponible de los Trabajadores Estables), aplicando la que resulte mayor y la recaudación de recursos de la seguridad social de ANSES. Los bloques de Coalición Cívica, Unión Cívica Radical, Proyecto Sur, Movimiento Popular Neuquino, Lista Celeste y Blanca, Frejuli, Memoria y Democracia, Sindical Nacional, PRO y Demócrata de Mendoza, fueron los que presentaron un dictamen de comisión de minoría que fracasó al llegar al recinto.

Luego el proyecto siguió su curso rumbo a la Cámara Alta en donde se trató el 30 de septiembre de 2008 y fue aprobado por 45 votos a favor y 22 en contra, en una enardecida sesión. El en Senado se vio una clara postura en contra por parte de los legisladores de la bancada de Unión Cívica Radical, Coalición Cívica, los integrantes de peronismo no oficialista, socialismo y bloques provinciales. Estos sectores acusaron al proyecto de inconstitucional y confiscatorio, como senador socialista santafecino Giustiniani, quien manifestó que se debería vincular los aumentos a los aumentos de los activos y había una complejidad técnica que hacía incomprensible la aplicación y daba lugar a la discrecionalidad. Gerardo Morales del radicalismo planteó que realizaría una presentación judicial para declarar la inconstitucionalidad de la norma. La senadora Estenssoro, se opuso calificando la iniciativa como un “engaño” a los jubilados que demoraría años ser descubierto. Por su parte integrantes del oficialismo se mostraron en contra de la propuesta aprobada en la Cámara Baja: en su totalidad solamente un miembro y dos votaron el general pero plantearon disidencias a la hora de aprobar el articulado. Al mismo tiempo en las inmediaciones del recinto activistas de la CTA y ATE, y otras organizaciones piqueteras se movilizaron para oponerse a la aprobación de la ley y querían ingresar para hablar con los senadores.

El proyecto oficial que se impuso, finalmente estableció una movilidad que se aplica automáticamente dos veces al año, en marzo y en septiembre de cada año. Comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino, es decir, las prestaciones del régimen previsional público establecido por la Ley 24.241; las que fueron transferidas al SIPA (Retiro Programado – Retiro Fraccionario - Renta Vitalicia (sólo el componente público); los retiros por invalidez y pensiones otorgadas hasta noviembre de 2008; las jubilaciones y pensiones a cargo de ANSES provenientes de los regímenes provinciales y municipales transferidos al Estado Nacional; las jubilaciones y pensiones otorgadas por el anterior régimen general o por los regímenes especiales derogados por la Ley 23.966 y que luego no fueron restablecidos; y los beneficios que obtuvieron sentencia judicial con movilidad específica.

En lo que respecta a la fórmula de cálculo según la normativa se estableció finalmente una fórmula atada a la evolución de los salarios, quedando fijada como un promedio entre las variaciones producidas en los recursos tributarios del SIPA (comparando semestres idénticos de años consecutivos) y el índice general de salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o la variación del RIPTE –índice basado en la Remuneración Imponible promedio de los trabajadores estable- publicado por la Secretaría de Seguridad Social. De ambas se aplica la más favorable, durante el lapso enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año, y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente. Como consecuencia de esta ley encontramos la siguiente evolución de los haberes jubilatorios a partir de la sanción de la ley de Movilidad Jubilatoria.

La aplicación de la fórmula de movilidad

En marzo del año 2009 se implementó el primer aumento por movilidad según la movilidad de la ley 26.417. Esta fórmula estuvo vigente durante 9 años entre 2009 y 2017. A continuación se muestra como se comportó la evolución de las jubilaciones entre 2009 y 2016.

Cuadro 20: Aumento de las jubilaciones por movilidad entre 2009 y 2016

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MARZO 11,69%	MARZO 8,21%	MARZO 17,33%	MARZO 17,62%	MARZO 15,18%	MARZO 11,31%	MARZO 18,26%	MARZO 15,35%
SEPTIEMBRE 7,34%	SEPTIEMBRE 16,90%	SEPTIEMBRE 16,82%	SEPTIEMBRE 11,42%	SEPTIEMBRE 14,41%	SEPTIEMBRE 17,21%	SEPTIEMBRE 12,49%	SEPTIEMBRE 14,16%
ACUMULADO 19,89%	ACUMULADO 26,5%	ACUMULADO 37,06%	ACUMULADO 31,05%	ACUMULADO 31,78%	ACUMULADO 30,47%	ACUMULADO 33,03%	ACUMULADO 31,68%

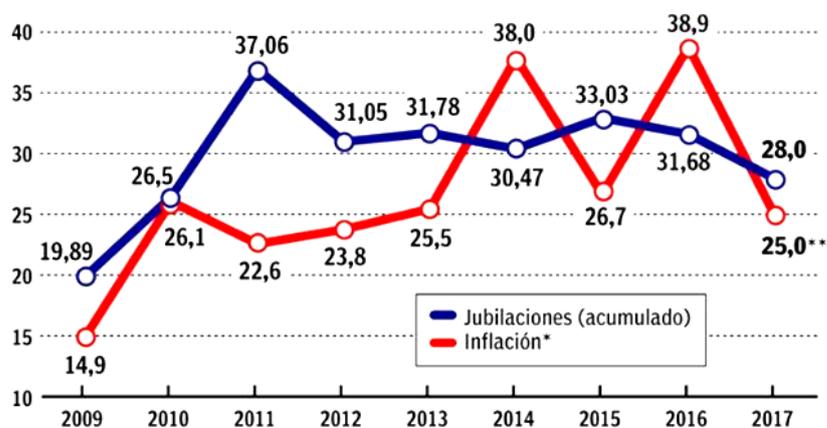
Fuente: ANSES

Uno de los principales problemas para medir la evolución real de las jubilaciones y pensiones es la medición de la inflación, ya que el INDEC recibió fuertes cuestionamientos por la forma de medir la inflación. En las dos gestiones de Cristina Kirchner el objetivo de la ley fue siempre otorgar aumentos que le ganaran a la inflación. Si bien los números de variación de precios estaban prácticamente dibujados, con un

INDEC intervenido y para nada confiable, las subas registradas superaron incluso a los IPC de las consultoras.

En 2009 la inflación fue del alrededor del 14%, de acuerdo a cifras de consultores, que eran más confiables que la estadística oficial. Ese año las jubilaciones aumentaron un 19,89%. En los años posteriores se mostró una tendencia similar, cuando en 2016 con una inflación de cerca del 38% se dio una recomposición del 31% por lo que se dio una gran pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones de la seguridad social. Si tomamos la evolución de los haberes jubilatorios durante los 9 años de aplicación de la fórmula podemos estimar que las jubilaciones le ganaron a la inflación, por lo que se puede hablar que hubo una recuperación del poder de compra de los beneficios jubilatorios en términos reales. Si tomamos el comportamiento de los aumentos y la inflación, encontramos que solamente en dos períodos los precios superaron a los aumentos de los haberes. Por el contrario, los siete años restantes hubo una mejora del poder de compra.

Cuadro 21: Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales, 2008,2009(en pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES – IPC Congreso

Al analizar el impacto que ha tenido la ley de movilidad jubilatoria podemos afirmar que a raíz que se establecieron dos variables para la actualización (la evolución de los salarios y el aumento de la recaudación), el poder adquisitivo de los adultos mayores mejoró alrededor de un 19%. Es decir que podemos decir que ha sido una política redistributiva hacia los adultos mayores y además tiene un componente cíclico que puede verse con atar el aumento de la recaudación a las posibilidades de otorgar aumento. En caso de producirse una crisis económica y bajar la recaudación se establece una “responsabilidad fiscal” del sistema previsional ya que no se compromete

a acompañar la inflación, sino que cuenta con menos posibilidades para incrementar los salarios. Por otro lado, acompaña la evolución de los salarios. En ese sentido, también se acopla a la política general que articulan otros actores como los trabajadores y los sindicatos. Esto refleja las posibilidades y acuerdos mayores, comprometiendo en esos acuerdos a los jubilados y pensionados, razón por la cual los hace beneficiarios de las negociaciones colectivas que realizan los gremios con los empleadores en forma indirecta.

Capítulo VI: Reforma estructural y centralidad del Estado en seguridad social

“Es la mejor noticia que pueden recibir los trabajadores y jubilados argentinos, ya que sus ahorros están a resguardo del Estado, que ha demostrado ser mucho más responsable y eficiente con el dinero de los aportes que el sistema privado. Con la sanción que dio el Senado se termina una historia nefasta, en la que pocos hicieron grandes negocios a costa del dinero de millones de trabajadores”

Florencio Randazzo (Ministro del Interior- 21 de noviembre de 2008)

Introducción

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIJyP) tuvo una duración de 14 años entre 1994 y 2008. En este período la mayoría de los argumentos bajo los cuales se implementó no se cumplieron. El objetivo principal era impulsar el crecimiento económico con el fortalecimiento de un mercado financiero y el mejoramiento de las prestaciones jubilatorias. Cuando observamos las consecuencias, vemos que los titulares que tenían prestaciones sin el componente del régimen de reparto tuvieron haberes por debajo de la jubilación mínima, y al final el gobierno tuvo que absorber a los cotizantes esporádicos que a futuro no iban a tener ningún ingreso en su retiro. Por su parte, este nuevo sector financiero de capitalistas locales y transnacionales, recibieron enormes beneficios con bajísimos riesgos a partir del importante flujo de contribuciones de los trabajadores que aportaban a los fondos.

Pensado en principio como un pasaje hacia un sistema sustitutivo (Mesa-Lago, 2004), en realidad lo que operó fue uno de tipo mixto con un rol subsidiario del Estado. En los apartados anteriores vimos cómo se desarrolló un sistema de capitalización que constituyó la opción por defecto, con un componente residual de la Administración Nacional de la Seguridad encargada del régimen de reparto. Tal como se dijo, hubo una competencia desleal y un marco normativo benevolente que aseguró que todos los nuevos aportantes que no realizaran el trámite de afiliación al régimen público pasaban automáticamente al pilar de las cuentas de capitalización individual. Por ello, a lo largo de este período y producto de las sucesivas crisis el sistema fue cada vez más

cuestionado debido a la escasa diversificación y rentabilidad de las inversiones de las cuentas de capitalización individual.

Cuadro 22: Comparación de los dos pilares a octubre de 2008

Aspecto	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)
Administración	Pública	Privada
Tipo de beneficio	Prestaciones Definidas	Contribuciones definidas
Cantidad de afiliados	5.662.718	9.704.761
Cantidad de cotizantes	2.329.419	4.369.380
Beneficios al pago	4,6 millones	0,5 millones
Fondos totales	78 mil millones	84 mil millones

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y SAFJP

En el año 2008 raíz de la crisis financiera mundial y la baja diversificación del portafolio de inversiones de las AFJP argentinas la situación de la sustentabilidad del régimen de capitalización llegó a una situación crítica. Así mismo, las nuevas obligaciones que había contraído el Estado con las políticas de inclusión previsional determinaron que el erario público precisara un sustento fiscal mayor. Por ello, el gobierno nacional toma la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto hasta ahora existente mediante un proyecto de ley que tuvo un rápido trámite parlamentario y escasas justificaciones técnicas.

El desempeño del pilar privado de cuentas de capitalización individual

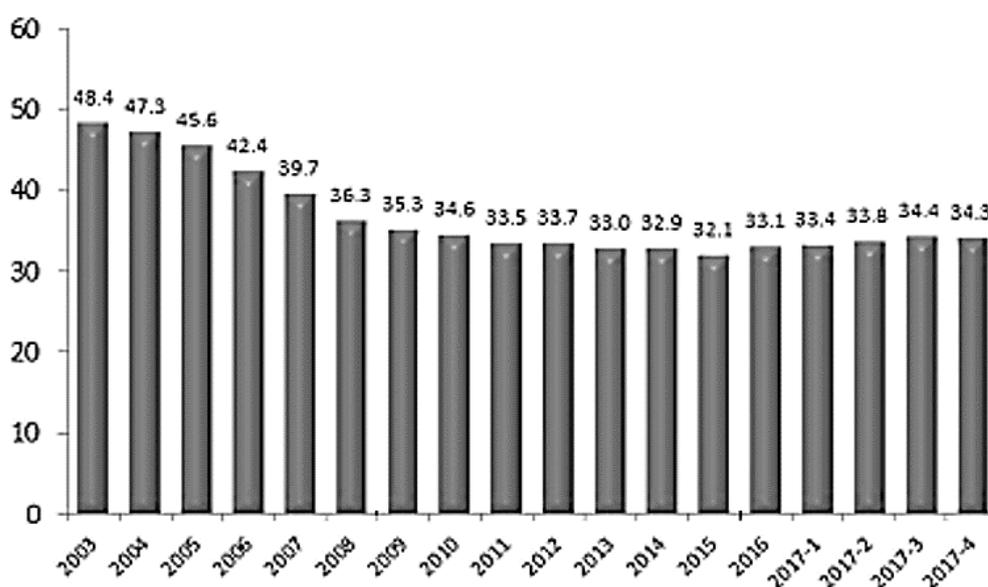
La eliminación del pilar privado tuvo como argumento central el pobre desempeño de las administradoras de fondos. Podemos pensar que el gradual fortalecimiento del pilar público producto de la reforma parcial, fue la antesala del monopolio estatal. Sin embargo, es importante destacar que la experiencia Argentina fue el primer caso a nivel mundial de pasaje de reforma estructural en sentido inverso, es decir desde cuentas de capitalización individual al régimen de reparto.

El pasaje de un sistema a otro traer aparejado los denominados “costos de transición”, que implica el déficit que conlleva el pago de obligaciones por parte de los gobiernos pero al mismo tiempo tienen menos ingresos. En el caso argentino la competencia asimétrica que favoreció al pilar privado trajo aparejado un gran

desbalance de las cuentas públicas. Casi dos tercios de los afiliados al sistema estaban en cuentas individuales, y el resto en el pilar público. Podemos pensar que el optimismo en la “corrección” o “reforma parcial” que implicó la reforma del año 2007 no generó un fortalecimiento en número de afiliados que haga viable en el mediano plazo la ampliación de la cobertura por encima del 90% que implicó el Plan de Inclusión Previsional del año 2006-2007.

El principal problema que el sistema previsional no solucionó fue la estructura del mercado de empleo. Los países de América Latina se caracterizan por altos niveles de informalidad, es decir mucho porcentaje de los trabajadores que no encuentran registrados sin aportar a la seguridad social, contar con cobertura de salud o protección frente a los riesgos de trabajo. Se estima que en Argentina esta variable es muy inelástica a las coyunturas macroeconómicas. Pese a que ha habido descenso de la tasa de desempleo no se han registrado caídas del trabajo en negro.

Gráfico 13: Evolución del empleo no registrado 2003-2017 (% de trabajadores)

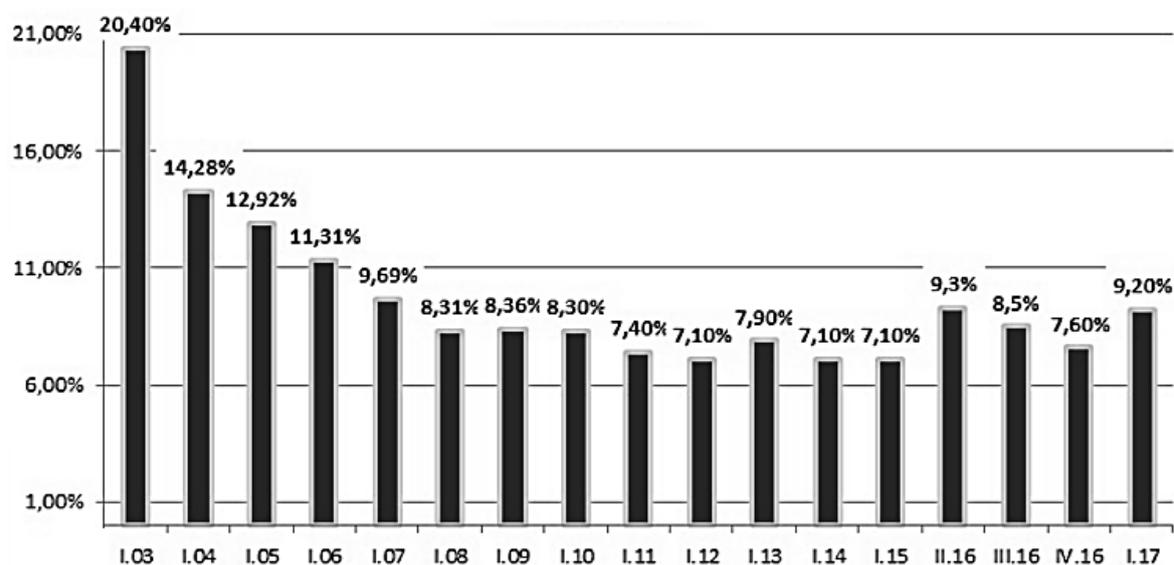


Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017)

Por otro lado, algo que caracterizó a la Argentina que lo diferencia del resto de los países de la región ha sido el elevado índice de desempleo abierto. Con la crisis de los 2001-2002 el índice de desempleo abierto se elevó por encima de 20%. Podemos decir que cerca de un quinto de la Población Económicamente Activa (PEA) al encontrarse en situación de desempleo tampoco cotizó a la seguridad social. El régimen de cuentas individuales logró una baja tasa de cobertura activa, es decir trabajadores

que cotizaban a la seguridad social. Al momento de la nueva reforma de 9,5 millones de afiliados solamente era cotizantes regulares 3,6 millones, y solamente pagaba 445.000 jubilaciones y pensiones.

Gráfico 14: Evolución del desempleo 2003-2017



Fuente: Elaboración en base a datos del INDEC

Estas dos situaciones fueron dos caras de la misma moneda. El gran número de personas o no tienen empleo, o no se encuentran en una situación de empleo registrado implican que no aportan a la seguridad social. Esto tiene diferente impacto según el régimen al que se encuentre afiliado el trabajador.

La minoría que aportaba al pilar de reparto al no tener cotizaciones y por el endurecimiento de los parámetros cada vez tenía menos acceso al beneficio jubilatorio. Recordemos que la reforma previsional del año 1993 estableció una elevación de la edad jubilatoria (60 años para la mujer y 65 años para el hombre), pero lo más significativo es que exigió gradualmente ir hacia los 30 años de servicios con aporte. En el régimen anterior (ley 18.037 del año 1967) se exigían 30 años de servicios con la posibilidad de hacer uso de la declaración jurada por 10 años. Por lo tanto, un tercio de la vida laboral podía ser acreditada por un sistema declaratorio. Por el contrario, la ley 24.241 del año 1993 planteó una gradualidad de los años con aportes efectivos, yendo de 23 años con aportes acreditados y 7 años de declaración jurada; descendiendo progresivamente hasta eliminar ese beneficio para quienes cesen a partir del año 2008. Así, las situaciones de informalidad y desempleo implicaron un descenso de la cobertura activa (trabajadores que aportan a la seguridad social) y que a mediano plazo tuvo como

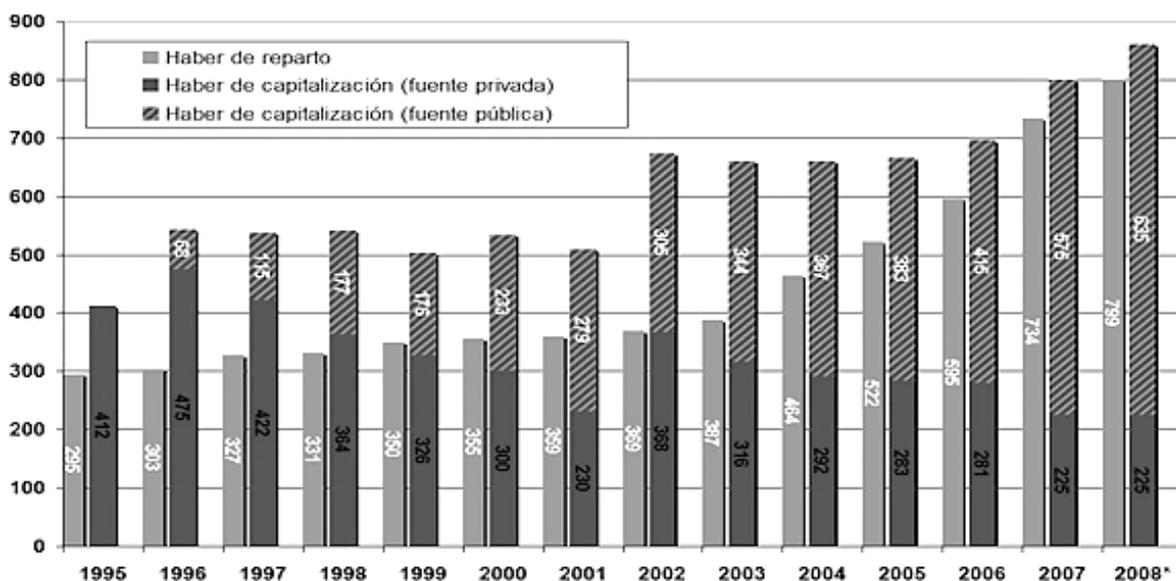
consecuencia un descenso de la cobertura pasiva. En el capítulo III se puntualizó que en el año 2005 la cobertura pasiva, es decir adultos mayores que tienen un beneficio previsional tocó su piso del 64,5%, es decir que más de un tercio de este contingente no contaba con una jubilación ni pensión.

