

Próxima publicación en:

Susana Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*, en prensa.

La política previsional argentina (1944-2002): De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios

Camila Arza

Introducción

El sistema previsional es una de las áreas de la política pública argentina que más interés ha generado en las últimas décadas. Con un gasto total de aproximadamente el 6,4% del PBI, 7,5 millones de afiliados-aportantes y 4,5 millones de beneficiarios, el sistema tiene una relevancia social, fiscal y económica que lo ha hecho objeto privilegiado de las investigaciones más variadas. Así, el sistema jubilatorio argentino fue uno de los ejes alrededor del cual se desarrollaron análisis del bienestar social y la distribución de ingreso (Marshall, 1984; Arza, 2004a; Arza, 2006; Flood *et al.*, 1999), de la exclusión social y la pobreza (Lloyd-Sherlock, 1994; Lloyd-Sherlock, 1997; Barrientos, 2006; Roca y Moreno, 2000), de los aspectos políticos en los procesos de reforma estructural (Gerchunoff y Torre, 1999; Alonso, 2000; Cortés y Marshall, 1999), de los modelos de política social en conexión con la política económica (Barbeito y Lo Vuolo, 1992; Cortés y Marshall, 1991; Lo Vuolo y Barbeito, 1994), de las cuentas fiscales (Bertranou *et al.*, 2000; Schulthess y Demarco, 2000), y de la historia política del país (Isuani, 1985), entre muchos otros.

Este trabajo se propone evaluar los aspectos sociales, políticos y económicos más relevantes de los distintos sistemas previsionales que se han ido sucediendo desde la masiva expansión de la seguridad social a mediados del siglo XX. El análisis intentará dilucidar las estrategias de política previsional adoptadas en distintos períodos, sus impactos sobre la consolidación de modelos alternativos de política social y sus efectos sobre el bienestar de la población mayor y sobre el futuro del sistema jubilatorio. El enfoque de largo plazo permitirá también identificar los quiebres y continuidades de política previsional a lo largo de la

historia y entender la importancia relativa de las decisiones políticas presentes y de la herencia de políticas pasadas para explicar tanto el diseño institucional como los impactos del sistema previsional en cada momento histórico. El trabajo se compone de cinco apartados. La secuencia es cronológica pero la periodización se basa tanto en la economía política de cada etapa, como en la existencia de una estrategia particular de política jubilatoria.¹ En cada apartado se evaluarán los impactos del modelo previsional vigente en relación con tres aspectos centrales: (1) la cobertura y la distribución de derechos, (2) el financiamiento y el sostenimiento de largo plazo del sistema, y (3) el nivel de los haberes y su impacto sobre la distribución del ingreso entre la población pasiva. En conjunto el trabajo analizará los modelos de política social subyacentes en cada período histórico y el modo en que cada uno ha afectado el bienestar social y los principios distributivos de la acción pública.

1. Desarrollo y expansión de la previsión social (1944-1955): Particularismo, segmentación ocupacional y redistribución vertical

Las primeras cajas previsionales que nacieron en los inicios del siglo XX estuvieron orientadas a unos pocos grupos ocupacionales que tenían una estrecha vinculación con el aparato del Estado o estaban ubicados en actividades económicas estratégicas. La transformación de este sistema elitista en un sistema de cobertura más amplia tuvo lugar durante los años '40 y '50 (Cuadro 1). Con la incorporación de los trabajadores de la industria y el comercio, la cobertura creció de 8,4% de la población económicamente activa (PEA) a principios de los '40 hasta más de 48% en 1944-1946.² No se trató sólo de un cambio cuantitativo sino también cualitativo: los afiliados no pertenecían ya exclusivamente a los estratos más privilegiados de la estructura ocupacional sino también y fundamentalmente a las clases trabajadoras. La generalización de la cobertura se completó en 1955 con la incorporación de los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores independientes y los trabajadores rurales.