En las cuentas de capitalización individual se sumó otra consecuencia. A diferencia del pilar público donde la Administración Nacional de la Seguridad Social gestionada las contribuciones del régimen de reparto en forma gratuita en el régimen privado los Fondos de Pensiones le cobraban al afiliado una comisión que representaba un porcentaje muy importante del aporte que ingresaba a la cuenta de capitalización individual. Las administradoras cobraban entre el 30 y 50% de este aporte en concepto de comisiones. Por lo tanto limitaba las posibilidades de capitalizar y aumentar la cuenta individual. Pero talvez lo más preocupante es que en momentos que no se registraban cotizaciones se seguía imputando este cargo mensual en concepto de comisiones, motivo por el cual significaba que no solo no crecía la cuenta del afiliado, sino que en situaciones de desempleo o empleo informal lisa y llanamente se veía reducida el fondo de pensión. Así, a la imposibilidad de jubilarse se sumaba que en caso de hacerlo, los trabajadores que habían pasado períodos en situación de desempleo vieran menoscabado sus jubilaciones, o peor aún a largo plazo las prestaciones de contribuciones definidas serían muy limitadas. Dado que el sistema duró solamente 14 años no ha habido casos empíricos de solicitantes que hubieran cotizado los 30 años de servicios en el pilar privado. Todas las jubilaciones que se otorgaron por el régimen privado tenían componente público, como reconocimiento a los aportes al antiguo régimen de reparto. El régimen de reparto garantizaba por ley un suplemento para que todos los jubilados con componente público llegaran al haber jubilatorio mínimo garantizado por ley. Sin embargo en los casos de Retiros Transitorios por Invalidez, es decir personas que obtuvieron el beneficio por presentar una discapacidad laborativa del 66,66% o más si comenzaron a cotizar en el nuevo sistema y solamente lo hicieron al pilar privado, no tenían esta garantía y tuvieron beneficios que representaban menos de la mitad de la jubilación mínima y al agotarse la cuenta individual quedaban sin beneficio alguno. Lo mismo sucedió en el caso de las pensiones por fallecimiento, donde los derechohabientes (el viudo o sus hijos menores) sin beneficio de reparto veían agotada la cuenta individual del afiliado a los pocos años y sin derecho a reclamar ningún tipo de prestación.

En lo que respecta a la evolución de las jubilaciones y pensiones se cotejó que esta lógica dual se fue reforzando con el tiempo. El componente público cada vez implicó

más erogaciones por parte del sector público. El sostenimiento de un mayor ingreso de los afiliados al pilar privado se hizo a costa del reconocimiento de los aportes realizados al régimen de reparto. Como se puede observar en el siguiente gráfico, la participación del pilar privado en las jubilaciones y pensiones fue decreciente a lo largo del tiempo.

Gráfico 15: Evolución de los haberes según régimen entre 1995-2008



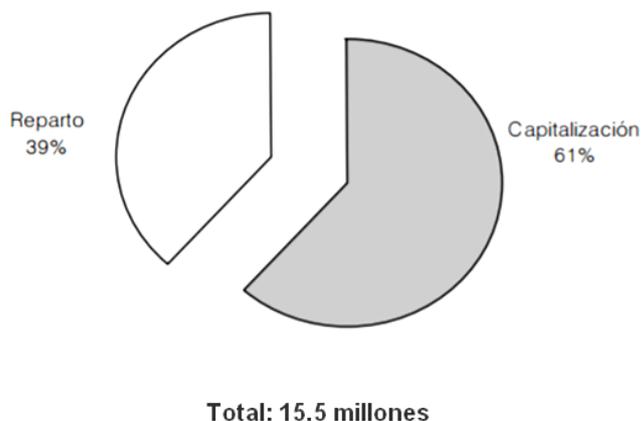
Fuente: Calvi y Cimilo (2009), en base a datos de DNPEyN (MTEySS), sobre la base de datos de la AFIP

El régimen de capitalización dada su estructuración en cuentas individuales, no resolvió problemas de mercado de empleo, al mismo tiempo que agudizó sus consecuencias al no aumentar los haberes jubilatorios dado que los fondos se consumían con las comisiones, al mismo tiempo que muchas veces dependían del pilar público para alcanzar el haber mínimo, y en los casos de las prestaciones sin componente público (Pensiones por Fallecimiento y Retiros Transitorios por Invalidez) se terminaba la prestación cuando se agotaba el fondo.

La sustentabilidad del régimen de reparto frente a la ampliación de los compromisos empieza a ser uno de los talones de Aquiles para el gobierno. Además de la mencionada inclusión de nuevos beneficiarios, que como se dijo llegaron a casi 1,5 millones de nuevos jubilados y pensionados, tenemos que agregarle el pago total de los beneficios de aquellos cotizantes de menor ingreso, aquellos que tenían en su cuenta menos de \$20.000 y cuyos beneficios serían a futuro abonados por el régimen público de reparto. Con una asimetría de ingresos por contribuciones en favor de las cuentas de capitalización, hubiera resultado insostenible en el mediano plazo cumplir con los

compromisos de pago. Entonces, una forma de afrontar este gasto sería “apropiarse” de los recursos fiscales del régimen de capitalización.

Gráfico 16: Porcentaje de afiliados SIJyP según régimen al 10/2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

En el gráfico anterior podemos ver la distribución de los afiliados, que muestra claramente el problema de los costos de transición. El sistema en sus inicios no debe abonar beneficios jubilatorios en su totalidad a excepción de las pensiones por fallecimiento y los retiros transitorios por invalidez por lo que concentra los ingresos, obtiene las ganancias y mantiene muy pocas erogaciones. Por otro lado, el pilar público se encuentra desfinanciado porque tiene obligaciones de jubilaciones de ambos regímenes pero solamente cuenta con un tercio de los ingresos que tendría si no se hubiera efectuado la reforma estructural. Esto implicó que debiera cada vez más financiarse con recursos tributarios o sencillamente recurrir a la deuda pública. Es importante resaltar que durante los primeros 7 años de vigencia del sistema había un sistema cambiario de caja de conversión que impedía emitir moneda como forma de financiar el déficit público, por lo que solamente se podía recurrir a la emisión de deuda o bien a los impuestos.

Producto de esto vemos que con el transcurso de los años se fue agudizando el problema del financiamiento del pilar público. Por consiguiente cada vez se agudizó el componente no contributivo en términos del financiamiento el componente no contributivo, es decir con rentas generales provenientes de impuesto, en detrimento del financiamiento por contribuciones de afiliado. Esto a su vez se vio reforzado por el incremento de las obligaciones que no acompañó el crecimiento de trabajadores registrados por el desempleo y los altos niveles de empleo en negro. Por consiguiente, se generó una situación en donde todos los contribuyentes financiaron el sistema pero

solamente dos tercios de los adultos mayores accedieron al beneficio previsional. Esto representó una situación de inequidad, que los costos de transición y la incorporación de un pilar privado agudizaron.

Tabla 4: Evolución de los recursos del régimen público de reparto según origen

Año	Aportes y contribuciones	Recursos fiscales	Otros	Total
1990	74,7%	24,8%	0,5%	100%
1991	76,6%	15,9%	7,5%	100%
1992	72,7%	18,8%	8,5%	100%
1993	58,8%	27,5%	13,7%	100%
1994	66,1%	31,7%	2,2%	100%
1995	63,3%	34,8%	1,9%	100%
1996	49,4%	49,9%	0,7%	100%
1997	49,9%	48,9%	1,2%	100%
1998	45,4%	54,1%	0,5%	100%
1999	40,9%	59,0%	0,1%	100%
2000	40,1%	59,4%	0,5%	100%
2001	39,2%	60,6%	0,2%	100%
2002	38,6%	61,3%	0,1%	100%
2003	34,1%	65,8%	0,1%	100%
2004	36,2%	63,7%	0,1%	100%
2005	37,4%	62,4%	0,2%	100%
2006	41,4%	57,9%	0,7%	100%
2007	40,1%	59,9%	0,0%	100%
2008	45,6%	54,4%	0,0%	100%

Fuente: Elaborado por la DNPEyN – Secretaria de Seguridad Social (MTESS) en base a datos de ANSES

En la tabla anterior se observa que hasta la reforma previsional que instauró el régimen de capitalización individual dos tercios de los ingresos se correspondían a las contribuciones de la seguridad social proveniente de las cargas patronales y los aportes de los trabajadores. En el año 1996 se aprecian los costos fiscales de la transición al verse que casi por partes iguales ingresaron recursos del 49% por fuente tributarias y recursos propios. Este porcentaje fue descendiente, dado que cada vez más cotizantes a la seguridad social en lugar de ingresar sus aportes al régimen de reparto lo derivaban a sus cuentas individuales. Vemos que esto tocó un piso en el año 2003 donde el desempleo, la informalidad, los costos de transición llevaron al 34% los ingresos contributivos mientras que las rentas generales treparon al 65%. A partir de allí se pueden ver que estos aumentaron producto de la recuperación económica, aumento del

empleo, y desde el año 2006 también las moratorias previsionales impactaron en los ingresos de cargas de la seguridad social de la ANSES. A esto se debe agregar que la ley 24.241 del año 1993 dispuso una baja de las contribuciones patronales. Antes de la reforma eran del 33% y se mantuvieron en un promedio del 17,8% hasta el año 2000. Desde 2003 al año 2008 estas estuvieron en promedio 13,3%, por lo que los recursos de la ANSES disminuyeron con el nuevo esquema de financiamiento. Es importante destacar que esta medida no hizo más que desfinanciar al sector público por un recorte de los recursos de la seguridad social, con lo cual este ingreso quedó en manos de los empresarios, teniendo efectos redistributivos en contra de los trabajadores y los jubilados. El argumento principal bajo el cual se realizó esta medida es que con esta disminución de la carga social para los empleadores se contratarían más trabajadores, medida que no pudo contrarrestar la situación económica general y como se vio más arriba, el desempleo y la informalidad no disminuyeron, y esta última en contexto de descenso del empleo aún con más disminución de cargas sociales se mantuvo constante. En la tabla que se muestra a continuación se calculan los montos no ingresos al sistema previsional ya sea por los costos de transición, como así también por esta medida de reducción de las cargas patronales.

Tabla 5: Montos no ingresado al Sistema de Seguridad Social 1994-2009 (en millones de pesos corrientes)

Período	Aportes personales al Régimen de Capitalización	Reducción de alícuotas de contribuciones patronales	Total
1994	922	1.554	2.476
1995	2.115	1.528	3.643
1996	2.492	3.223	5.715
1997	2.873	3.425	6.297
1998	3.146	3.620	6.766
1999	3.273	4.548	7.820
2000	3.404	4.857	8.261
2001	3.038	4.029	7.067
2002	1.382	2.914	4.296
2003	2.132	3.365	5.496
2004	3.072	4.641	7.713
2005	3.966	6.171	10.136
2006	5.216	8.177	13.392
2007	6.065	10.663	16.728
2008	7.792	14.270	22.062
2009 (primer trim.)	0	6.191	6.191
Total	50.888	83.173	134.061

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIPA (SIPA-ANSES) y normativa vigente.

En la tabla anterior vemos la dimensión real de los costos de transición que tuvo la reforma previsional, que fue de 134.061 millones de pesos. A esto debe tenerse en cuenta que la reforma parcial de la ley 26.222 lo que hizo fue amortiguar este pasaje de sistema con la recuperación de las cuentas individuales de los aportantes de las cuentas individuales que sumaban menos de 20 mil pesos, el traspaso de afiliado al pilar público y el ingreso de oficio a este último de los indecisos que no manifestaran su opción.

Tabla 6: Evolución de los aportantes según régimen previsional (en millones)

Período	Total	Régimen	
		Reparto	Capitalización
1994	5.026	2.403	2.624
1995	4.735	1.866	2.869
1996	5.066	1.553	3.513
1997	5.383	1.321	4.062
1998	5.655	1.230	4.425
1999	5.556	1.104	4.452
2000	5.510	1.018	4.492
2001	5.067	890	4.177
2002	4.803	811	3.992
2003	5.319	863	4.456
2004	6.064	969	5.094
2005	6.683	1.231	5.452
2006	7.291	1.388	5.902
2007	7.772	2.161	5.610
9/2008	8.166	3.393	4.773
2008	8.000	8.000	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFJP

La evolución de los aportantes al SIJyP fue descendiendo hasta el año 2004. Inicialmente se fue claramente una política donde se favoreció la emigración de afiliados a las cuentas individuales, debido a los factores explicados en los apartados anteriores: La opcionalidad limitada en favor del pilar privado, la agresiva campaña de las administradoras, las afiliaciones de dudosa voluntad por parte de los afiliados, sumado a la ausencia de publicidad de la administradora estatal, hicieron que ya en el primer año la relación de aportantes sea favorable a las cuentas individuales. En la tabla anterior podemos ver que esta proporción fue favoreciendo a las administradoras, donde se llega a un piso de porción de la masa de cotizantes en manos del Estado. En este momento solo cerca del 18% de los trabajadores cotizaba al régimen de reparto, y las Administradoras privadas retenían el 82% de los aportantes. Esta situación llevó al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) a una gran asimetría en favor del pilar público, y manifestaba una “gradual desaparición” de la Administradora pública

que por el contrario solo contaba con obligaciones financieras, administrativas y de desarrollo de tecnología para todo el sistema.

La reforma parcial que intentó fortalecer el sistema haciéndolo más equilibrado no tuvo el efecto buscado, ya que si bien produjo la recuperación de fondos de pensiones de cuentas individuales y afiliados que pasaron a reparto, no se tradujo en una migración masiva. La “nueva transición” hacia un rol del estado fortalecido que iría corrigiendo esta asimetría fue asincrónica con las nuevas obligaciones contraídas fundamentalmente producto de la ampliación de cobertura pasiva con las moratorias previsionales. Por otro lado, en el año 2008 surgió otro tema en la agenda que hizo necesario recuperar más fondos que fue la ley de movilidad jubilatoria que se analizó en el capítulo anterior.

La crisis financiera del año 2008 fue el epílogo que marcó la decisión de recuperación de los fondos de pensiones. Luego de 14 años el comportamiento distó mucho de cumplir las promesas por las cuales se realizó la se verificaron. Las elevadas comisiones, las crisis económicas, y el brote de inflación que sucedió en Argentina desde la salida del modelo de caja de conversión determinó que las cuentas individuales tuvieran rendimientos muy bajos. Hacia octubre del año 2008 momento que se decidió la finalización del régimen privado la rentabilidad de las Administradoras fue negativa, lo que significa que los fondos de pensiones se vieron reducidos.

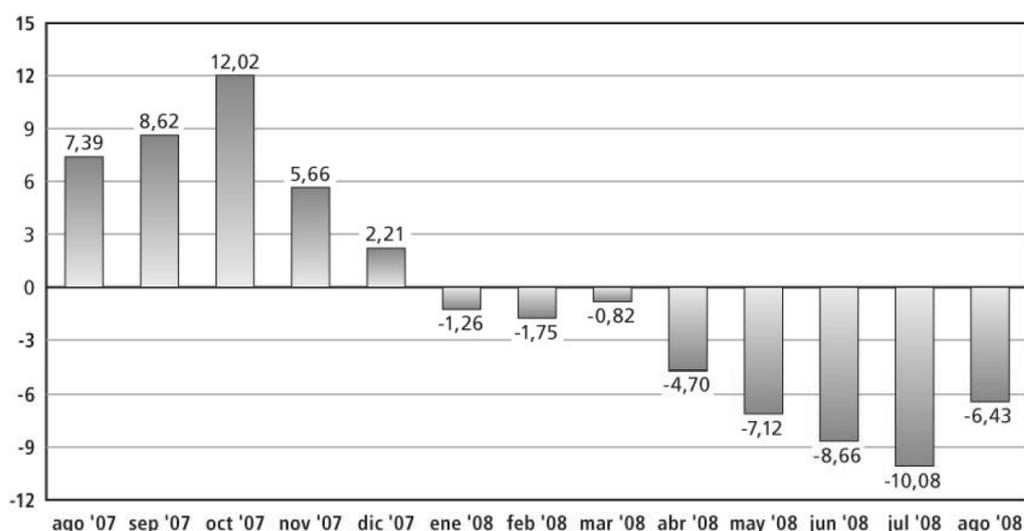
En el año 2008 sucedió un “shock externo” con la crisis de la subprime¹² que generó una situación de parálisis y caída de la rentabilidad. Esto planteó el talón de Aquiles del sistema reformado, ya que los fondos pensionales administrados por el sector financiero estaban colocados en activos del exterior que se desplomaron, y planteó la necesidad acerca de qué medidas tomar para revertir esta situación. Las carteras de inversiones de las AFJP estaban compuestas de acciones de empresas argentinas y extranjeras, títulos públicos (bonos de deuda), fondos comunes de inversión, además

¹² La llamada “crisis de las *subprime*” se origina en una burbuja causada por la sobrevaloración de activos inmobiliarios proveniente de las hipotecas de vivienda que tuvo lugar en los Estados Unidos. Debido a la una baja de tasas de interés y requisitos para acceder a los préstamos para adquirir vivienda. Esto dio lugar a un “auge” del mercado inmobiliario que concedió hipotecas al sector llamado “*subprime*”, es decir clientes con altas probabilidades de entrar en cesación de pagos. Estos activos con tan alto nivel de riesgo, una vez que resultaban impagados y entraban en el balance de las entidades financieras como pago de la deuda, a un valor bastante por debajo de la misma, se les llamó “activos tóxicos”. Esto se puede explicar por prácticas de los bancos que generaron un complicado e intrincado sistema de compra y venta de deudas donde las calificadoras de riesgo jugaron el rol fundamental. El mecanismo central era mezclar en el paquete de activos deudas con alta probabilidad de ser impagas con otras menos riesgosas, lo que llevó a enmascarar la gravedad de la situación. Por su parte el estado y los organismos reguladores fallaron en su capacidad de controlar estas prácticas, lo que llevó que esta deuda se acrecentara y estallara en septiembre de 2008. La consecuencia fue la contracción del crédito y una crisis de liquidez. Una vez perdida la confianza la crisis se expandió a nivel mundial afectando los fondos de pensiones a nivel global y en particular en nuestro país.

de las marginales inversiones productivas. La colocación en el extranjero respondía a que en el mercado local debido no había ganancias suficientes para viable el negocio. Hacia el primer trimestre de 2008 se estimaba que la mayoría de los activos (cerca del 85%) tenían un rendimiento muy malo, es de decir negativo. Lo que sucedió es que tras el inicio de la crisis financiera los inversores comenzaron a desprenderse de los títulos por causa de la incertidumbre que generó este factor internacional. Por otro lado, a comienzos del año 2008 se produjo la “crisis del campo”, un clima de movilización y escalada de la inestabilidad de los mercados, que culminó en el rechazo del impuesto a los productores de soja. Además, el contexto de crecimiento de la inflación de dos dígitos y la ausencia de estadísticas confiables sobre este indicador acarrearón un clima adverso a la rentabilidad de las inversiones en Argentina. A septiembre de 2008, en promedio la rentabilidad anual fue del 2,25% negativa. Por otro lado, se debe resaltar que el asiento de los títulos públicos que poseían las administradoras contaban 27.000 millones de pesos en valores técnicos que no se corresponde con el valor de mercado. Si se le suma la depreciación de estos, con la inflación que se registró en 2008 se alcanzaría una caída total de los fondos de pensiones de alrededor del 20%.

Aún así, esta desvalorización no fue mayor por un artilugio contable: una parte de los títulos públicos que están en manos de las AFJP, por 27.000 millones de pesos, están registrados a sus valores técnicos, y no a los que surgirían de sus precios de mercado, mucho más bajos. Si se descuenta la inflación, la desvalorización de los fondos supera el 20% anual.