Cuadro 1.**Expansión de la cobertura previsional. Sectores incluidos y cobertura ‘teórica’.****Total del País, 1904-1955**

Año	Sector	Legislación	Cobertura 'teórica' aproximada (Nº de trabajadores)
1904	Empleados públicos	Ley 4349	24.000
1915	+ Ferroviarios	Ley 9653	200.513 ¹
1921	+ Servicios públicos	Ley 11110	234.593
1930	+ Bancarios	Ley 11575	254.866 ²
1939	+ Periodismo y gráficos	Ley 12581	420.835
	+ Marina mercante	Ley 12612	
1944	+ Comercio	Decreto-Ley 31665	1.205.783 ³
1946	+ Aeronavegación	Decreto-Ley 6395	2.229.874
	+ Industria	Decreto-Ley 13937	
1955	+ Rurales	Ley 14399	4.892.802
	+ Servicio doméstico	Decreto 326/55	
	+ Independientes, profesionales y empresarios	Ley 14397	

¹ Número de trabajadores en 1919 en los sectores cubiertos hasta 1915 (sector público y ferroviarios).

² Número de trabajadores en 1939 en los sectores cubiertos hasta 1930 (sector público, ferroviario, servicios públicos, bancos y seguros).

³ Número de trabajadores en 1945 en los sectores cubiertos hasta 1944 (sector público, ferroviario, servicios públicos, bancos y seguros, periodistas y gráficos, marina mercante, comercio, aeronavegación, industria).

Fuente: Arza, 2004a basado en Orsatti, 1983, Cuadro 12, p. 38 y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1963, Cuadro N, p. 41 y Cuadro 24, p. 95.

A partir de entonces todos los grupos ocupacionales se encontraron comprendidos en la legislación. Aunque esta cobertura ‘teórica’³ no era equivalente a la cobertura efectiva, desde 1955 el derecho al beneficio previsional había dejado de depender de la exclusión legal para transformarse exclusivamente en un problema de exclusión del mercado de trabajo formal. La brecha entre la cobertura real y la teórica, que se profundizó durante los años ‘90 (Arza, 2004b), ya existía en los ‘50 y ‘60, particularmente entre los trabajadores rurales, empresarios, profesionales e independientes (Cuadro 2). Esta brecha era también amplia en el sector industrial, en el cual ya en 1960 los contribuyentes representaban sólo el 50% de los trabajadores del sector. Con la incorporación de grupos ocupacionales con mayor informalidad laboral la brecha entre la cobertura teórica y la cobertura real se expande a 56 puntos porcentuales en 1960. En este período, sin embargo, un conjunto de facilidades legales (por ejemplo, las limitadas exigencias de años contributivos) permitieron que la mayor parte de la población con cobertura legal obtuviera beneficios a la edad de jubilación, reduciendo así en la práctica la exclusión previsional a porcentajes bastante menores.

Cuadro 2.**Cobertura previsional efectiva. Afiliados cotizantes sobre afiliados ‘teóricos’, en porcentajes.****Total del País, 1950-1960**

	1950	1955	1960
Bancaria ¹	100%	100%	100%
Comercio	75%	74%	60%
Estado ¹	100%	100%	100%
Ferrovial ¹	100%	100%	100%
Industria	90%	71%	50%
Navegación	100%	100%	100%
Periodistas y gráficos	94%	96%	90%
Seguros ¹	100%	100%	100%
Servicios públicos	34%	27%	43%
Rurales		3%	3%
Empresarios		12%	6%
Independientes		13%	5%
Profesionales		37%	19%
TOTAL	86%	50%	44%

¹ Afiliados totales**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1963, Cuadro 22, p. 93.