Gráfico 17: Evolución mensual de la rentabilidad promedio fondos de capitalización (2007-2008)



Fuente: ANSES (presentación expuesta en el debate parlamentario por la reforma previsional)

Esta baja rentabilidad tuvo un impacto negativo en los afiliados que decidían retirarse al momento de la crisis de las hipotecas. La modalidad de retiro programado consistía en cobrar el monto de fondo de sus ahorros hasta que los mismos se agoten. En el transcurso, los jubilados deben afrontar los riesgos financieros de dicha cuenta de capitalización y debe seguir abonando comisiones mensuales. Vale decir que las cuotas del retiro programado están ajustadas por las tablas de longevidad, es decir que se realiza un cálculo actuarial proyectando cuanto es la expectativa de vida media, y si sobrepasa ese momento se agota el dinero de la cuenta de capitalización, al mismo tiempo que en caso de haber rentabilidad negativa ve menguada su pensión. El escenario de incertidumbre es muy grande en momentos de zozobra financiera porque debe optar por seguir en el fondo esperando que la situación mejore, aparezca la rentabilidad, y por ende se incrementa la jubilación.

La opción de la renta vitalicia previsional implica contratar una compañía de seguro, que será la que pagará la prestación de por vida, y se adquiere con los fondos de la cuenta de capitalización individual, por lo que la crisis económica impactó en la cuantía de los fondos a traspasar al seguro. Cualquier titular que cuenta con fondos en la cuenta de capitalización individual puede pasarse de un retiro programado a una renta vitalicia, pero se verá disminuido a medida que el fondo del afiliado se reduzca y podrá comprar una renta vitalicia de menor monto. Esta última como se dijo le garantizará un ingreso por el resto de su vida.

Las expectativas a largo plazo dependen de variables como la evolución de la inflación y las crisis económicas que deben afrontar estos fondos, pero dado que el sistema tuvo una corta vida no se ha podido evaluar el desempeño en el mediano y largo plazo que muestre una tendencia. Al momento de la extinción del pilar privado se estimaba que la edad promedio era de 40 años, es decir aportantes jóvenes, al mismo tiempo que como se observó anteriormente no se encontraron jubilados puros de capitalización sin componente público a excepción de los retiros de pensión por fallecimiento y los retiros transitorios por invalidez. Así, las proyecciones en contextos con alta inflación como ha sido el de la Argentina durante toda su historia (con excepción de los años 1993-2005) no eran muy halagüeñas para la sostenibilidad de este pilar privado. Cuando se alcanza los extremos de años de servicios y años de cotización al solicitar el beneficio se determina el haber o renta mensual que pasará a cobrar el afiliado. A mayor cantidad de aportes mayor retiro: Esto depende de la cantidad de años aportados, del monto ingresado a la cuenta que está vinculado al salario en la totalidad de la vida laboral, y la rentabilidad del fondo. Así las administradoras deben velar por

dos principios contradictorios: Alta tasa de ganancia, con un gran riesgo para los trabajadores que tienen muchos años para jubilarse, pero un portafolio de inversiones con menos rentabilidad pero que conserve más el valor de la cuenta para personas cerca del retiro y los jubilados. Así existen muy pocas alternativas de inversión para las administradoras que tengan una rentabilidad superior a una inflación real creciente, por lo que la tendencia fue en el último año de vida del SIJyP la descapitalización.

El proceso de reestatización: la eliminación del pilar privado

La fase final de la reforma concluyó en la eliminación del pilar privado. La iniciativa de esta novedosa política, esta vez tuvo su origen en el Poder Ejecutivo y fue defendida enfáticamente por la presidencia quien impulsó el proyecto de ley para eliminar las AFJP. El aspecto más llamativo que esta vez una nueva reforma estructural se realizó en un tiempo récord de 31 días, o sea un mes. Esto, obviamente no dio lugar a estudios técnicos que presentaran argumentaciones fundamentadas en evidencia, ni por otro lado se convocaron a los actores involucrados para que manifestaran su parecer.

La decisión de eliminar la jubilación privada se produjo un mes después de que la Presidenta dijera en los Estados Unidos que la Argentina no necesitaba un plan B ante la crisis que había estallado en el Primer Mundo. Desde la propia administradora estatal su director Ejecutivo, Amado Boudou presentó la iniciativa a la presidenta quien la recibió rápidamente. En octubre del año 2008 se instaló nuevamente la cuestión previsional en la agenda pública al enviarse un proyecto de ley que crearía el Sistema Previsional Argentino (SIPA) con un acto encabezado por la misma presidenta, donde estuvieron los ministros, gobernadores, sindicalistas anunciando que desde el 1º de enero de 2009 se eliminarían las cuentas individuales. El argumento principal fue el pobre desempeño de las cuentas individuales y reforzar el rol del Estado en materia de protección social. Así mencionó que "se da en un contexto internacional en donde los principales estados están adoptando una política de protección hacia bancos; mientras, nosotros protegemos a jubilados y trabajadores". Además reforzó esto con las políticas públicas de inclusión previsional, y la recuperación de los haberes jubilatorios con las sucesivas movilidades que implementó por decreto el ejecutivo. Así la presidenta defendió la medida argumentando:

“Creo, sinceramente, que los partidos populares y democráticos, aquellos que creemos en el Estado, aquellos que hemos dado muestras concretas de creer en el rol que debe cumplir insustituible e irremplazable el Estado, vamos a acordar que realmente estamos ante un verdadero cambio estructural estratégico de defensa de nuestros jubilados y de nuestros pensionados. Y por eso también, para aquellos que no piensan estas cosas del Estado, que todavía siguen aferrados al modelo neoliberal, creo que cuando las medidas estatistas las toma Estados Unidos, Francia o Alemania, son medidas simpáticas, inteligentes, pero que cuando las medidas en defensa del Estado se toman aquí, en casa, concretamente, otra vez aparecen los estatistas, otra vez aparecen los nostálgicos.”

La experiencia comparada apareció en la evidencia cuando Amado Boudou afirmó que las cuentas de capitalización están en vigencia sólo en Chile, Perú, Bolivia y otros pocos países, mientras que los países centrales como Inglaterra, Alemania, Francia y España está en vigencia un sistema estatal de jubilación.

Este anuncio provocó un cimbronazo en el mercado de valores argentino y produjo la salida del sistema bancario de una suma de \$ 7000 de depósitos, según se estimó. Parte de la argumentación a favor de este tratamiento y reforma acelerada tuvo que ver con las repercusiones en el exterior debido a este anuncio. Esto a su vez agudizó la crisis económica en la Argentina, ya que las acciones que pertenecían a las AFJP comenzaron a depreciarse. Se calculó que de los \$90.000 millones que pertenecían a las cuentas privadas en una semana se depreciaron a 78.000 millones. Así mismo, el juez de Nueva York Thomas Griessa congeló cerca de U\$S 800 millones de inversiones de las AFJP en los Estados Unidos a pedido de tenedores de bonos que no habían entrado al canje de la deuda que llevó a cabo el gobierno de Néstor Kirchner (los denominados holdouts's), que al enterarse que dichas acciones pasarían a manos del Estado argentino, solicitaron que los inmovilizara para poder cobrar algo de su deuda.

Por su parte, dentro del espectro político la Coalición Cívica y el PRO, de centro liberal se opusieron a esta medida sosteniendo que era una maniobra para apoderarse los fondos de las cuentas públicas, que se estimaba que ascendían a 95 mil millones de pesos. La UCR apoyó la política argumentando que se trata de un verdadero cambio estructural en las políticas previsionales.

El debate en la Comisión antes del recinto contó con los líderes de las dos centrales sindicales, de la CGT Hugo Moyano, y de la CTA, Hugo Yasky, como así

también Leonardo Fabr  titular de la Asociación del Personal de los Organismos de Previsión Social (APOPS) quienes se mostraron en sintonía con el gobierno en los tiempos de tratamiento del proyecto, pero mencionaron la importancia de mantener las fuentes de trabajo de los empleados de las AFJP. El primero definió la implantación del pilar privado como una “estafa legal”, mientras que el último hizo crítica a la posición del movimiento obrero al apoyar la reforma previsional del año 1993. El líder de la CTA además de denunciar los efectos negativos de la reforma estructural reclamó que se fortalezca el esquema de contralor tripartito entre el Estado, los empresarios y los trabajadores.

La primera sesión se tuvo que levantar la sesión ordinaria del día 3 de octubre pero solicitó una sesión especial para el jueves 6 de noviembre. En esa misma sesión se solicitó el tratamiento de la prórroga del impuesto a la renta mínima presunta, el Fondo de Fomento Andino para obras públicas y la autorización para que tropas de las Fuerzas Armadas puedan salir del país. Lo que se sostuvo desde el oficialismo fue que se priorizó en el debate en la Comisión, la verdadera razón era que todos los diputados *kirchneristas* no se encontraban en el Congreso, motivo por el cual había peligro que no se pudiera reunir el *quórum* para poder tratar el proyecto de estatización de las AFJP, por estar dedicados a temas de política interna del partido por el cierre de listas electorales en el principal distrito del país, la provincia de Buenos Aires.

El proyecto, en medio de un clima de creciente polarización entre el oficialismo y la oposición fue rechazado por partidos de la oposición y las administradoras de fondos. El día 5 de octubre los empleados de los fondos, distintos líderes sociales y de partidos de la oposición se concentraron en la plaza del Congreso para manifestarse contra la iniciativa oficial. Este heterogéneo arco incluyó un grueso de trabajadores del pilar privado, con sector representantes de sectores rurales y partidos que se ubicaron a la derecha de la posición oficial. El principal argumento fue el saqueo que se iba a realizar por parte del gobierno al apoderarse de las cuentas de capitalización individual.

El hecho más destacado del proceso de movilización contra esta medida fue la “vigilia” en el obelisco que encabezó la diputada Elisa Carrió de la Coalición Cívica, sosteniendo que se va a entender todo en dos semanas cuando De Vido anuncie más obras públicas con la plata de los jubilados y en seis meses no haya para pagarles”. Así llamó a no votar la ley en un acto de resistencia pacífica ante lo que llamó “un negociado” que estaba encabezando el gobierno. La convocatoria que hizo a “toda la ciudadanía” y llamaba a apoyar a los diputados de la minoría que votaban en contra de la ley de estatización de las AFJP. Argumentó que “los diputados que hoy van a votar en general

esa ley, incluidos ex aliados nuestros, incluidos los diputados que al amparo de una versión ideológica votan, van a tener que explicarle a toda la sociedad argentina el crimen que cometieron", dado acabarán "terminándole robando a los que están en el sistema estatal y en el privado es un crimen". Añadió la diputada que "aquellos que enarbolan cuestiones ideológicas van a tener que explicarle a la Nación por qué le robaron a los jubilados". Por otro lado, sostuvo que esta movilización era para apoyar a su bloque y otros sectores contrarios a la medida de estatización, sosteniendo que "nosotros queremos testimoniar con nuestros propios cuerpos estando afuera que creemos profundamente que tenemos que ser solidarios con el futuro robo a los jubilados y no ser cómplices de eso".

Dentro del arco político Elisa Carrió y Mauricio Macri fueron quienes más se opusieron a la ley, siguiendo el argumento mencionado. Se realizaron manifestaciones con sin banderas pero que dejaron en claro su negativa a la sanción, donde estuvieron figuras como Patricia Bulrich, Federico Pinedo, Esteban Bulrich, el rabino Sergio Bergman y sectores representantes del campo se concentraron frente al congreso donde se congregaron con empleados de la administradoras.

El día 24 de octubre hubo una marcha de trabajadores del pilar privado fundamentalmente para defender sus fuentes de trabajo en la Plaza de Mayo. La principal preocupación era el destino incierto de los 15.000 trabajadores de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, que no tenían claro que pasaría con sus puestos de trabajo una vez sancionada la ley. Al mismo tiempo también hubo una menor defensa al pilar privado y al principio de cuentas individuales. El clivaje que se reeditó fue el que había sucedido anteriormente a comienzos de año con el enfrentamiento entre la el gobierno y los sectores agrarios.

El proyecto ingresó por la Cámara de Diputados y fue aprobado el 7 de noviembre de 2008 en una sesión que duró 14 horas con 162 votos positivos y 75 en contra. Los bloques del justicialismo se alinearon con esta medida estatista junto con los bloques del Partido Socialista, Solidaridad e Igualdad (SI), CTA y el Movimiento Popular Neuquino (MPN). Los partidos la Coalición Cívica, que encabeza Elisa Carrió y el PRO votaron en contra. Sin embargo la oposición no logró articular un arco capaz de bloquear la iniciativa oficial, aunque logró neutralizar las críticas con la introducción de la autarquía de los fondos de la ANSES, que impediría en principio el manejo concentrado de los recursos previsionales por parte del gobierno nacional. Los fondos de las administradoras consistían en ese momento de 80 mil millones de pesos en activos de las cuentas, mientras que se totalizarían 15 mil millones más en concepto de

aportes que se derivan a las AFJP. Esto fue una importante entrada de dinero en un contexto de crisis económica, cuando la economía estaba en los albores de la recesión.

Los argumentos de la oposición cuestionó la utilización discrecional por parte del gobierno de los nuevos fondos que entrarían al erario público, que le daría una gran capacidad de maniobra. Se puntualizó que no se trataba de un debate del sistema previsional en su conjunto sino que reducía la política a una transferencia de fondos del sector privado al sector público. Se resaltó que es una confiscación a los afiliados a las AFJP, ya que el dinero de las cuentas individuales pertenecen a los cotizantes y no al gobierno. Luis Galvalisi (PRO) sostuvo que "el problema no es si el sistema de reparto es bueno o es malo; la cuestión es que la historia nos condena". El argumento por parte de los diputados del oficialismo en manos Guillermo Pereyra (FPV), retrucó que el "saqueo es el que realizan las AFJP que, con el apoyo de partidos políticos afines a la dictadura, hicieron su negocio y apenas si invirtieron en obras de infraestructura o emprendimientos productivos". Además se sostuvo que la carga de las obligaciones de todo el financiamiento de las prestaciones recaía en el erario público, mientras que las administradoras retenían la mayor parte de las cotizaciones pero no tenían casi erogaciones por la "juventud" del nuevo sistema. Juan Carlos Díaz Roig (FPV), presidente de la Comisión de Previsión Social dijo que "plantear un sistema mixto es cargarle a una sola generación de empresarios y trabajadores una doble mochila sobre sus espaldas: pagar a los jubilados y ahorrar es imposible de concebir macroeconómicamente".

Luego, se puntualizó que se debe devolver en caso de estatizar los fondos de pensiones privados el 15% que retiene el gobierno nacional para financiar el déficit del sistema previsional. El gobierno rebatió las argumentaciones a la oposición en los temas fiscales argumentando que muchas veces debió asistir a las provincias para compensar los desbalances de sus cuentas de las cajas jubilatorias provinciales.

Finalmente, se señaló que se debería controlar la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES. El diputado Jorge Sarghini (Justicialismo Nacional), el puntualizó que "con el superávit previsional el Gobierno puede hacer lo que quiera: desde pagar la deuda externa hasta entregar subsidios para los amigos", advirtió. Finalizó sus palabras y sobrevino una catarata de discursos opositores. "No es éste un debate ideológico, capitalización versus reparto -agregó Marta Velarde (justicialismo republicano)-. Es un manotazo de caja en tiempos de necesidad financiera." El Director Ejecutivo de la ANSES, Amado Boudou, defendió la buena gestión que se hará de los fondos diciendo que "el Gobierno "no va a agarrar la plata

[de los fondos previsionales] para gastarla". Y añadió: "Nosotros vamos a mantener los plazos fijos en los bancos para mantener la liquidez del sistema; pero hay que reorientar fondos a la economía real". Además, garantizó que el destino de los fondos previsionales en primer orden será para pago de beneficios jubilatorios

El 20 de noviembre de 2008 se trató en la Cámara Alta el Proyecto de ley de estatización de los fondos privados. La iniciativa se aprobó por 46 votos positivos y 18 negativos a los que se sumaron 7 abstenciones. El primer grupo contó con el apoyo del oficialismo *kirchnerista*, sumado a otras fuerzas como el Movimiento Popular Neuquino (MPN) y el ARI de Tierra del Fuego. Los votos negativos recayeron en la Unión Cívica Radical, (UCR), la Coalición Cívica peronistas disidentes y partidos provinciales de centro-derecha. Otra vez, las voces contrarias al proyecto manifestaron la necesidad de "hacer caja" frente a la crisis y afrontar el año electoral que se avecina. "Estamos sacándoles los fondos a los jubilados para ponerlos en manos del ministro De Vido (Julio, titular de Planificación Federal)", acusó Delia Pinchetti (Fuerza Republicana-Tucumán). Nuevamente la principal argumentación del FPV fue el pobre desempeño de las administradoras y cuestiones de principio: se acusaba a las AFJP de haber hecho su negocio mientras llevaban al fracaso al sistema de capitalización creado en la primera presidencia de Carlos Menem, quince años atrás.

Cuadro 23: Principales puntos tratados en el debate por la estatización de las AFJP

Argumento	Oficialismo	Oposición
Transferencia de los fondos	Las AFJP tuvieron saldos negativos por la crisis y el Estado es el garante de la seguridad social por lo que debe salir al rescate de los futuros jubilados. Se debe ahorrar y al mismo tiempo llevar la carga fiscal de los costos de transición.	El proyecto se reduce a una simple transferencia de fondos del sector privado al público.
Administración de los fondos	Las AFJP no velaron por el patrimonio de los afiliados y cobraron altas comisiones por administrar los fondos. El Estado Nacional financió la mayoría de las prestaciones puestas al pago por el régimen de cuentas individuales	Se trata de una confiscación a los afiliados al pilar público
Coparticipación de recursos de la seguridad social	El Estado nacional debió asistir con 4000 millones anuales al régimen de coparticipación para garantizar el haber mínimo de sus jubilados.	Se debe devolver el 15% de coparticipación a las provincias en concepto de precoparticipación del sistema jubilatorio

Administración de los nuevos fondos estatales	Se trató de eludir este punto que fue planteado por la oposición. Se dijo luego que se van a mantener los activos para conservar el valor además de orientar inversiones en la economía real.	No se garantiza la autonomía de la ANSES y se deben arbitrar medios para poder controlar la gestión del FGS
---	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a los debates parlamentarios

Los cambios introducidos por la nueva ley

La aprobación del proyecto eliminó el régimen de cuentas de capitalización individual y mantuvo el régimen jubilatorio público de reparto absorbiendo los fondos del pilar privado. El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) como se denomina desde la ley, únicamente prevé la existencia un sistema solidario de reparto. Esta normativa que se sancionó como ley N° 26.425 garantiza a los afiliados y jubilados del régimen de Capitalización extinto, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, ya que "serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público". En el artículo 2º de la ley, se remarca que el Estado "garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley". Se contabilizan que los servicios prestados bajo relación de dependencia o como autónomo sean como si hubieran aportado a la ANSES, es decir, un aporte del 11%. Al mismo tiempo los beneficios bajo modalidad actual de Renta Vitalicia Previsional continuaron abonándose a través de la correspondiente Compañía de Seguros de Retiro.

Un punto polémico fueron los denominados "aportes voluntarios", es decir las cotizaciones adicionales que constituían un "tercer pilar" no obligatorio. La normativa estableció un marco para regulaciones futuras al sostener que "podrán transferirlos a la ANSES para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad". Este punto que fue muy residual quedó sin resolverse hasta el día de hoy

La administración de los nuevos fondos transferidos quedó en manos de un concejo que funcionará en el ámbito de la ANSES, a cargo del llamado Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público. Este órgano ejecutivo está conformado por 3 representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas, 2 de las organizaciones empresariales más representativas, 2 de las entidades bancarias, y 2 del Congreso de la Nación. El FGS estará bajo la órbita de un Comité Ejecutivo que presidirá el director ejecutivo de la ANSES, e la integran también el Secretario de Finanzas, el de Hacienda, y el de Política Económica. Además se especifica la función del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA contribuyendo "al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al SIPA y la preservación de los activos de ese fondo". Se establecen reglas de inversión, dado que "deberán ser invertidos en activos financieros nacionales incluyendo, entre otros instrumentos, cuentas remuneradas del país y la adquisición de títulos públicos o títulos valores locales de reconocida solvencia".

Las medidas para eliminar las administradoras implicaron una "absorción" de los costos por parte del Estado para neutralizar las posibles resistencias al proyecto. El artículo 13 señala que "en ningún, caso las compensaciones que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación de la presente ley". Al mismo tiempo se dejó expresado en la ley que se contratarán en el sector público a los empleados de las AFJP. Se estableció que "se realizarán todos los actos necesarios para garantizar el empleo de los dependientes no jerárquicos de las AFJP que opten por incorporarse al Estado nacional en cualquiera de sus dependencias que éste fije a tal fin, con reconocimiento de la antigüedad a los efectos del goce de las licencias legales o convencionales" En tanto, el personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las comisiones médicas "será transferido a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en proporción y oportunidad que sea necesario para su funcionamiento".

La primera reforma estructural que elimina el pilar privado en el mundo

La reforma hacia un sistema de monopolio estatal que cierra la jubilación privada, fue además de la primera de este tipo, la más rápida y donde menos debate hubo. Un anuncio cargado de proposiciones que apuntaban al pobre desempeño del pilar privado, y poca evidencia sobre las opciones de políticas marcaron los debates y la modificación del sistema previsional. El nudo central del oficialismo fue el fracaso de la primera ola de reforma que tuvo lugar en 1993-1994. Las razones fueron también la coyuntura del nuevo sistema mixto que había intentado realizar una reforma no estructural en 2007 que no tuvo el efecto esperado, sino que mantuvo la estructura desigual donde se siguieron concentrando los aportantes en el régimen privado y las obligaciones en el régimen público.

El régimen de capitalización no tuvo el efecto esperado en las variables del mercado de trabajo, aumentando la cotización, como tampoco aumentó la cobertura pasiva. Esto podemos resumirlo en “las promesas incumplidas” del régimen de cuentas individuales. La supuesta virtud que irían a traer los fondos privados de pensiones no se corroboraron en la realidad, al mismo tiempo que profundizaron los problemas del pilar público.

El principal problema que tiene el régimen de reparto es la solvencia y la sustentabilidad. Las causas siguieron siendo las mismas que se fueron puntualizando en los capítulos anteriores. Entre algunas de las dimensiones que contribuyeron fueron el crecimiento de la informalidad, el desempleo, el recorte de las contribuciones patronales de 1993, el envejecimiento poblacional. El pago de las pensiones concentró el principal rubro del gasto social en la Argentina, y esta tendencia iba acentuándose. El erario público estaba exhausto por el pago de las jubilaciones, y la “cuestión previsional” tuvo una centralidad durante los años 90’s y volvió con fuerza en los años 2000 luego de la gran crisis social de los años 2001-2002.

La alternativa de política estaba legitimada en un contexto de reformas que iban en contra de la privatización y buscaban realzar y fortalecer el rol del Estado. Argentina llevó a cabo la reforma pro mercado en un contexto democrático, a diferencia de la implantación de las primeras mudanzas que se hicieron en contexto autoritario como el caso chileno, o el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional argentino. El clima ideológico era el fin de los socialismos reales y el triunfo de la economía de mercado a nivel global, que sumado a la crisis de los modelos de industrialización sustitutiva de matriz estadocéntrica (Cavarozzi, Marcelo Cleaves & Garretón, Manuel Antonio Molina, 2004; Garretón & Espinosa, 1992) encontraron en las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito una prescripción que en su momento se vio

como una opción viable que traería el desarrollo. En un nivel más profundo de esta lógica el reemplazo de mecanismo de solidaridad intergeneracional, se veían como ineficientes, sumado al desempeño que tenía el sector público en asegurar los derechos de la seguridad social en contextos de crisis económicas. Así Argentina, que tuvo un sistema embrionario de cuentas de capitalización colectiva administradas por los gremios, y luego contó con un robusto sistema de reparto estatal a partir de la posguerra, introdujo un novedoso elemento en estas latitudes como los fondos de capitalización individual. Así las contribuciones de los titulares ingresaban al sistema financiero para valorizarse y aumentar el monto del fondo privado que supuestamente redundaría en el largo plazo en una mejora del retiro del cotizante. El problema de la discrecionalidad, mala administración gubernamental, quedaba reemplazada por la seguridad del mercado. Esto al mismo reemplazaba el criterio de prestaciones definidas, donde el Estado garantiza una sustitución de los ingresos previos al retiro, a un principio de contribuciones definidas donde había una correspondencia entre lo aportado y lo recibido al momento del retiro.

La subsidiariedad del Estado no pudo resolverse con una reforma parcial, sino que la desventaja y el marco normativo a favor del sistema privado, quedó como la gran deuda pendiente. Al mismo tiempo en el nuevo esquema el Estado llevó a cabo la tarea de elevar la cobertura pasiva a niveles totales, pero sin aumentar las cotizaciones activas, es decir sin poder subir la cantidad de contribuyentes a la seguridad social. El Estado debe responder por las obligaciones presentes y futuras, pero no contaba con los medios para poder solventar estas obligaciones en el largo.

El mercado financiero tampoco se fortaleció con la implantación de las cuentas individuales. El principal problema que tuvo que sortear el mercado de capitales fue la rentabilidad frente la inflación. En el contexto de la convertibilidad y estabilidad de precios se dio una coyuntura favorable para el desarrollo de las cuentas individuales, pero sin embargo los problemas del mercado de empleo minaron las posibilidades de hacer crecer un sistema financiero. A eso se sumó que luego de la salida del esquema de caja de conversión la inflación comenzó a tener dos dígitos y eso llevó a los fondos a un dilema. Las inversiones se refugiaron en bonos públicos, activos en el extranjero, o cualquier instrumento que sirva como reserva de valor ante la devaluación y la inflación. Por ello, la rentabilidad social y crecimiento económico que debería traer el desarrollo de un mercado de capitales no se corroboró en la realidad. Esta gran inestabilidad del mercado de capitales argentino tuvo como consecuencia una gran impredecibilidad de las contribuciones definidas, dado que dependía de la coyuntura en

la cual se producía el retiro, el monto total del fondo de jubilación. Estos terminaron siendo muy sensibles a las crisis económicas, y en el contexto de la crisis financiera internacional se atacó el principal punto débil de las inversiones que fueron las colocaciones en el exterior, que siempre operaron como reserva de valor. Esto podía determinar un buen o mal haber dependiendo del contexto en el cual se retirara y aspectos incluso domésticos. Con el correr de los años, la inflación, y la crisis financiera el régimen de cuentas privadas manifestó sus limitaciones que fueron puestas en evidencia con las primeras políticas que realizó el gobierno.

El fracaso de la implantación del pilar privado tuvo dos facetas. En primer lugar, agravó el problema fiscal por los costos de transición, y por otro lado, no resolvió los problemas estructurales de mercado de empleo y baja cobertura activa y pasiva. Salir del régimen privado significaba recuperar los fondos que el Estado estaba dejando de percibir, al mismo tiempo que dejaría de agravar en el largo plazo el problema de la caída de la cobertura. La crisis financiera del año 2008 mostró una ventana de oportunidad (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007), donde el flujo de eventos encajó con la serie de políticas que estaba llevando a cabo el gobierno de retornar al Estado y las sucesivas estatizaciones que venía haciendo.

El régimen privado trasladaba al mercado como proveedor de seguridad social, pero por el mandato constitucional, la estructuración histórica del régimen de bienestar en la Argentina hubiera sido imposible eliminar su responsabilidad, por más reformas hacia una economía de mercado que se hubieran realizado. En este sentido el legado la tradición estatista del régimen de bienestar fue un legado histórico determinante (Pierson, 1996). Las AFJP constituyeron un problema fiscal en ese momento, y al mismo tiempo un problema fiscal a futuro. La estatización de los fondos privados fue una operación de “sinceramiento” de la responsabilidad y la recuperación de los fondos necesarios para afrontar las obligaciones. Sin embargo, los cuestionamientos por parte de actores contrarios a la política de eliminación del pilar privado tenían una justificación basada en la trayectoria que había tenido el manejo de los fondos públicos de pensiones en la historia de nuestro país. Las demandas de transparencia, fijar reglas claras de inversión y el diseño de mecanismos de control son todavía una deuda pendiente en la reforma previsional.

La sanción de ley elimina además del pilar privado las prestaciones que otorgan las cuentas individuales. Esto amortizó los costos de transición, ya que a los activos en manos de las administradoras que eran de \$90.000 millones, se calcula que a valores

del año 2008 ingresarían un flujo anual de 15.000 millones de pesos, que son los fondos que recibían por año las administradoras.

Los impactos de la reforma previsional

A partir de la sanción de la ley 26.425, ANSES goza de autonomía financiera y económica. Además, estará bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, en el ámbito del Congreso Nacional. Este esquema busca que los representantes del pueblo y de las provincias tengan un rol activo en el seguimiento y el cuidado de los fondos, en tanto que éstos pertenecen a los aportantes y no al Estado Nacional. El sistema previsional unificado está basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo.

Se calcula que ingresaron a las arcas de la ANSES de cerca de US\$ 30.000.000.000 (treinta mil millones de dólares que equivalían en pesos en su momento a \$74.000 millones en el año 2008) que administraban las AFJP, propiedad de los cotizantes del sistema de pensiones. Estos recursos pasarán a formar parte de una caja única con una función diferente, ya que pasaron a ser la garantía del pago futuro de los beneficios que administra el Estado, constituyendo un excedente con fines anticíclicos, a la vez que las inversiones constituyen una cuenta de capitalización colectiva con un propósito de generar inversiones productivas y desarrollo en sectores estratégicos. Las AFJP se eliminaron como personas jurídicas: al momento de la sanción de la ley se habían concentrado en 10 (cuatro de bancos: dos privados, uno estatal y uno cooperativo); dos de aseguradoras, una de sindicatos, una de una obra social, una de una entidad profesional y otra de una constructora), y contaban con entre 11.000 y 15.000 empleados, dependiendo como consideremos los trabajadores. Sus activos pasaron a formar parte del fondo de garantía del régimen previsional público, y se invirtieron en activos financieros, incluidos bonos del Estado. Esto le dio un gran poder de maniobra al Estado argentino dentro de la crisis financiera mundial. Vale decir que los efectos sobre el ahorro negativos que se suponía iba a tener la estatización de los fondos de las administradoras no son tales, debido a las características de los portafolios de inversiones que centralmente se hallaban en bonos públicos. En suma, con el nuevo esquema normativo el Estado es quien administra los fondos y otorga los beneficios de la totalidad los jubilados y pensionados, recuperando el rol central que había tenido antes de la reforma hacia un sistema de capitalización.

En lo referido al juego de actores presente en esta política, hubo una ambigüedad en lo que respecta a los partidos de la oposición, dado que algunas fuerzas (encabezadas por el ARI) sostuvieron que esta vuelta al sistema público era el retorno a la pauta tradicional en donde los gobierno usaban el régimen previsional público para financiar los déficits coyunturales y que la autarquía financiera no estaba asegurada. Sin embargo, las mayorías de las fuerzas políticas se vieron favorables a la estatización del sistema jubilatorio. Por su parte los sindicatos estatales y previsionales se mostraron a favor de dicha política, dado que veían una ampliación de su base de poder. Las Administradoras de Fondos de Pensiones, sin embargo no manifestaron mucha resistencia más allá de algunas presentaciones judiciales; mientras que los empleados de las mismas se movilizaron activamente para expresarse en contra de la estatización, argumentando que era la eliminación de sus fuentes de trabajo. Como respuesta a esto, el gobierno neutralizó la resistencia de los trabajadores de las AFJP incorporándolos a la administración pública, haciendo una política de absorción de los costos de la reforma nuevamente, para evitar la movilización en contra de los potenciales afectados por dicha política. Esto permitió que la re-estatización se pudiera llevar a cabo de manera rápida y eficaz sin actores movilizados en contra, al mismo tiempo que no se brindaron demasiadas argumentaciones técnicas sobre la viabilidad y el modo que funcionaría el nuevo sistema, sino que gran parte de la justificación de la política fue la importante inclusión previsional público que se había llevado a cabo y el pésimo funcionamiento del sistema privado.

Con la entrada en vigencia de la ley los 9,5 millones de trabajadores afiliados al régimen privado pasarán compulsivamente a formar parte del régimen de reparto gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). De estos solamente el 38% se encontraba cotizando, es decir 3,7 millones, lo que demuestra la sustentabilidad del régimen privado tendría importantes problemas de cobertura en adultos mayores en el largo plazo. Sus fondos pasarán a una única cuenta que administrará la ANSES, y no se considerarán los montos ahorrados individualmente sino la cantidad de años y meses aportados por el trabajador a una AFJP que se computarán como si hubieran sido al régimen de reparto. El régimen general de 30 años de servicios sigue respetando el extremo de años de servicios estipulados en la ley 24.241 del año 1994.

Los beneficiarios del sistema privado se encuentran en dos situaciones. Aquellos que poseen una renta vitalicia en una compañía de seguros de retiro solamente quedan bajo la órbita de la aseguradora y no se genera ningún compromiso con el Estado,

excepto el reconocimiento de los aportes bajo el anterior sistema. Los que al momento de la sanción de la ley se encuentren percibiendo su jubilación, retiro por invalidez o pensión por fallecimiento bajo la modalidad de retiro programado con componente público pasarán a percibir la totalidad de su ingreso por el régimen público.

La diferencia fundamental entre ambos regímenes es el principio para calcular las prestaciones. Las cuentas individuales establecen una relación entre el monto total del fondo del afiliado y la expectativa de vida del país en el momento del retiro, mientras que en el pilar público se asegura una tasa de reemplazo en base al promedio actualizado de las últimas 120 remuneraciones, es decir los 10 años anteriores al retiro. La fórmula además establece que el haber inicial se multiplica por la cantidad de años por aportes.

En lo que respecta a los montos por cobrar se estableció que lo que se percibirá será el más alto que se haya percibido en enero y septiembre de 2008, ya que el retiro programado la cantidad de cuotas que percibe el afiliado tiene un importe diferente en función de los resultados positivos o negativos que tiene el saldo de la cuenta de capitalización individual por las inversiones. Debido a que hubo resultados negativos en todos los fondos todas las prestaciones sufrieron disminuciones. Lo que no se precisó todavía es el destino de los aportes voluntarios que la ley disponía que se transferirían a la ANSES o una Administradora privada para incrementar el haber jubilatorio a futuro, pero no se determinó la fórmula ni la modalidad de reconocimiento de este aporte adicional que realizan los afiliados. Por lo tanto, no está definido cómo compensará la ANSES a quienes hicieron aportes extraordinarios.

Otro punto destacable es que las cuentas individuales dejan de ser ahorros, por lo que no poseen un carácter hereditario en caso de que el titular no tenga derechohabientes de la pensión por fallecimiento, al mismo tiempo que se elimina la posibilidad de gozar del fondo al cumplir la edad de retiro pero no se reúnen los años de cotizaciones para acceder a la jubilación ordinaria de capitalización.

Epílogo de la reforma: El fin de las políticas de expansión de la seguridad social

Pasado la política de estatización del sistema jubilatorio, encontramos que los lineamientos de la política previsional fueron cambiando en base a dos hechos

fundamentales: Por un lado, el debate sobre el 82% móvil, y por otro la reducción del derecho para la ampliación de la cobertura previsional.

En lo que respecta al primer punto, durante el año 2010 se dio una coalición de actores que impulsaron el denominado “82 % móvil” que implicaba un monto de haber igual a ese porcentaje de un activo del mismo rubro, con una movilidad automática atada a la evolución de los salarios. En este punto encontramos que tanto las asociaciones de jubilados, los sindicatos, y los partidos de la oposición vieron como una oportunidad para llevar a cabo una importante política que revestía una amplia legitimidad. Sin embargo, el gobierno nacional fue el principal opositor a esta medida argumentando que esto implicaría una erogación no presupuestada. La ley 26.649 establecía una prestación mínima equivalente al 82% del salario mínimo vital y móvil y la recomposición de los haberes.

El debate se planteó como una estocada y una crítica a las políticas previsionales luego de la estatización de los fondos de las AFJP y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Así, se buscó otorgar el 82% móvil del salario mínimo vital y móvil a las jubilaciones mínimas con el argumento que planteó el presidente de Comisión de Previsión y Seguridad Social de la Cámara Baja, Eduardo Ibarra, de hacer una redistribución, ya que “es justo que distribuyamos este crecimiento [económico] en aquellos trabajadores que se aguantaron todas las crisis” y hoy están jubilados.” Los que se opusieron a la reforma manifestaron que se debe avanzar hacia una reforma integral del sistema previsional, como el diputado de Proyecto Sur, Claudio Lozano que afirmó que “estamos incubando una bomba previsional”. Estas posturas fueron seguidas por el oficialismo, y el partido Nuevo Encuentro, este último que manifestó a través de su diputado Carlos Heller que el bloque se iba a abstener de votar por no abrirse la discusión sobre la sustentabilidad del sistema previsional. Por su parte, el diputado del oficialismo Díaz Roig se manifestó en contra argumentando que “el sistema de haberes jubilatorios de Argentina es el mejor sistema de América Latina” y que “el Fondo de Garantía de Sustentabilidad Social no es un dinero en una caja, lo que llevaría a un problema de liquidez”.

La cuestión del destino de los fondos previsionales fue planteada por diputados como Felipe Solá, quien sostuvo que “los fondos de la ANSES son de los jubilados y nos indigna ver cómo usan el fondo de garantía de sustentabilidad de la ANSES para otros fines”. Y agregó: “Tenemos más ingresos y el 82% se puede pagar. La plata está, el tema es en dónde va a estar”. Esta idea fue cobrando mucha fuerza en la opinión pública y sectores de la oposición a raíz del régimen de inversiones de FGS, y las

nuevas políticas de seguridad social de niñez y educación que se crearon por decreto y sin un debate profundo.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo vetó dicha ley “por considerarse que la citada norma violaba la Ley de Administración Financiera, (dado que la Ley implicaba un incremento del gasto no previsto en el presupuesto, sin indicar la fuente de recursos que financiaría el proyecto) y que, en caso de ser operativa, implicaría la quiebra del SIPA” (Bertranou et al., 2011). Por consiguiente, esta política surgida de una amplia coalición de actores, y que gozaba de una amplia legitimidad en todos los sectores de la sociedad fue obturada por la presidencia, marcando la pauta que en materia previsional se regiría la misma modalidad seguida en todas las arenas de política: una fuerte impronta proactiva y decisionista que comienza en 2009.

En los fundamentos del decreto 1482/10 que observaba totalmente esa ley se hace referencia a los cambios que se experimentaron en la política previsional. Además menciona que no especificaba los recursos para hacer frente a las obligaciones que debían a comenzar a pagarse en el lapso de 30 días, por lo que se violaba la ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, a la vez que:

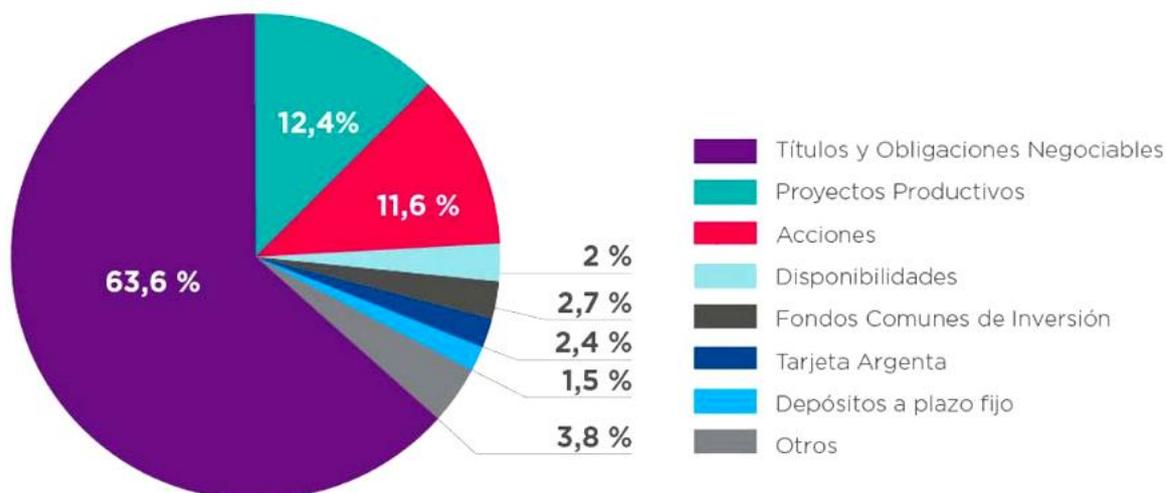
“desde la oposición, buscan impedir que continúe la mejora constante, la recuperación de derechos, la reparación de los daños sufridos, en un marco de racionalidad, sustentabilidad y gradualidad que implica la mejora de todos, especialmente de los que menos tienen en la medida que el crecimiento del país lo hace posible y sobre todo, sustentable. Que este Gobierno estima que una decisión de la envergadura como la que se pretende imponer, con tal incidencia económica y financiera, sólo debería tomarse adoptando todos los recaudos necesarios para que no se convierta a corto plazo en una trampa para millones de jubilados y por supuesto para toda la sociedad y no proponerlo en forma demagógica y nefasta intentando engañar a todos los argentinos.”

Por lo tanto, se estimaba que esta propuesta llevaba a la irracionalidad financiera, acusando a los promotores de una irresponsabilidad. Esta nueva etapa además destacaba la incorporación de las políticas de niñez en el esquema de seguridad social al sostener que la unificación del SIPA fue lo que permitió llevar a cabo las políticas de renta universal a la niñez, ya que “la decisión de unificar los Sistemas y la administración integral de los fondos de la ANSES permitió al Gobierno Nacional tomar otra decisión: la trascendente creación de la ASIGNACION BASICA UNIVERSAL POR HIJO PARA LA PROTECCION SOCIAL que puso en igualdad de derechos a los

hijos de trabajadores del sector informal y desempleados respecto al sector formal, dando cobertura a 3.500.000 niños, tomando la decisión que dicha asignación sea abonada por la mencionada Administración, ello por cuanto la misma abona el salario familiar de los trabajadores 'en blanco'." Esto marca que frente las políticas de mantenimiento de ingresos en los adultos mayores, entran otras áreas de envergadura al sistema nacional de protección social, como la cobertura a la niñez y la protección de trabajadores en la informalidad y desempleo. Estas áreas que estaban fuera del rango de la seguridad social contributiva, y pertenecían a la órbita de Desarrollo Social, como políticas focalizadas y reactivas empiezan a plantearse como un subsidio universal, una renta básica y desprenden la noción de seguridad social del mundo del trabajo.

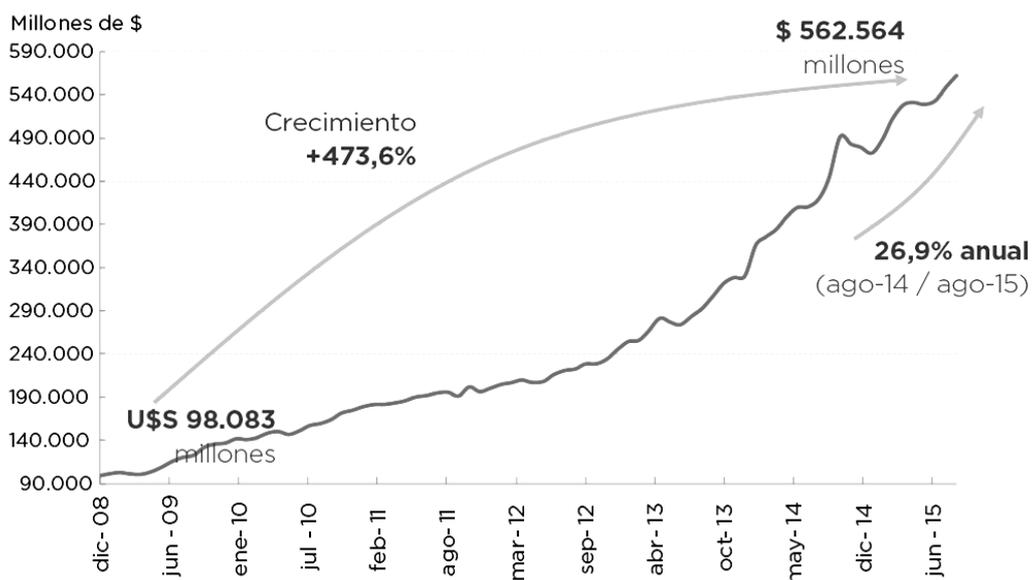
No debe olvidarse que en la agenda pública se empezó a generar una posición favorable a esta reforma en la sustitución de los haberes jubilatorios, en virtud que en el año 2009 se establece por decreto la Asignación Universal por Hijo (AUH) que era una salario familiar destinado a los que no estaban incluidos en la seguridad social contributiva y debía ser financiada por la ANSES. Esto generó una reacción adversa de sector pasivo, porque se argumentaba que se sacaban dineros de Fondo de Garantía de Sustentabilidad en gastos corrientes que no tendrían una rentabilidad a futuro; a lo que se sumó el Programa Conectar Igualdad (entrega de computadoras para docentes y alumnos de escuelas públicas) y una progresiva inversión en sectores productivos y paleamiento de déficits públicos mediante dicho fondo. Por consiguiente, en la coalición promotora apareció la idea que la ANSES gozaba del dinero para hacer pago al famoso 82% móvil y la oposición vio una ventana de oportunidad para hacer rentable esta demanda histórica de este gobierno, a la vez que erosionar al oficialismo. Así mismo, se decía que Fondo de Garantía de Sustentabilidad tenía una rentabilidad limitada, dado que más de la mitad de las inversiones estaban en títulos públicos con una rentabilidad menor a la inflación, lo que implicaba lisa y llanamente que dicho fondo estaba reduciéndose. En el siguiente gráfico, vemos la distribución de las inversiones del mismo.

Gráfico 18: Cartera de inversión FGS año 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FGS enero de 2015

Gráfico 19: Crecimiento FGS 2008-2015



Fuente: Datos suministrados por la Subdirección Ejecutiva Operación del FGS - Período: julio/12

Por otro lado, paralelamente al aumento del uso de la ANSES para inversiones de dudosa rentabilidad financiera a largo plazo, en el año 2010 se comienza a restringir

el acceso a la jubilación de amas de casa mediante la reglamentación de los requisitos de probatoria para acreditar los aportes como Servicio Doméstico Monotributista (SDM). A grandes rasgos, la moratoria implementada en año 2006 permite comprar aportes hasta el año 1993, con lo cual los afiliados que progresivamente iba cumpliendo la edad jubilatoria no podían incluir los 30 años de servicio en dicho plan de regularización. Como mecanismo para hacer frente a los años que le restaban para acceder al derecho jubilatorio, la modalidad usaba fue el pago de aportes como personal doméstico desde el año 2004, que incluía una cotización muy baja y estaban acreditados automáticamente sin más requisito que registrar la contribución paga.

Al advertirse la difusión de este mecanismo se reglamentó mediante la Circular de ANSES SDP N° 1 del año 2010 que para los servicios de SDM se debería presentar documentación respaldatoria y posteriormente verificar en sede del empleador. Así mismo se endureció el reconocimiento de dichos derechos, mediante la Circular GP de ANSES N° 30/10 de junio de ese año que estableció que los servicios debían incluirse junto con la declaración jurada de autónomos mediante un aplicativo informático, abonar los intereses devengados, y así mismo verificarse la real prestación de servicios mediante la compulsa en sede del empleador y las adyacencias vecinales. Esto generó una oleada de beneficios denegados por no tener estos años probados, y tácticamente implicó el cese de la política de expansión de la cobertura nacida en 2006 para los solicitantes que han cumplido la edad jubilatoria en los últimos años. La Circular SDP 1/10 establece que:

“los pedidos de Prestación Básica Universal (PBU) mediante la acreditación de servicios domésticos, deberán exigir a los peticionantes la siguiente documentación, con sujeción a la categorización dispuesta por la presente a saber: a) Libreta de Trabajo (prueba no esencial) (art. 11 Decreto Ley N° 326/56); b) Recibos de Sueldo extendidos por el dador de trabajo (F 102 AFIP); c) Constancias de Sindicato; 1d) Certificado de Obra Social; 2e) Tickets de aportes – contribuciones obligatorios establecidos por el artículo 3 del Régimen Especial para Empleados del Servicios Doméstico (Título XVIII de la Ley N° 25.239), con el respectivo cumplimiento de todos los rubros mencionados en el mismo por la totalidad de los períodos impagos y reconocidos extemporáneamente, los cuales deberán ser anexados a la actuación administrativa; f) Exigir el cumplimiento del formulario “Anexo I Declaración Jurada Régimen Especial para Empleados del Servicios Doméstico establecido en la presente circular, para ser glosado al expediente previsional de manera de acreditar la categoría del trabajador. Cumplido estos recaudos se merituará los servicios para el otorgamiento de la PBU en los términos de la presente

circular. Si se dispusiera la sustanciación de la verificación de servicios conforme se expone en el artículo 3º, deberá condicionarse la validación de los servicios laborales a la resultas del mismo.”

Así además de adjuntar todo tipo de pruebas que en la práctica imposibilitaba la acreditación ser tareas de servicio doméstico extemporáneo, salvo que la verificación de un funcionario de ANSES en domicilio del empleador diera resultado positivo, tuvo como consecuencia que este mecanismo para sumar años de aportes para completar los 30 años de cotizaciones no fue más útil. En los años anteriores la ANSES consideró estos aportes declarados después del año 2000 como válidos para el cómputo de servicios, pero con la nueva etapa donde la cuestión previsional y la expansión de la cobertura quedó relegada, encontramos que se priorizaron otras áreas de políticas, y por ende surgió la voluntad de restringir el acceso a nuevos jubilaciones sin aportes, utilizando el pilar contributivo. Por ello, vemos que la etapa de expansión de la cobertura entra en declive a partir del año 2010 con esta nueva política de acreditación de servicio doméstico, y además vemos el veto del 82% móvil implicó un quiebre en lo que respecta a la cuestión previsional dentro de la agenda.

Como corolario del período podemos ver que la crisis financiera internacional conmovió e hizo tambalear la reforma parcial. Al mismo tiempo la falta de financiamiento y la necesidad de garantizar la protección social a los adultos mayores hizo que se convirtiera en una política interesante la estatización de las AFJP. Esto representa el cénit de la cuestión previsional en la agenda. Luego de la recuperación de los fondos privados, vemos que hay un desaceleramiento de la inclusión previsional, y aparecen otras políticas en la agenda, con otra visión de la seguridad social, al mismo tiempo que estarán marcadas por otro rasgo más decisionista por medio de los decretos, abandonando el patrón legislativo que caracterizó al período de reformas a la seguridad social estudiado.

Capítulo VII: Hacia un balance de las reformas en el período

Podemos mirar a los ojos de nuestros jubilados que ganaban apenas 150 pesos o 200, ya ni me acuerdo, cuando Néstor se hizo cargo del gobierno y que hoy, luego de recuperar la administración de los recursos de los trabajadores que habían sido privatizados, hemos dado cobertura previsional al 97 por ciento de la población argentina con una Ley de Movilidad Jubilatoria ejemplar en el mundo.
Cristina Fernández (Acto del 9 de diciembre de 2015)

La segunda ola de reforma a las pensiones

Pasados más de diez años de reformas que introdujeron cuentas individuales, se observó que los aspectos que se pretendían mejorar con estas políticas mostraron un peor desempeño. Esto puso en la agenda el fracaso general de las mudanzas que privatizaron la seguridad social. Por lo tanto, en el nuevo milenio comienza a debatirse la necesidad de efectuar correcciones a las pensiones. En América Latina más de la mitad de la población trabaja en el sector informal; en la Argentina la proporción es menor, cercana al 40 por ciento. En ambos casos, resulta insuficiente para sostener a la masa de jubilados. En un informe elaborado para la OIT titulado “Reformas de los sistemas de pensiones y jubilaciones en América Latina” en el año 2004, Fabio Bertranou sostiene que, luego del auge del modelo de capitalización en los ‘90, muchos países buscan la forma de avanzar en dos objetivos simultáneos (lo que se conoce como “multipilarismo”): crear un pilar solidario, que apunte al alivio de la pobreza y la garantía para quienes no aportaron, y consolidar un segundo pilar que funcione como seguro individual para aquellas personas que sí cotizaron y dejan de trabajar.

La recomendación teórica fue la idea de complementariedad de los regímenes de capitalización. A grandes rasgos el debate transitó por tres ejes fundamentales: 1) Cambio a un sistema integrado multipilar, 2) reforzar el papel de la financiación pública en la seguridad social; mejorar la educación financiera; 3) mejorar los incentivos mediante la combinación adecuada de prestaciones contributivas y financiadas a cargo a los impuestos; 4) la incorporación de cuentas nocionales de cotizaciones definidas; y 5) promover la igualdad de género. Según un informe de la AISS (2010) “los sistemas multipilar (o en varios niveles) combinan mecanismos de financiación contributivos (reparto y capitalización total) y combina también las maneras de calcular las jubilaciones (prestaciones definidas y cotizaciones definidas). Aún más importante,

también integran sistemas de pensiones contributivas y subsidiados-contributivos con elementos financiados a cargo de los impuestos (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2010:15). La idea central es que la privatización de la seguridad social debe ser acompañada por un esfuerzo del estado, tanto en el financiamiento de prestaciones contributivas (en base a cotizaciones de los afiliados) y no contributivas (financiadas con rentas generales). La idea es que si bien el pilar privado favorece la equidad, no puede actuar como un mecanismo de redistribución, función que solamente pueden hacer los gobiernos a partir de los programas públicos de pensiones.

Por otro lado, el fortalecimiento de la financiación pública en la seguridad social implica un esfuerzo de los gobiernos para garantizar un piso mínimo de protección social en la vejez. Esto es uno de los problemas cruciales de los sistemas de pensiones ya que comprometen expectativas de los ciudadanos a futuro, pero al mismo tiempo se encuentran sometidos a continuas restricciones presupuestarias que dependen del comportamiento de la economía.

La mejora en la educación financiera se vincula con el tema de la opcionalidad entre diferentes pilares (público o privado) y la elección del portafolio de inversión de cada afiliado a una cuenta individual, donde se deberá hacer una evaluación de aspectos muy lejanos para los cotizantes como cuál es el régimen que le garantiza un mejor beneficio de acuerdo a sus ingresos y cotizaciones. Para tomar decisiones sobre estas cuestiones se debe ofrecer mejor información, por parte de los gobiernos y las administradoras, que se de fácil comprensión para los trabajadores, y al mismo tiempo debe fomentarse la educación financiera de los trabajadores. Este punto resulta muy problemático porque la rentabilidad, sustentabilidad y factores de cálculo de las prestaciones son cuestiones muy técnicas que requieren un conocimiento experto muy elevado, que solamente agentes financieros, economistas o actuarios podrían

La relación entre los incentivos del pilar contributivo y no contributivo, es otro de los debates que se transitó en la nueva etapa. Dado que en América Latina lo que encontramos es que hay una gran evasión de las obligaciones previsionales por parte de los empresarios, la existencia de nuevas prestaciones contributivas que sean muy generosas pueden generar distorsiones y desincentivos para la cotización de los trabajadores y empleadores. Por ello, la idea que se debatió es un pilar complementario de corte focalizado para aquellos que no cuenten con ningún beneficio.

La introducción de cálculo de las jubilaciones públicas en base al principio de cuentas nocionales de cotizaciones definidas. Esto significa que bien el régimen sigue

siendo de reparto, donde los activos financian las pensiones actuales, lo que recibirá el trabajador cuando se retire tendrá correspondencia no con las remuneraciones que percibió, sino con lo que aportó. Esto permite ajustar el monto de la pensión en base a previsiones basadas en cálculos actuariales que tienen en cuenta la expectativa de vida desde el momento de la jubilación. De esta manera si la esperanza de vida aumenta se reduce la pensión, dado que se tiene que distribuir el cobro entre más

Promover la igualdad de género da cuenta de uno de los aspectos vinculados a la matriz contributiva *bismarckiana*. Esta tenía como gran supuesto el hombre trabajador como principal proveedor del hogar. Los derechos de la seguridad de la mujer en sociedades donde la participación en el mercado de empleo femenina es menor, tiene como consecuencia una gran desigualdad de género en varios aspectos: Por un lado, una gran asimetría de la cobertura en favor de los hombres, ya que las mujeres son las que presentan más bajas tasas de acceso a las pensiones. Otro punto, es la diferencia de monto de las pensiones entre los géneros. Encontramos que las jubilaciones de las mujeres al reflejar la posición de estas en el mercado de empleo, por la brecha salarial, la menor cotización, la entrada y salida de la mujer del mundo del trabajo para conciliar las labores domésticas con la actividad remunerada, tienen como consecuencia que los haberes de las mujeres tienen montos menores. Así, algo que han recogido todas las reformas en este período es la reducción de la brecha de género incorporando reconociendo las tareas domésticas y reproductivas que tiene la mujer.

Cuadro 24: Nuevas propuestas de reformas a la seguridad social

Problema	Propuesta	Descripción
Pobreza en adultos mayores	Avanzar en el multipilarismo	Se debe fortalecer la competencia entre los pilares público contributivo y privado, e introducir un pilar no contributivo destinado a los sectores de bajos ingresos.
Decisiones sobre las pensiones de los trabajadores se hacen sin información	Educación financiera	Se debe fomentar la accesibilidad de la información sobre las inversiones y el estado de los fondos a los trabajadores, para que tomen decisiones informadas sobre cuál es el mejor pilar para cotizar de acuerdo a su ingreso y perspectivas.
Baja cotización	Incentivar la cotización al pilar contributivo	Para generar incentivos a la cotización a la seguridad contributiva no puede haber un pilar no contributivo cuyos beneficios sean similares o mejores al no contributivo
Sustentabilidad	Introducción de cuentas nocionales públicas	Se vincula la futura pensión a lo aportado por el trabajador, pudiendo adaptarse a los cambios demográficos y mejorando la equidad del sistema.
Brecha de género	Incluir las tareas domésticas y reproductivas a la hora de determinar la pensión de la mujer	Se deben realizar reformas para mejorar las pensiones de las mujeres o reconocer mediante bonos o reducción de años de cotizaciones el trabajo doméstico y familiar de la mujer

Fuente: Elaboración propia en base a la AISS (2010)

Analizando las reformas a la seguridad social en Argentina en un nuevo contexto

Hemos hecho un recorrido pormenorizado y narrativa de todas las políticas previsionales entre el período 2003-2010 haciendo énfasis en los temas de agenda que fueron intentando solucionar. De esa descripción densa podemos advertir que una de las características que observamos el proceso es que se movió de forma errante abordando en cada etapa asuntos de la agenda diferente. Cada capítulo encara una cronología sobre estas cuestiones y trata de aportar evidencia empírica para abonar la idea de que cada problema se abordó con una batería de herramientas diferentes y con mucha espontaneidad. No encontramos en todo el período, luego de la publicación del *Libro Blanco de la Seguridad Social* en el año 2003, la realización de un estudio sobre la sustentabilidad y propuestas de reforma a las pensiones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2003). Fuera de esta experiencia que constituyó algo excepcional en la política pública argentina, que no tuvo el impacto esperado, vemos que las reformas a la seguridad social, marcó una agenda incrementalista (Lindblom, 1959) de cambio gradual, en una primera fase, para luego constituir un cambio en la matriz de la seguridad social. La sucesión de reformas abarcó en orden cronológico: recuperación del poder adquisitivo de los haberes previsionales (2003-2006), ampliación de la cobertura pasiva (2006-2007), corrección y alejamiento de las cuentas individuales (2007), establecimiento de una fórmula de actualización de los haberes (2008), reforma estructural hacia reparto (2008), y fin de la expansión de las pensiones (2008-2010).

Podemos distinguir aspectos que son importantes a la hora de ver de qué manera se plasmaron los cambios a la seguridad social. Encontramos factores institucionales e ideológicos, que más allá de los condicionantes económicos orientan la política, a lo que hay sumarle los poderes partidarios de los gobernantes. Por ello, vamos analizar el comportamiento de las variables económicas, a saber: El desempeño macroeconómico; el origen de la crisis financiera; y finalmente la situación del gasto público. Por otro lado, dentro de la dimensión política, se va a observar la orientación ideológica del gobierno; el contingente legislativo y las modalidades de formulación e implementación que tuvo la reforma.

Aspectos económicos de la reforma previsional

Podemos a grandes rasgos esgrimir que el contexto en el cual de desarrollaron las políticas previsionales estudiadas fueron un contexto de crecimiento económico durante el período 2003-2008, mientras que en el 2008, donde se llevan a cabo la unificación del sistema en el SIPA es a lo largo de la crisis económica mundial del año 2008. Para ilustrar lo dicho anteriormente en el siguiente gráfico podemos ver el

crecimiento económico desde el año 1993 hasta el 2008. Allí se observan claramente varias fases: Tras la crisis del Tequila en el año 1995, que terminó con los “años felices” de la convertibilidad, se advierte un lento crecimiento por los años 1996 a 1998. Luego viene la fase de depresión económica desde 1999, que toca una caída de la actividad económica de casi el 11% en el año 2002; para finalmente entrar en la última fase de crecimiento que comienza en el año 2003, en la que todavía nos encontramos pese a los embates de la crisis internacional del año 2008.

Tabla 7: Estimador Mensual de Actividad Económica

PERIODO	Índice Serie Original 1993 = 100	Var % respecto de igual período del año anterior
1993	100,0	
1994	105,8	5,8
1995	102,8	-2,8
1996	108,5	5,5
1997	117,3	8,1
1998	121,8	3,9
1999	117,7	-3,4
2000	116,8	-0,8
2001	111,6	-4,4
2002	99,5	-10,9
2003	108,3	8,8
2004	118,0	9,0
2005	128,9	9,2
2006	139,8	8,5
2007	151,9	8,7
2008	162,1	6,8

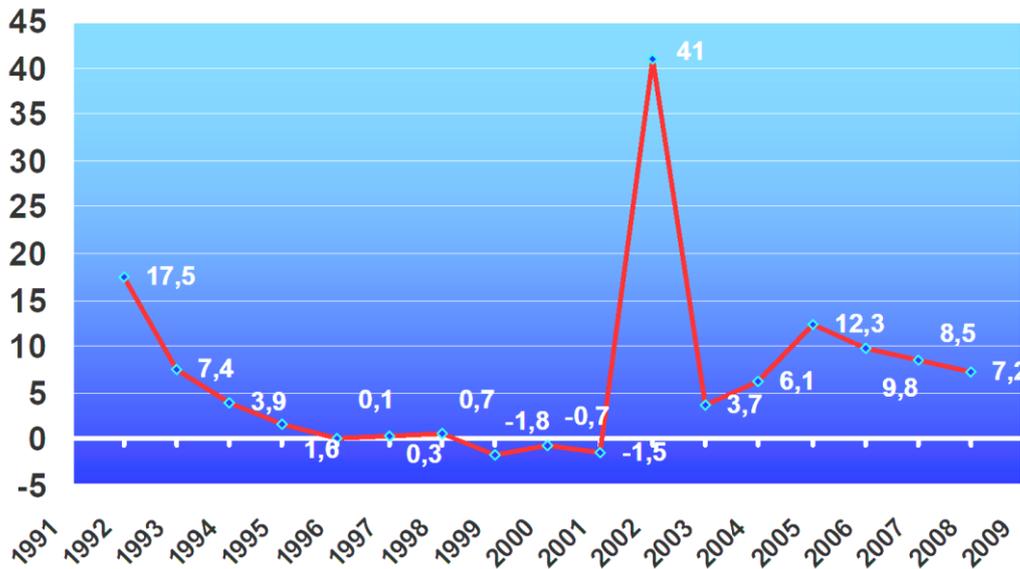
Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.indec.gov.ar

Podemos ver que durante los gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2009), el escenario es totalmente diferente, dado que hay un panorama de crecimiento sostenido, inclusive durante la crisis mundial de 2008, que tuvo un carácter exógeno y limitó el acceso a los mercado de capitales.

Otro elemento que es importante a la hora de contextualizar el espacio en el cual se desarrollaron las políticas es que a partir del año 2002, como producto de la salida de la convertibilidad se comienza a producir inflación en un contexto recesivo, lo cual se conoce bajo el nombre “estanflación. Tras este año de contracción de la actividad económica acompañado de un aumento generalizado de precios, al comenzar la recuperación económica se constituye un panorama de crecimiento inflacionario, conforme al comportamiento esperado en contexto de expansión. A continuación se ilustra la evolución de la inflación en la Argentina desde el año 1992 hasta el año 2008. Esto vemos que tuvo repercusión inmediata en la agenda de la reforma previsional ya

que la primer medida que se intenta atacar es la recomposición del valor de las pensiones a partir del año 2003 se empieza a dictar los decretos de aumento de las jubilaciones.

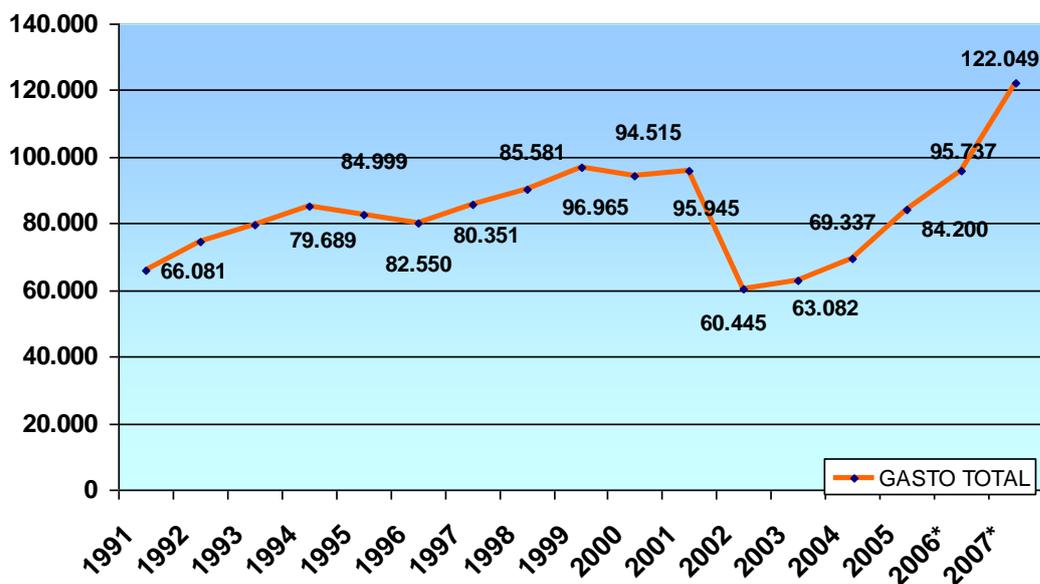
Gráfico 20: Evolución de la inflación en Argentina 1992-2008



Fuente: Elaboración propia en base a los datos presentes en www.indec.gov.ar

El comportamiento del gasto público en la Argentina fue otro aspecto característico del período, dado que comienza a crecer a partir del año 2003, una vez que la crisis tocó su piso en el año 2002. Esto nos permite ver que hay una mayor participación del Estado en la actividad económica, punto que será analizado al ver la orientación de las políticas públicas en términos de la concepción del rol del Estado en materia de seguridad social.

Gráfico 21: Evolución del Gasto Público Total 1991-2007 *



* En millones de pesos 2001

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

En suma, hay una coyuntura favorable tanto a nivel macroeconómico que posibilitó en términos generales la expansión del gasto público, y de las políticas sociales. Situación que tendrá un techo con la crisis del año 2008, y que redundará en la solución a los problemas de necesidad de financiamiento de re-estatizar las AFJP como una manera de recuperar los fondos de pensiones que estaban en el sector financiero.

La dimensión política

Con la llegada de los gobierno de corte progresista (Surel, 2006; Bentancur & Busquets, 2016; Castiglioni, 2010), populistas (Aboy Carlés, 2010; Casullo, 2019; Laclau, 2005; Mouffe, 2018), o de izquierda vemos que la cuestión de las políticas social vuelve a entrar en el centro de la agenda política. También podemos diferenciar dos etapas bien claras en la política previsional durante el período estudiado: Por un lado, la fase de expansión (2003-2007), y una fase de agotamiento de esa diástole (2008 en adelante). A partir de estas visiones contemplamos que el gobierno del Frente para la Victoria que comienza con la presidencia de Néstor Kirchner inaugura un nuevo momento en la relación entre Estado y sociedad. Se busca superar al neoliberalismo (Abal Medina, 2012; Barukel, 2014), y se intenta una vuelta a la matriz estado-céntrica

(Cavarozzi, Marcelo Cleaves & Garretón, Manuel Antonio Molina, 2004; Garretón & Espinosa, 1992) donde el gobierno es el principal impulsor de la actividad económica.

Al analizar este aspecto dentro del contexto de las políticas públicas hay por lo menos tres variables a tener en cuenta. La primera que tendremos en consideración es los poderes partidarios de que gozaron los presidentes en los casos estudiados. Cuando nos referimos a esta categoría estamos haciendo alusión a lo que Cox, Morgenstern y Wolfson (2001) denominan “grado de integración del ejecutivo al proceso legislativo”, en donde es menester observar la incidencia que tiene el Ejecutivo a la hora de marcar la agenda legislativa” (Cox et al. 2001: 384). Podemos asumir en un primer momento, debido a la conformación de los legislativos, lo que encontramos en una variedad diferente de presidencialismo en los términos de Lanzaro. Como menciona el politólogo uruguayo hay diferentes modos de presidencialismo en América Latina, en lo que respecta a la relación del ejecutivo con el legislativo. Dentro de su manera de ordenar los modos de gobierno que se cruza con la variable de gobierno. Así pues, si el Ejecutivo cuenta con quórum propio o si se asienta en una coalición gubernamental, ampliando la tipología de Lijphart de las democracias de Westminster y las democracias consociativas (Lijphart, 1991). Así Lanzaro habla de presidencialismo de mayoría y presidencialismo pluralista, en el primero de los cuales podemos encuadrar al período del Frente para la Victoria (Lanzaro, 2001).

La modalidad de gobierno que tuvo el FPV en una primera etapa fue una coalición con el radicalismo (radicales K), apelando a la transversalidad, pero con un alto grado de dispersión del poder en una estructura federal con un sistema presidencialista (Ratto, 2017). Si a esto le sumamos la conformación multipartidista que se gesta tras la ruptura del bipartidismo en 1993 y la proporcionalidad limitada, se ven situaciones que podrían haber llevado a la ingobernabilidad y el bloqueo. Sin embargo, vece al bajo porcentaje de apoyo y el tipo de gobierno que encontramos el período, el oficialismo sorteó estos condicionantes institucionales con una impronta proactiva y se aprovechó de la dispersión de la oposición.

Cuadro 25: Apoyo legislativo al gobierno 2001-2015

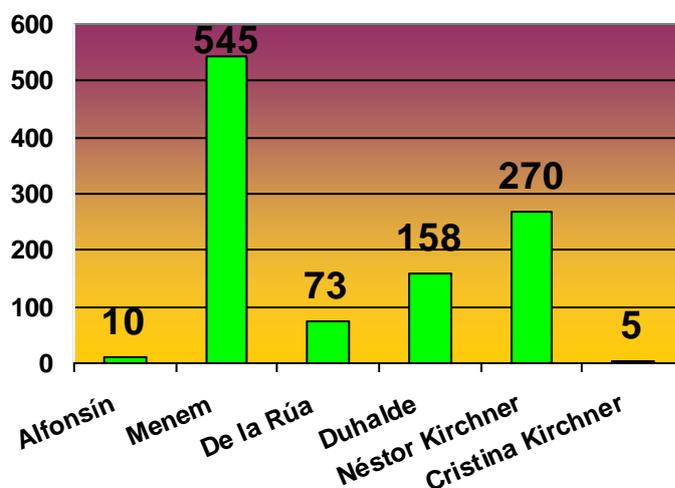
Período Legislativo	Partido en el Gobierno	% de Apoyo Cámara Baja	Tipo de Gobierno
2001	Alianza	0.34	Dividido
2001-03	PJ con apoyo parlamentario de la UCR y del Frepaso	0.8	Unificado
2003-05	FPV	0.51	Unificado
2005-07	FPV	0.45	Dividido
2007-09	FPV	0.5	Unificado
2009-11	FPV	0.31	Dividido
2011-13	FPV	0.41	Dividido
2013-15	FPV	0.42	Dividido

Fuente: Elaboración propia en base a Ratto (2017)

Además, es importante señalar que desde el año 2005, el oficialismo obtuvo mayoría en ambas cámaras, razón por la cual contó con amplios poderes partidarios. Podemos mencionar que hubo dos momentos del predominio del *kirchnerismo* en el justicialismo. En la primera fase, se asentó en la transversalidad y en la cooptación de los llamados “radicales K”; mientras que en la segunda fase superó la paralización en la que había quedado el PJ como producto de las internas de cara a las elecciones presidenciales del año 2003 en la que Néstor Kirchner resultó electo. En este período, el saliente presidente convocó a elecciones en el justicialismo y se erigió como su presidente, quedando esta facción con el gobierno de la organización partidaria.

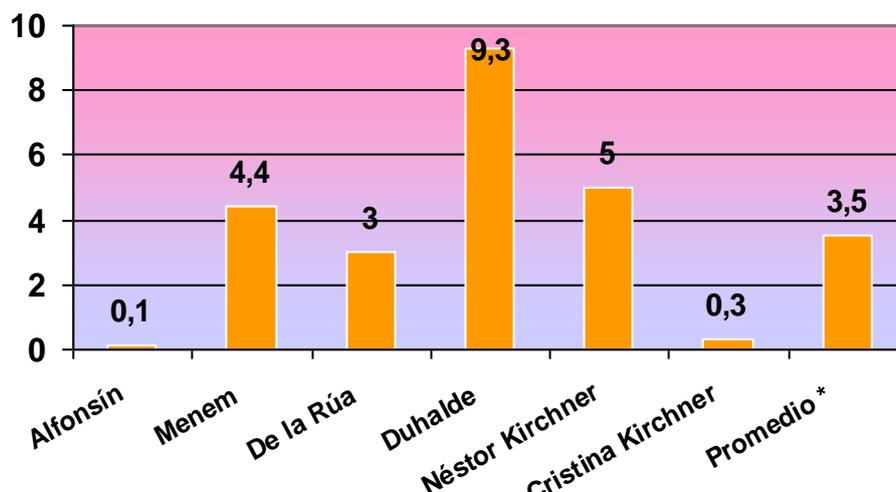
No obstante ello, vemos que hay un aumento del liderazgo del tipo decisionista, a partir del creciente uso de los decretos de necesidad y urgencia si comparamos los gobiernos de La Rúa con el de Néstor Kirchner. Sin embargo, hasta marzo de 2009, fin de la fase “legislativa”, que observamos durante el gobierno de Cristina Fernández hay un descenso del uso de esta herramienta constitucional. Aquí hay una caída de un promedio de mensual de 5 decretos en el gobierno de su marido a un 0.3, que contrasta sensiblemente con los 3 decretos mensuales que emitió el gobierno de la Alianza.

Gráfico 22: Número de Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos desde el 1983 a marzo de 2009



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría (2010)

Gráfico 23: Promedio mensual de DNU desde 1983



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría (2010)

Dentro de este panorama gran parte de las políticas públicas en materia de reforma previsional tuvieron a la vez que un gran componente legislativo, un diseño proactivo y relativa ausencia de debate. Hemos señalado anteriormente que a diferencia de los que sucedió en Chile y Uruguay donde se realizaron años de rondas de debate y negociación con sectores involucrados, vemos que en Argentina predominó una celeridad y falta de presentación de evidencia que justifique los cursos de acción seguidos. Contrario a lo que se podría pensar, la herramienta de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) no fue la modalidad elegida para hacer las mudanzas. En

la primera etapa, los aumentos jubilatorios respondieron a esta última modalidad. Por el contrario, los grandes trazos de las reformas se hicieron por medio del congreso (moratorias, ley de vuelta a reparto, movilidad, re-estatización de las AFJP), mientras que también encontramos costado burocrático a la hora de delinear la letra fina o aspectos que no son tan populares y discursivamente recuperados (limitación al acceso a las moratorias, restricciones de acceder a servicios por SDM, fórmulas de cálculo de reajustes fallo Badaro) que quedaron en manos de la ANSES con un gran poder que muchas veces redefinió la política. Esto es una gran diferencia en lo que respecta a las grandes políticas de seguridad social que siguieron como la Asignación Universal (2009), el Programa Conectar Igualdad (2010), Procrear (programa de vivienda social, del año 2012) y el PROGRESAR (becas a estudiantes que se impulsaron en el año 2014). Vemos que pese a la ausencia de argumentación predomina un trámite legislativo en la política, y un gran apoyo en materia de seguridad social.

Otra dimensión que podemos tener en cuenta para considerar el poder con que contaron los gobiernos analizados es la resistencia a las políticas públicas implementadas. El *kirchnerismo* fue respaldado en las urnas, y pese al desgaste que sufría al momento de implementar la estatización del sistema previsional, pudo hacerlo sin la movilización de sectores políticos y afectados considerable.

Los gobiernos estudiados se ubican dentro del espectro ideológico más a la izquierda de lo que había estado el peronismo en la década pasada. La inclusión de temas en la agenda pública como los derechos humanos, la política social, el aumento del gasto público para mantener el crecimiento, el rol del Estado como regulador, la reestatización de empresas públicas, entre otros puntos importantes hacen que el *kirchnerismo* se encuadre dentro de la oleada de “gobiernos progresistas”, que marcan el agotamiento de la fase neoliberal en la región. Tras la crisis mundial del año 2008, esta tendencia se acentuará a nivel global en lo que fue denominado el neokeynesianismo, donde se marca un rol más activo en materia de intervención, promoción y regulación de la actividad económica del Estado.

Consideraciones finales: Un balance del ciclo de reformas a la seguridad social

Como palabras finales de este trabajo condensaremos los principales puntos, modalidades y contextos de la reforma previsional. En primer lugar, encontramos hay

un contexto de expansión de la seguridad social, que puede enmarcarse dentro del alejamiento de las cuentas individuales (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2010; Barr & Diamond, 2010; Bertranou, Calvo, & Bertranou, 2010b; Pino & Karasyov, 2007). Esta primera etapa se buscó resolver problemas que tenían que ver con las “promesas incumplidas” del régimen privado, como el aumento de la cobertura y la mejora en los haberes previsionales. Así, se implementan los decretos de aumentos de las jubilaciones y el Plan de Inclusión Previsional, paralelamente a la mejorar administrativa de la gestión de los beneficios y el fortalecimiento de los sistemas de registro de ANSES que revirtieron los sistemas de carga de prueba y meramente declaratorios de los servicios. Esta etapa culmina con la ley que busca robustecer el pilar público y equilibrar las asimetrías que tenía el sistema en favor del régimen de capitalización. La ley 26.222 fue una intención de mejorar y equilibrar el sistema mixto, a la vez que se dieron mayores garantías a los afiliados con cotizaciones insuficientes de protección social en el pilar público.

Así mismo, vemos un “cambio brusco en el panorama ideológico modificó el peso de los debates que se mantenían en el marco del Banco Mundial y de otras instituciones financieras internacionales sobre la privatización de las pensiones” (Orenstein, 2011:79). Por otro lado, también los procesos de reforma a los sistemas de pensiones, donde el caso de Chile despertó gran atención internacional por ser el modelo sustitutivo más exitoso y longevo en el tiempo. Por otro lado, la crisis financiera internacional del año 2008, ha sido un gran punto de inflexión para replantear la sustentabilidad de la cuentas de capitalización individual, debido a que el pilar privado sufrió una drástica caída de sus activos. Así, al debate iniciado en el año 2005 por el Banco Mundial (Holzmann & Hinz, 2005), se van sumando los aportes de otros organismo como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social y la Asociación Internacional de la Seguridad Social que han dado directrices sobre los cambios a seguir. Este cambio en el rol del Estado tuvo como consecuencia un viraje brusco y un cambio hacia la re-estatización de las AFJP y la vuelta al monopolio estatal, que fue recogido por el gobierno a menos de un año de una reforma parcial que buscó equilibrar el sistema integrado.

A continuación mostramos un esquema de las principales medidas y los problemas que buscaban resolver.

Cuadro 26: Compendio de las reformas a la seguridad social (2003-2010)

Tipo de reforma	Problema a solucionar	Acciones implementadas	Normativa
-----------------	-----------------------	------------------------	-----------

PARAMÉTRICA O PARCIAL	Aumento de la cobertura	<ul style="list-style-type: none"> • Moratoria previsional (componente femenino) y Prestación Anticipada por Desempleo (componente masculino) • Flexibilización de la probatoria de servicios 	Ley 25.994 art. 6º y 2º Resolución ANSES 524/08
	Equidad de género	Moratoria tuvo un fuerte componente de género en sus impactos y su discurso (Jubilación de Amas de Casa)	Ley 25.994 art. 6º: Jubilación de ama de casa en base al pilar contributivo
	Reducción de la pobreza en adultos mayores	Aumentos por decreto de los haberes jubilatorios	Decretos de aumentos de jubilaciones Ley 26.417: Movilidad jubilatoria ajustada a la evolución de los salarios
	Mantenimiento del poder adquisitivo de los haberes jubilatorios	Establecimiento de una fórmula de movilidad semestral	
	Creación de un sistema de carácter universal no contributivo	No se realizaron avances significativos. Por el contrario se eligió el pilar contributivo para dar un aumento de cobertura temporal	No se realizaron políticas públicas
	Limitaciones a las cuentas de capitalización	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma parcial que permite la vuelta a reparto • Igualdad de contribución • Traspaso de afiliados con pocas cotizaciones al pilar público 	Ley 26.222
	Sustentabilidad del sistema previsional	<ul style="list-style-type: none"> • Pasaje de los afiliados del régimen privado al régimen público • Creación de fondos públicos de pensiones 	Ley 26.222: Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad Ley 26.425: Autarquía del FGS
ESTRUCTURAL	Recuperar el rol del Estado en materia de seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> • Re-estatización de las AFJP y vuelta al monopolio estatal. • Absorción de los fondos de las cuentas individuales 	Ley 26.425

Fuente: Elaboración propia en base a las sucesivas leyes y decretos

Encontramos a nivel empírico una serie de medidas que han sido señaladas por todos los trabajos reseñados previamente. La “re-reforma o “contrarreforma” incluyó una cronología de modificaciones que se dan luego de las crisis de los gobiernos que impulsaron reformas privatistas en las pensiones. Argentina en la primera fase realizará correcciones al sistema de pensiones sin eliminar el pilar privado. Sin embargo con la

crisis financiera internacional de 2008, Argentina ha marcado tendencia a nivel global, presentándose como el primer caso que cierra el régimen privado de jubilaciones a partir de la reestatización de los fondos de capitalización. Esto implicó la reafirmación de un nuevo rol del Estado, más presente, luego de intentar regulaciones más sólidas para permitir la competencia y limitar el poder de las administradoras de fondos de pensiones.

Al mismo tiempo que se reformaron los pilares vemos que se reforzó la protección social en la vejez. La expansión de la cobertura con la moratoria previsional a través del régimen contributivo en la Argentina como parte de una primera etapa que coincide con una fuerte expansión económica. Se buscó incentivar la solidaridad a través del aumento de la cobertura de las pensiones universalizando la cobertura moldeando con mucha plasticidad el esquema *bismarckiano* de seguro social. Esta introducción de mecanismos solidarios basados con rentas generales que avanzaron desde políticas focalizadas a coberturas más universales ha sido uno de los grandes cambios de la política previsional en el nuevo milenio. Paralelamente, aparece la cuestión de la equidad de género, o el problema de la falta de cobertura de la mujer en los sistemas previsionales. Esta etapa fue muy puntual, ya que hacia el año 2007, tras elevar la cobertura por encima del 90% (convirtiéndose en la más alta de la región) se pone límites al acceso a los beneficios jubilatorios por moratoria. En el lapso que le sigue, se avanza en la reducción de la pobreza en adultos mayores a través del aumento de las pensiones, la actualización de las pensiones y el establecimiento de un mecanismo que asegure el mantenimiento de los ingresos, al mismo tiempo que poner un piso de jubilación mínima que garantice un ingreso para la vejez.

En trabajos anteriores esboqué una aproximación a cambios en las pensiones en forma comparada articulando los modelos de reformas previsionales que se dieron en la década pasada en América Latina y Europa en base a una nueva tipología (Cardozo, 2009b, 2011a, 2011b, 2011c). Se trata de incluir los casos anómalos –Argentina, Bolivia y Hungría- que no entran dentro de la reforma gradual hacia el multipilarismo-. La solución que ensayé fue la creación de otro tipo de reforma en base a varios criterios: 1) Relación entre el régimen público y privado; 2) Modificación a los parámetros de acceso al beneficio; 3) Modificación de la forma del cálculo; 4) el carácter de las nuevas prestaciones; 5) La administración de la Seguridad Social, y 6) la principal finalidad de la reforma.

Dentro de las primeras reformas, tenemos el modelo liberal, que son aquellos países que realizan reformas graduales manteniendo el pilar de capitalización sin modificar los extremos para acceder a los beneficios contributivos ni modificar la fórmula

del cálculo, pero incluyen el pilar no contributivo como una acción residual focalizada a cargo de los organismos de la seguridad social. Ellos son los casos de Colombia, Chile y Perú. En el otro extremo tenemos los casos de Bolivia, Argentina y Hungría que por el contrario, han eliminado el pilar privado, incluyen reformas paramétricas -en caso Argentino esto no se corrobora-, incluyen mejoras en el cálculo y movilidad de las prestaciones, crean nuevas prestaciones en base al pilar contributivo, recuperando el rol central del Estado en materia de seguridad social. Lejos de estas latitudes tenemos las reformas post-corporativistas, en donde podemos localizar los casos de los países desarrollados que han realizados reformas paramétricas para elevar los requisitos, a la vez que eliminan regímenes de privilegio y reduciendo la tasa de sustitución, a los fines de darle una mayor sustentabilidad a sus sistemas previsionales públicos. Estos países, que no han introducido pilares privados obligatorios se enfrentan a los problemas de una alta cobertura y un creciente gasto en seguridad social, por lo que la solución es realizar una reforma paramétrica tradicional. Esta primitiva presentación pretendió sortear el problema dentro de la comparación, reformulando la generalización y creando nuevos conceptos en base a los casos empíricos cotejados en la realidad. Dado que encontramos realidades muy disímiles con tipos de reformas diferentes, es que reformulamos la tipología tradicional, comprendiendo la diversidad de políticas previsionales que se encuentran en la actualidad en los países del mundo.

¿Qué determinó el cambio de una reforma parcial a una mudanza estructural? Este pasaje brusco puede pensarse a partir de dos dimensiones. Una dimensión endógena a observar es las limitaciones que tuvo el sistema integrado a partir de varios puntos. Por un lado, la expansión de la cobertura fue una medida muy popular, pero que se vio enseguida cuestionada por las posibilidades fiscales. A raíz de ello se buscó la reforma parcial que permitió la vuelta de los afiliados desde el pilar privado al régimen público. Se buscó una equidad en el tratamiento de los asegurados, es decir tanto en las prestaciones como en las contribuciones, intentando implementar mecanismos para que la carga de los aportes sea igual para afiliados de ambos regímenes (capitalización individual y reparto), y establecer condiciones de administración, gestión y honorarios similares en cada una de las administradoras de fondos de pensión. La competencia y el gasto administrativo razonable se procuró principalmente regulando el sistema, corrigiendo asimetrías a favor las cuentas individuales, evitando la concentración del mercado de administradoras, al mismo tiempo que se limitaron los montos y porcentajes que podían cobrar las AFJP por gestionar las cuentas de capitalización individual.

Sin embargo, como analizamos en el capítulo correspondiente, esta reforma del sistema mixto no tuvo los efectos esperados, dado que siguió manteniéndose la asimetría entre los afiliados que cotizaban, concentrados en dos tercios en el régimen de capitalización individual, mientras que casi la totalidad de las obligaciones y dos millones de nuevas jubilaciones quedaron a cargo del sector público. Podemos decir, que la reforma parcial no el impacto de un masivo traspaso de afiliados al pilar público hecho que minó las posibilidades de afrontar las nuevas obligaciones.

La dimensión exógena avizoramos la crisis financiera internacional, que por un lado minó la rentabilidad de los fondos privados de pensiones, haciendo lisa y llanamente que los afiliados que se retiraban en ese momento vieran reducidos sus jubilaciones. Esto abrió una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1984) para que el gobierno recuperara con relativamente poca oposición las inversiones del régimen de capitalización, que a la postre, en su mayor parte (cerca del 90%) estaba concentrado en colocaciones en títulos públicos. Esto fue un gran momento para enfatizar el discurso estatista, conseguir una fuente de financiamiento público alternativo, a la vez que se buscó neutralizar la posible oposición dando igual tratamiento a los afiliados del régimen de capitalización y pasando a los trabajadores del sector de la AFJP a la plantilla estatal para evitar movilizaciones en contra (que por cierto hubo). A esto debemos sumar el pobre desempeño que tuvieron las Administradoras en la creación de un mercado de capitales, su diversificación y su cada vez mayor concentración. Uno de los principales puntos que se discutió en los procesos de reforma es cuál debería ser el rol del Estado en materia de seguridad social. La primera oleada hacia cuentas de capitalización individual puso mucho optimismo en el mercado y el sector privado, y vieron como meta a seguir el modelo chileno sustitutivo, reemplazando la visión de los gobiernos como garantes de la seguridad social. Paulatinamente, vemos que debido a las grandes asimetrías que se manifestaron en la competencia, la cobertura o el monto de las prestaciones, se empezó a plantear un mayor financiamiento público y regulación por parte de los Estados. Recuperar el rol del Estado en materia de pensiones se convirtió en uno de los puntos más debatidos, sobre todo luego de la crisis de las experiencias neoliberales que llevaron a profundas crisis en los países de la región. Esto dio lugar a la llegada de gobierno progresistas que vieron la etapa anterior de manera crítica y adoptaron un papel más activo en las políticas sociales y el componente articulador y redistributivo del Estado. A su vez, la sostenibilidad financiera, implicó el diseño de mecanismos que articulen las variables para evitar que el gasto en pensiones crezca por encima de las posibilidades de erogación de los gobiernos. La creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y la fórmula de movilidad de las pensiones establecida

combinando crecimiento económico y aumento de los salarios son medidas que van en ese sentido.

En suma, el proceso de reforma a la seguridad social fue un trayecto zigzagueante y entrecruzado donde se articularon muchas demandas y problemas a resolver, pero también se conjugaron con restricciones y posibilidades domésticas e internacionales. Esto abrevó en un meandroso río por el cual corrió el agua de las reformas. Sin embargo desembocó en el sistema de protección social a la vejez más robusto de nuestra región, del cual los argentinos tenemos que sentirnos orgullosos y encarar un serio debate sobre su sustentabilidad y evolución a la luz de las tendencias demográficas, económicas y del mercado de empleo. Este es el diálogo ausente que debemos que darnos en los próximos años.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2012). El Estado. En J. M. Abal Medina & H. Cao (Eds.), *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 29-65). Buenos Aires: Ariel.
- Aboy Carlés, G. (2010). POSTData revista de reflexión y análisis político. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 15(1), 11-30. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3702827>
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2013). *Inclusión vs. Privilegios*. Buenos Aires: ANSES.
- Alford, R., & Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Allison, G. T. (1988). *La Esencia de la decisión : análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Alonso, G. (2000). *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- Alonso, G., & Di Costa, V. (2013). *Más allá del principio contributivo : cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011* (N.º 2). Recuperado de www.unsamedita.unsam.edu.ar
- Alonso, G. V. (1998). Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional Argentina. *Desarrollo Economico*, 38(150), 595-626. <https://doi.org/10.2307/3467351>
- Arza, C. (2013). La política previsional y la prevención de la pobreza. Elementos salientes de la trayectoria latinoamericana. *Voces en el Fénix*, 102-109.
- Arza, C., & Chahbenderian, F. (2014). *Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en* (N.º 89). Buenos Aires.
- Arza, C., & Kohli, M. (2008). *Pension reform in Europe : politics, policies and outcomes*. Routledge.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2007). Evolución y tendencias una seguridad social dinámica. *Evolución y tendencias: una seguridad social dinámica*, 1-80. Moscú: Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2010). *Una Seguridad Social Dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional*. Recuperado de <http://www.issa.int/esl/Resursy/ISSA-Publications/Dynamic->

- Social-Security-for-the-Americas-Social-Cohesion-and-Institutional-Diversity
Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis*. Washington DC.
- Bañón Martínez, R., & Carrillo Barroso, E. (1997). *La nueva Administración Pública*.
Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=292743>
- Barbeito, A., & Lo Vuolo, R. (1998). *La nueva oscuridad de la política social : del Estado populista al neoconservador* (C.-Mi. Dávila, Ed.). Buenos Aires.
- Barr, N., & Diamond, P. (2010). Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions. *Economía*, 7(10), 9-14.
<https://doi.org/10.2307/2513259>
- Barukel, A. (2014). ¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas? En C. Díaz, N. Galano, & G. Curti (Eds.), *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (pp. 197-223). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Becker, H. (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Becker, H. (2018). *Datos, pruebas e ideas. Por qué los científicos sociales deberían tomárselos más en serio y aprender de sus errores*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bentancur, N., & Busquets, J. M. (Eds.). (2016). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Bertranou, F. (2004). *Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina : Paradigmas y Temas Emergentes*. Santiago de Chile.
- Bertranou, F., Calvo, E., & Bertranou, E. (2010a). ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones? *SSRN Electronic Journal*, (9), 1-21.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2304275>
- Bertranou, F., Calvo, E., & Bertranou, E. (2010b). ¿Está Latinoamérica Alejándose De Las Cuentas Individuales De Pensiones? (Is Latin America Retreating from Individual Retirement Accounts?). En SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2304275>
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2018). *Pension Privatization and Reversal of Pension Reforms in Argentina* (N.º 64). Ginebra.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2011). *Encrucijadas En La Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*.
- Bidart Campos, G. J., & Albanese, S. (1997). *Economía, constitución y derechos*

- sociales. Ediar.
- Bonoli, G. (2003). Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35(4), 399. <https://doi.org/10.2307/4150187>
- Borsotti, C. (2006). *Temas de metodología de la investigación en Ciencias Sociales empíricas*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- Boudou, A., D'Elia, V. V., & Lo Valvo, E. (2007). El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares. En *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. Buenos Aires.
- Brooks, S. (2003). Proteção social e integração econômica -a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital. En V. Schattan Pereira Coelho (Ed.), *A reforma da previdência social na América Latina* (pp. 187-226). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Brooks, S., & James, E. (1999). The policial economy of pension reform. *World Bank Research Conference*, 1-39.
- Brooks, S. M. (2007a). Globalization and Pension Reform in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 49(04), 31-62. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00391.x>
- Brooks, S. M. (2007b). When Does Diffusion Matter? Explaining the Spread of Structural Pension Reforms Across Nations. *The Journal of Politics*, 69(3), 701-715. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00569.x>
- Bulcourf, P., & Cardozo, N. (2008a). ¿Por qué comparar políticas públicas. En *Documentos de Política Comparada* (N.º 3). Buenos Aires.
- Bulcourf, P., & Cardozo, N. (2008b). Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado. *Nuevo Espacio Público*, (1), 7-54.
- Busquets, J. M. (2005a). *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Montevideo: Lapzus.
- Busquets, J. M. (2005b). Explicando las reformas de la seguridad social en el mundo. En I. de C. Política (Ed.), *IV Jornadas de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República* (pp. 57-67). Montevideo: IV Jornadas de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Busquets, J. M., & Pose, N. (2016). Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, 2003 - 2010. *Revista Estado y Políticas*

Públicas, (6), 105-122.

- Busquets, J. M., & Rodríguez Azcué, Á. (2012). Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. (2003-2010). *Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, 14 -16 de noviembre de 2012*, 14-16.
- Calvi, G., & Cimillo, E. (2009). Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino. *9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. El trabajo como cuestión central. El escenario postconvertibilidad y los desafíos frente a la crisis económica mundial*, 1-27. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Cardozo, N. D. (2008a). Reformando la reforma: los recientes cambios en los sistemas previsionales argentino y chileno en perspectiva comparada. *VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional sobre Democracia Latinoamericana del Siglo XXI*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Cardozo, N. D. (2008b). Seguridad social y reformas en la Argentina: el sentido del sistema de jubilaciones y pensiones en perspectiva. *I Jornadas de Ciencia Política de Río Negro*. Viedma: CURZA.
- Cardozo, N. D. (2008c, mayo). Un siglo de políticas previsionales. *Noticias de la costa*.
- Cardozo, N. D. (2009a). Análisis comparado de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: los casos de Argentina y Chile (2003-2008). *III Jornadas de Políticas Públicas y Pobreza en el escenario post 2002. Conflictividad y pobreza*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires.
- Cardozo, N. D. (2009b). Reformas previsionales en Argentina, Brasil y Chile (2003-2008): Los nuevos senderos en la protección social en el Cono Sur. *IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Cardozo, N. D. (2010). Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y Chile: regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada. *Revista de Políticas Públicas*, 14(2), 225-234.
- Cardozo, N. D. (2011a). Las últimas reformas de la seguridad social en América Latina (2006-2010): Algunas dimensiones para el estudio comparado. *Revista Chilena de Estudiantes de Ciencia Política*, 1(1), 42-57.
- Cardozo, N. D. (2011b). Reformas previsionales en América Latina y Europa :

- Herramientas conceptuales y metodológicas para comparar los últimos cambios en los sistemas de pensiones. *6º Congreso Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública. «Gobernabilidad democrática, desarrollo económico e inclusión social»*. Resistencia: Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública.
- Cardozo, N. D. (2011c). Reformas previsionales en el mundo: Los dilemas entre la extensión de la cobertura y la sustentabilidad de los sistemas de pensiones. *IX Jornadas de Sociología*, 1-21. Recuperado de <http://www.academica.org/000-034/851%0AActa>
- Cardozo, N. D. (2012). La reforma al sistema de pensiones en Argentina (2003-2010). Un estudio a partir del análisis de políticas públicas. *IV Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Cardozo, N. D. (2013). Seguridad social y vejez en la Argentina: un análisis de políticas públicas a la luz de las recomendaciones internacionales. *VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política/ Asociación Colombiana de Ciencia Política.
- Cardozo, N. D. (2015a). Models of social security reform in Latin America: the cases of Argentina, Bolivia, Chile and Uruguay in the 21st century. *II Conference of Public Policy*. Milán: Internacional Public Policy Association.
- Cardozo, N. D. (2015b). Políticas previdenciarias comparadas no Cone Sul: os casos de Argentina, Chile e Uruguai (2003-2010). *Seminário Internacional de Políticas Públicas. Políticas Públicas Comparadas na América Latina*. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas.
- Cardozo, N. D. (2015c). Políticas previsionales en la Argentina 2004-2014 . Un análisis del proceso de formulación de políticas públicas en los gobiernos kirchneristas. *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Cardozo, N. D. (2016a). Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado. *Estado Abierto*, 1(1), 83-140.
- Cardozo, N. D. (2016b). Políticas sociales y previsionales: un análisis histórico comparativo. *La Argentina interrogada. Política, economía y sociedad desde el regreso de la democracia*. París: Institute des Amériques.
- Cardozo, N. D., & Bulcourf, P. A. (2013). Políticas públicas comparadas en América Latina: el caso de los regímenes de bienestar. *III Congreso de Ciencias Política*

- de la Asociación Colombiana de Ciencia Política. Bogotá: Asociación Colombiana de Ciencia Política.
- Cardozo, N. D., & Medvedev, E. (2009). Evaluación de políticas culturales: aspectos analíticos y metodológicos. En *Tendiendo puentes: hacia una visión integral de la cultura en Río Negro* (pp. 22-39). Viedma: Ministerio de Cultura de Río Negro.
- Carrera, L. (2007). *The politics of pensions reform in a comparative perspective: A cross-regional analysis of Argentina, Uruguay, Spain and Italy*. University of Arizona.
- Castiglioni, R. (2003). Pensões e soldados: o papel do poder, dos atores políticos com poder de veto e das ideologias sob o regime militar no Chile e no Uruguai. En V. Schattan Pereira Coelho (Ed.), *A reforma da previdência social na América Latina* (pp. 65-100). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Castiglioni, R. (2010). Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda. En *Woodrow Wilson Center Update on the Americas* (N.º 6). Washington DC.
- Castiglioni, R. (2018). Determinants of Policy Change in Latin America: A Comparison of Social Security Reform in Chile and Uruguay (1973–2000). *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(2), 176-192.
<https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1227526>
- Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?: el discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*. Recuperado de <http://www.sigloxxieditores.com.ar/fichaLibro.php?libro=978-987-629-896-4>
- Cavarozzi, Marcelo Cleaves, P., & Garretón, Manuel Antonio Molina, O. L. (2004). *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Cetrángolo, O., & Goldschmit, A. (2009). Metodología, experiencia comparada y recomendaciones. En O. Cetrángolo (Ed.), *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia* (pp. 9-37). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chaia, A. A., Martínez, A., & Rodríguez, L. E. (2007). Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina. *McKinsey Quarterly*. Recuperado de http://download.mckinseyquarterly.com/LA-Pensions_Spanish
- Cheibub Figueiredo, A., & Limongi, F. (1998). Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos*, (51), 63-90.

- Clarín. (2008, febrero 14). Otros 90.000 afiliados de las AFJP fueron pasados al Estado. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/90000-afiliados-afjp-pasados_0_H1jgzGCRaFx.html
- Cox, G. W., Morgenstern, S., & Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. En *Desarrollo Económico* (Vol. 41). Recuperado de <https://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2016/02/CoxMorgenstern2001.pdf>
- Curcio, J. (2011). Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En S. Hintze & C. Danani (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)* (pp. 33-60). Recuperado de www.clacso.edu.ar
- D'Elia, V. V. (2007). Pobreza en adultos mayores: evolución y determinantes a partir del Plan de Inclusión Previsional. *Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política*. Bahía Blanca: Asociación Argentina de Economía Política.
- Dahl, R. (1962). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Heaven: Yale University Press.
- Danani, C., & Beccaria, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)* (pp. 103-152). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Del Águila Cazorla, O. (2010). *Transformación y reforma de los Sistemas de Pensiones: ¿Hacia un nuevo modelo?* Universidad Complutense de Madrid.
- Di Costa, V. (2018). El papel de la teoría normativa en el análisis de políticas públicas: el caso del sistema previsional argentino. *RevIISE*, 11, 39-52.
- Díaz, M. L. (2014). *Las Reformas Previsionales en la Argentina (1991-2008): De las concesiones menemistas a la efectividad kirchnerista*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Edelman, M. J. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Recuperado de <https://www.casadellibro.com/libro-la-construccion-del-espectaculo-politico/9789509515574/355217>
- Esping-Andersen, Gosta. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1993). Los tres regímenes del Estado del Bienestar. En *Los*

- tres mundos del Estado del bienestar.*
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Esping-Andersen, Gøsta. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Feldman, J., Golbert, L., & Isuani, E. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Recuperado de <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3610>
- Fernández Madrid, J. (1999). *Jubilaciones y pensiones: análisis de la ley 24241 con anexos de legislación y jurisprudencia*. Buenos Aires: Errepar.
- Fiscella, S. (2005). *Estado, ciudadanía y política social : estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Recuperado de <https://www.universilibros.com/temas/ciencias-sociales-y-humanas/trabajo-social/estado-ciudadania-y-politica-social-estudio-sobre-los-sistemas-de-jubilaciones-y-pensiones>
- Garretón, M. A., & Espinosa, M. (1992). Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Socio-política? *IV Congreso Chileno de Sociología*. Recuperado de http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/2190/2241
- Hobbes, T. (2017). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (3º). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas*. Washington DC: Banco Mundial.
- Huber, E., Mustillo, T., & Stephens, J. D. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70(2), 420-436.
<https://doi.org/10.1017/S0022381608080407>
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2000a). The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective. En *Geneva 2000 Occasional Paper*. Ginebra.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2000b). The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective. *Crisis*, (7).
- Isuani, E. A. (2010). La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, 226(marzo-abril), 20-32. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/3682_1.pdf

- Jiménez, L. F., & Cuadros, J. (2003). *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas* (N.º 131). Recuperado de Unidad de Estudios Especiales website: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5112>
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (3), 505-526. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi3.40>
- Kay, S. (1997). Aspectos políticos de las transformaciones a regímenes de capitalización de previsión social en los países del Cono Sur: Los casos de la Argentina, el Uruguay y el Brasil. En A. I. de S. de F. de Pensiones (Ed.), *Primer Seminario internacional sobre Fondos de Pensiones* (pp. 127-135). Buenos Aires: Mecanografix Editores.
- Kay, S. (2003). No Title. En V. Schattan Coelho (Ed.), *A reforma da previdência social na América Latina* (pp. 101-130). Rio de Janeiro.
- Kay, S. J. (2006). Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone. *Comparative Politics*, 31(4), 403. <https://doi.org/10.2307/422237>
- Kay, S. J. (2009). Political risk and pension privatization: The case of Argentina (1994-2008). *International Social Security Review*, 62(3), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2009.01335.x>
- Kay, S. J., & Sinha, T. (2008). Lessons from pension reform in the Americas. *Lessons from Pension Reform in the Americas*, 1-448. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199226801.001.0001>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson.
- Kossoy, A. (2003). Triangulación de técnicas de relevamiento: alcances y limitaciones. En S. Lago Martínez, G. Gómez Rojass, & M. Mauro (Eds.), *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos* (pp. 62-72). Lanús: Proa XXI.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina En:* (pp. 15-49). Recuperado de

- <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028014352/2introduccion.pdf>
- Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences*. Recuperado de <https://www.amazon.es/Policy-Sciences-Harold-D-Lasswell/dp/B0044DHYYO>
- Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, Vol. 1, pp. 3-14. <https://doi.org/10.2307/4531369>
- Lasswell, H. D. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas* (pp. 79-103). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lijphart, A. (1991). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. En *Source: Public Administration Review* (Vol. 19).
- Lousteau, M., Lopetegui, G., & Pereira, J. (2003, agosto 5). La reforma previsional: un debate impostergable. *El cronista*.
- Madrid, R. L. (2003). *Retiring the state: the politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford University Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Recuperado de <https://www.marcialpons.es/libros/evidencia-argumentacion-y-persuasion-en-la-formulacion-de-politicas/9789681649258/>
- Margariti, A. (2008). El sistema jubilatorio argentino estatizado. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, (1506), 18-22. Recuperado de <http://www.bcr.com.ar/Secretara de Cultura/Revista Institucional/2008/Diciembre/Notas/004 - El Sistema Jubilatorio Argentino Estatizado.pdf>
- Massa, S. T., & Fernández Pastor, M. A. (2007). *De la exclusión a la inclusión social : reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. TELAM/Prometeo.
- Mayoría, N. (2010). En promedio, Cristina Kirchner firmó 1 decreto de necesidad y urgencia cada 3 meses. Recuperado 17 de julio de 2019, de Nueva Mayoría. El portal sociopolítico de Latinoamérica website: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2182&Itemid=1
- Mesa-Lago, C. (1999). Política y reforma de la Seguridad Social en América Latina. *Nueva Sociedad*, (160), 133-150. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/2757_1.pdf

- Mesa-Lago, C. (2002). *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica* (C. Mesa-Lago, A. Arenas, & M. Barro, Eds.). Recuperado de <https://www.lalibreria.de/Ciencias-Sociales/Economia-America-Latina/Mesa-Lago-Carmelo-Buscando-un-modelo-economico-en-America-Latina-Mercado-socialista-o-mixto-Chile-Cuba-y-Costa-Rica::17430.html?language=es>
- Mesa-Lago, C. (2004a). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (84), 59-82. <https://doi.org/10.18356/348f895c-es>
- Mesa-Lago, C. (2004b). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. *Nueva Sociedad*, 21-56.
- Mesa-Lago, C. (2004c). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social* (N.º 144). Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, C., & Bertranou, F. (1998). *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Mills, W. (2003). *La imaginación sociológica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2003). *Libro blanco de la prevision social*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Minoldo, S., & Peláez, E. (2018). Retos de la seguridad social Argentina en el siglo XXI. En I. Rodríguez & P. Vommaro (Eds.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (pp. 201-232). Buenos Aires: CLACSO.
- Montenegro, M. (2007, abril 7). Una moratoria que pegó en el blanco. *Página 12*.
- Montoya Melgar, A. (2001). El modelo social europeo y los procesos de reforma de la Seguridad Social en América Latina. *Conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa y Latinoamérica*. Madrid.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Recuperado de <http://www.sigloxxieditores.com.ar/fichaLibro.php?libro=978-987-629-870-4>
- Müller, K. (2005). Las reformas de pensiones en los países exsocialistas. *Quaderns de Política Econòmica*, 9, 42-51.
- O'Donnell, G. (2003). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para su discusión*. Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las

- Na-ciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD).
- Observatorio de la Seguridad Social. (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA. Protección, inclusión e igualdad*. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Análisis de la Cobertura del SIPA.pdf>
- Orenstein, M. A. (2011). La crisis de la privatización de las pensiones: ¿desaparición o resurgimiento de una tendencia política global? *Revista Internacional de Seguridad Social*, 64(3), 73-90. <https://doi.org/10.1111/j.1752-1734.2011.01403.x>
- Organización Internacional del Trabajo. (2001). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas : una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt16f98w8>
- Pérez Sánchez, M. (2005). El estudio de las políticas públicas. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 51-75). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2191909>
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson, P., & Weaver, K. (1993). Imposing Losses in Pension Policy. En K. Weaver & B. A. Rockmann (Eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (pp. 110-150). Washington DC: Brookings Institution.
- Piffano, H., Lódola, A., Sánchez, D., Ohaco, M. C., Molinari, A., Jiménez, R., ... Carpenter, S. (2009). *El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada*. La Plata.
- Pino, A., & Karasyov, D. (2007). Reconsiderando los regímenes de cuentas individuales: Una mejor integración de los sistemas de pensiones multipilares. En *Evolución y tendencias: una seguridad social dinámica* (pp. 47-52). Moscú: Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Ratto, M. C. (2017). Entre la Teoría y la Praxis: Tensiones del diseño institucional argentino. *Tramas*, 1(1), 1-26. Recuperado de <http://tramas.escoladegobierno.gob.ar/articulo/entre-la-teoria-y-la-praxis-tensiones-del-diseno-institucional-argentino/>
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization*

Studies, 28(8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>

- Rofman, R., Lucchetti, L., & Ourens, G. (2008). Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage. En *Social Protection & Labor* (N.º 606). Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616_Oct2008.pdf
- Roth-Deubel, A. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition framework. En P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 41-56). Boulder: Westview Press.
- Schultess, W. E. (1994). El desafío del Siglo XXI: innovar y adaptar los sistemas de seguridad social a los cambios económicos, sociales y demográficos de las Américas. *VI Conferencia Regional Americana de la Asociación Internacional de la Seguridad Social*. Recuperado de http://www.biblioeco.unsa.edu.ar/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=4838
- Schultess, W. E. (1995). *Antecedentes y fundamentos del anteproyecto de ley de solidaridad previsional*. Buenos Aires.
- Simon, H. A. (1959). Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. *The American Economic Review*, 49(3), 253-283. <https://doi.org/10.2307/1809901>
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En R. Franco & J. Lanzaro (Eds.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp. 43-74). Buenos Aires: Naciones Unidas/ FLACSO.
- Teixeira Werneck Vianna, M. L. (1998). *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil* (IUPERJ-UCAM, Ed.). Rio de Janeiro.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: an introduction* (R. M. Titmuss, B. Abel-Smith, & K. Titmuss, Eds.). New York: Pantheon Press.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 155-188). Cambridge, Massachusetts: Westview Press.

Weber, M. (1944). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Yermo, J. (2010). El papel ineludible de las pensiones privadas en los sistemas de ingresos de jubilación. En BBVA Research (Ed.), *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica Avances y temas pendientes2* (pp. 41-56). Madrid: BBVA.

Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Cambridge, Massachusetts: Westview Press.

Índice de gráficos

Gráfico 1: Evolución nominal de la jubilación mínima 1993-2015	86
Gráfico 2: Aumento de la cobertura previsional pasiva Argentina (2003-2013)	93
Gráfico 3: Evolución de los beneficios del Sistema Nacional de Previsión Social, enero 2003 - mayo 2010	94
Gráfico 4: Titulares del Plan de Inclusión Previsional año 2007 según estrato social	95
Gráfico 5: Cantidad de años de servicios a computar por declaración jurada según año de cese de actividades.....	100
Gráfico 6: Evolución de los afiliados al régimen de capitalización individual 1994-2007.....	110
Gráfico 7: Afiliados al régimen de capitalización y reparto 1/2008	123
Gráfico 8: Evolución de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones a febrero de 2008	123
Gráfico 9: Evolución de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones a febrero de 2008	124
Gráfico 10: Comparación de los fondos de ANSES y AFJP a febrero de 2008	125
Gráfico 11: Porcentaje de los fondos del SIJP según régimen año 2007.....	126
Gráfico 12: Distribución de los beneficiarios según sistema a abril del 2008.....	126
Gráfico 13: Evolución del empleo no registrado 2003-2017 (% de trabajadores).....	143
Gráfico 14: Evolución del desempleo 2003-2017.....	144
Gráfico 15: Evolución de los haberes según régimen entre 1995-2008.....	146
Gráfico 16: Porcentaje de afiliados SIyP según régimen al 10/2008.....	147
Gráfico 17: Evolución mensual de la rentabilidad promedio fondos de capitalización (2007-2008).....	153
Gráfico 18: Cartera de inversión FGS año 2015.....	172
Gráfico 19: Crecimiento FGS 2008-2015.....	172
Gráfico 20: Evolución de la inflación en Argentina 1992-2008.....	182
Gráfico 21: Evolución del Gasto Público Total 1991-2007 *	183
Gráfico 22: Número de Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos desde el 1983 a marzo de 2009.....	186
Gráfico 23: Promedio mensual de DNU desde 1983.....	186

Índice de cuadros

Cuadro 1: Evolución de los estudios de políticas públicas	24
Cuadro 2: Proveedores de bienestar.....	26
Cuadro 3: Regímenes del bienestar	26
Cuadro 4: Tipo de gasto en seguridad social	37
Cuadro 5: Elementos para estudiar los sistemas de pensiones	50
Cuadro 6: Variables de los sistemas previsionales	55
Cuadro 7: Reformas a los sistemas de pensiones	56
Cuadro 8: Tipo de reformas estructurales en América latina según Mesa-Lago.....	60
Cuadro 9: Variables de la investigación.....	63
Cuadro 10: Tipos de variables.....	64
Cuadro 11: Variable independiente	64
Cuadro 12: Variable dependiente	65
Cuadro 13: Variable interviniente.....	65
Cuadro 14: Variable interviniente.....	66
Cuadro 15: Fuente de recolección de datos y su procesamiento.....	67
Cuadro 16: Acceso a la jubilación acogimiento ley 24.476 personas sin ningún aporte según fecha de nacimiento.....	91
Cuadro 17: Registros de la historia laboral de la ANSES.....	101
Cuadro 18: Principales puntos de la reforma previsional del año 2007	113
Cuadro 19: Movilidad del caso Badaro	132
Cuadro 20: Aumento de las jubilaciones por movilidad entre 2009 y 2016	138
Cuadro 21: Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales, 2008,2009(en pesos).....	139
Cuadro 22: Comparación de los dos pilares a octubre de 2008.....	142

<i>Cuadro 23: Principales puntos tratados en el debate por la estatización de las AFJP</i>	160
<i>Cuadro 24: Nuevas propuestas de reformas a la seguridad social</i>	179
<i>Cuadro 25: Apoyo legislativo al gobierno 2001-2015</i>	185
<i>Cuadro 26: Compendio de las reformas a la seguridad social (2003-2010)</i>	188

Índice de tablas

<i>Tabla 1: Evolución del índice de precios al consumidor 1988-2009</i>	85
<i>Tabla 2: Aumentos por decreto. Haber mínimo e inflación 2003-2008</i>	86
<i>Tabla 3: Composición de la cartera de inversiones de las AFJP a septiembre de 2007</i>	119
<i>Tabla 4: Evolución de los recursos del régimen público de reparto según origen</i>	148
<i>Tabla 5: Montos no ingresado al Sistema de Seguridad Social 1994-2009 (en millones de pesos corrientes)</i>	149
<i>Tabla 6: Evolución de los aportantes según régimen previsional (en millones)</i>	151
<i>Tabla 7: Estimador Mensual de Actividad Económica</i>	181

Índice de figuras

<i>Figura 1: Modelos de desarrollo y bienestar de Mesa-Lago</i>	29
---	----

Índice de imágenes

<i>Imagen 1: Publicidades de campañas de afiliación AFJP del año 1994</i>	111
<i>Imagen 2: Publicidad Activa AFJP año 1994</i>	111

Anexo metodológico

Resumen de normativa analizada

Normativa / Jurisprudencia	Año	Contenido
Ley 1.420	1884	Primer régimen jubilatorio para docentes
Ley 18.037	1967	Ley que establece el régimen jubilatorio vigente para trabajadores en relación de dependencia entre 1967 y 1994
Ley 18.038	1967	Ley que establece el régimen jubilatorio vigente para trabajadores independientes entre 1967 y 1994
Ley 23.923	1991	Ley de convertibilidad
Ley 24.241	1993	Ley que establece el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones instaurando un régimen de capitalización individual y un régimen de reparto
Decreto 55/94	1994	Garantía de haber mínimo para aquellos cotizantes del régimen privado que tengan cotizaciones en el régimen público
Decreto 56/94	1994	Reglamentación de opción del régimen de capitalización individual como opción de oficio para los indecisos
Ley 24.476	1995	Régimen de regularización voluntaria de deudas de autónomos desde el 01/01/1955 al 30/09/1993
Ley 24.463	1995	Movilidad fijada por decretos del Poder Ejecutivo
Decreto N° 1934/02	2002	Creación de Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional
Nélida Luján c/ANSES sobre reajustes varios	2002	Fallo que ordena la movilidad por el índice de salarios
Ley 25.994	2005	Moratoria para amas de casa y Prestación Anticipada por Desempleo
Resolución ANSES 980/05	2005	Probatoria de servicios
Decreto 1451/06-Resolución N° 884/06	2006	Incompatibilidad de la jubilación de ama de casa con percepción de otro beneficio
Resolución Conjunta de AFIP N° 2091 y ANSES N° 579	2006	Descuento de cuotas de la moratoria previsional del haber jubilatorio

Badaro, Adolfo Valentín c/ANSES s/reajustes	2007	Fallo que ordena la movilidad por el índice de salarios
Ley 26.222	2007	Ley de libre opción jubilatoria. Reforma parcial al SIJyP
Decreto 897/07	2007	Creación del Fondo de garantía de Sustentabilidad para administrar los fondos traspasados desde capitalización individual
Ley 26.417	2008	Ley de movilidad jubilatoria
Ley 26.425	2008	Re-estatización de las AFJP y autarquía del FGS
Resolución ANSES 524/08	2008	Nueva probatoria de servicios en relación de dependencia
Circular ANSES GP 25/09	2009	Aplicación movilidad Badaro
Decreto 1482/10	2010	Veto presidencial 82% móvil
Circular de ANSES SDP 1/10	2010	Verificación por parte de ANSES en domicilio de empleador de las labores de Servicio Doméstico
Circular GP de ANSES 30/10	2010	Exigencia de incluir los servicios domésticos independientes en la liquidación SICAM

Portales web con documentos y bases de datos abiertos consultados

ANSES- Datos Abiertos

<https://www.ANSES.gob.ar/institucional/datos-abiertos>

Asociación Internacional de la Seguridad Social

<https://ww1.issa.int/>

Banco Mundial

<https://www.bancomundial.org/>

Boletín Oficial de la República Argentina

<https://www.boletinoficial.gob.ar/>

Conferencia Interamericana de la Seguridad Social

<http://www.ciess.org/>

Estudios y Estadísticas Laborales- Trabajo y Empleo

<http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/index.asp>

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones

<http://www.fiapinternacional.org/>

Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES

<http://fgs.ANSES.gob.ar/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<https://www.indec.gob.ar/>

Observatorio de la Seguridad Social de ANSES
<http://observatorio.ANSES.gob.ar/>

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
<https://oiss.org/>

Organización Internacional del Trabajo
<https://www.ilo.org/>

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
<http://safjp.gob.ar/>

Versión taquigráfica de las sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación
https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/index.html

Versión taquigráfica de las sesiones del Senado de la Nación
<https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/tac>

Artículos periodísticos analizados

Cafiero, M., & Llorens, J. (2008, noviembre 3). AFJP: La Estafa del siglo. Balance de 14 años. Recuperado 18 de julio de 2018, de <https://miguelcontissa.wordpress.com/2008/11/09/afjp-la-estafa-del-siglo-balance-de-14-anos/>

Clarín. (2008a, febrero 14). Otros 90.000 afiliados de las AFJP fueron pasados al Estado. Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/90000-afiliados-afjp-pasados_0_H1jgzGCRaFx.html

Clarín. (2008b, abril 25). Jubilaciones: para la Corte, el fallo de reajuste es "aceptable". Clarín, p. 16. Recuperado de https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/jubilaciones-corte-fallo-reajuste-aceptable_0_rk1gLDaA6tg.html

Diario Judicial. (2008, septiembre 4). Diputados aprobó el proyecto de movilidad jubilatoria. Diario Judicial.

Iglesia, M. (2017). Jubilaciones: en nueve años, con la fórmula vigente, el poder adquisitivo mejoró el 19%. El Cronista. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Jubilaciones-en-nueve-anos-con-la-formula-vigente-el-poder-adquisitivo-mejoro-el-19-20171121-0041.html>

lprofesional. (2008, febrero 25). Tras caso Badaro, dictan nuevos fallos a favor de jubilados.

La Nación. (2007, septiembre 2). En el sistema de reparto las jubilaciones ya están en riesgo. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/en-el-sistema-de-reparto-las-jubilaciones-ya-estan-en-riesgo-nid940025>

- La Nación. (2008a, octubre 1). Sancionan la ley de movilidad jubilatoria. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/sancionan-la-ley-de-movilidad-jubilatoria-nid1055233>
- La Nación. (2008b, noviembre 7). Avanza en el Congreso la estatización de jubilaciones. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/avanza-en-el-congreso-la-estatizacion-de-jubilaciones-nid1067491>
- Rosemberg, J. (2008a, agosto 13). Fuerte debate por la movilidad jubilatoria. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-debate-por-la-movilidad-jubilatoria-nid1039214>
- Rosemberg, J. (2008b, noviembre 5). La oposición y los empleados de las AFJP marchan al Congreso. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-oposicion-y-los-empleados-de-las-afjp-marchan-al-congreso-nid1066648>
- Serra, L. (2007, febrero 28). Ya es ley la reforma previsional. La Nación.
- Serra, L. (2008, noviembre 7). Avanza en el Congreso la estatización de jubilaciones. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/avanza-en-el-congreso-la-estatizacion-de-jubilaciones-nid1067491>

Entrevistas realizadas

Fabio Bertranou. Director del Equipo de Trabajo Decente de OIT para el Cono Sur de América Latina.

Realizada el 9/6/2012

Rafael Rofman. Líder del Programa para la Educación, la Salud, la Protección Social, el Trabajo y la Pobreza del Banco Mundial, para Argentina.

Realizada el 25/7/2015

Guía de preguntas entrevista

1. ¿Qué etapas podemos encontrar en la reforma previsional argentina?
2. ¿Qué características puede verse en cada período?
3. ¿Cuáles fueron los problemas que buscaron resolver las diferentes medidas?
4. ¿Cuáles fueron las principales medidas en cada etapa?
4. ¿Cuál cree que fue el rol del Estado planteado en esta etapa de reforma?
5. ¿Cuáles fueron las causas de los cambios en la política previsional en cada momento?
6. ¿Cuál cree que fueron las causas que llevaron a una reforma parcial primero y luego a una reforma estructural?
7. ¿Qué actores involucrados podemos identificar en el proceso?
8. ¿Cómo puede caracterizar el proceso de formulación, debate e implementación en cada etapa?