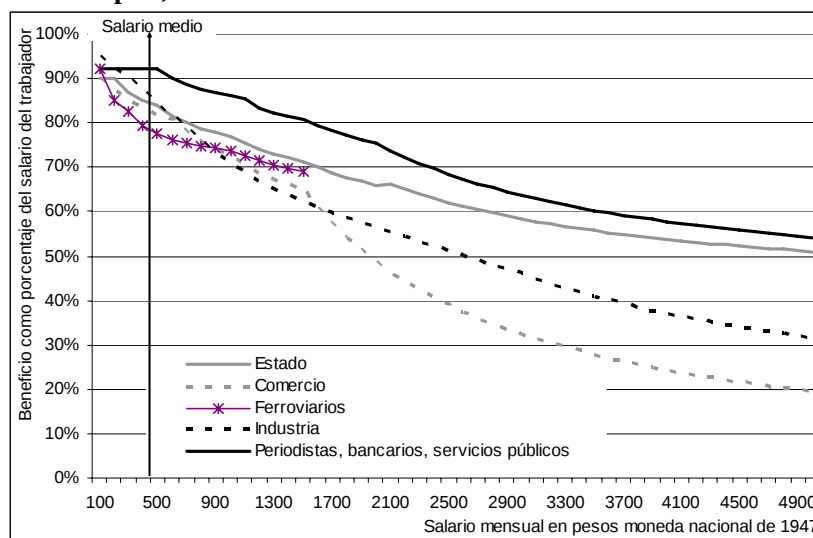
La expansión de la cobertura previsional durante los años ‘40 y ‘50 profundizó sin embargo la lógica particularista mediante la cual se había desarrollado el sistema previsional hasta entonces (Mesa-Lago, 1978: 168-173; Malloy, 1979). El modelo particularista de distribución de beneficios ha estado muy arraigado en los esquemas de gobierno corporativo en los que los derechos de cada sector dependen de los acuerdos tripartitos alcanzados entre el Estado, los sindicatos y las empresas. En este proceso, el poder político y económico relativo de cada grupo adquiere una importancia central, y los sectores ocupacionales más influyentes pueden obtener más beneficios, o en mejores condiciones, que el resto de los trabajadores. La expansión de la cobertura en los años ‘40 y ‘50 no revierte este modelo. Las condiciones de elegibilidad, la edad jubilatoria, las tasas de contribuciones patronales y los niveles de beneficio siguieron variando entre grupos ocupacionales según lo estableciera la legislación aplicable a cada uno. Así, podía suceder que en un mismo año (en este ejemplo, 1963), las edades de retiro oscilaran entre 45 años para los trabajadores del sector aeronáutico y 60 años para trabajadores rurales e independientes y las contribuciones sociales fueran de entre 15% para los periodistas y 26% para los trabajadores de la industria y el comercio (Arza, 2004a). Estas variaciones, como también aquellas relativas a los niveles de beneficios, estaban asociadas a un conjunto de factores, incluidos la antigüedad del fondo, la inercia institucional y el poder político de cada grupo. En este período, la lógica de distribución de derechos se basaba en el

estatus ocupacional: las jubilaciones no eran ni un derecho social universal, ni un derecho de propiedad, sino parte de los derechos laborales de los trabajadores reconocidos por el Estado. Si bien durante los años '40 y '50 hubo un movimiento muy significativo de expansión de la cobertura previsional a un gran número de trabajadores hasta entonces excluidos, su incorporación (y sus beneficios) seguían dependiendo de la posición ocupacional.

Este particularismo en la asignación de derechos previsionales se combinó con un esquema de redistribución vertical de beneficios que otorgaba el verdadero elemento progresivo al sistema y lo distinguía del modelo puramente Bismarckiano⁴ de reproducción del salario. Los trabajadores con ingresos medios y bajos, obtenían tasas de sustitución del salario (TSS) mucho más altas que los trabajadores de mayores ingresos (Gráfico 1). Esta progresividad, sin embargo, estaba confinada a cada grupo ocupacional y no existían transferencias de recursos posibles entre trabajadores pertenecientes a categorías ocupacionales diversas. La solidaridad intra-generacional se hallaba limitada por la división ocupacional y la progresividad de la que podía gozar cada trabajador dependía, como los demás parámetros, de su grupo ocupacional. Los sistemas de la industria y el comercio, creados en 1944-1946, eran particularmente progresivos, mientras que en los sistemas del Estado, bancario y de periodistas, creados unas décadas antes y orientados a trabajadores con niveles salariales más altos, la progresividad era menor. El particularismo significaba que un trabajador industrial y un periodista, con iguales niveles salariales, podían obtener TSS muy diferentes; la progresividad significaba que tanto entre los trabajadores industriales como entre los periodistas, quienes tuvieran ingresos laborales más bajos obtendrían TSS más altas que el resto. La reforma de 1968 eliminó esta faceta progresiva del sistema previsional argentino.

Gráfico 1.

Tasa de sustitución del salario (TSS) por sector ocupacional y nivel de ingreso.
Total del país, 1948



Fuente: Arza, 2004a basado en legislación vigente para las tasas de reemplazo e Instituto Nacional de Estadística y Censos, monthly, para niveles salariales.

Las discusiones académicas sobre la naturaleza del desarrollo de la seguridad social en América Latina enfatizaron la dicotomía entre el desarrollo ‘desde arriba’ (*top-down*) o ‘desde abajo’ (*bottom-up*). La diferencia residía en la fuerza propulsora del cambio: sea el Estado ‘desde arriba’ en una estrategia de construcción de poder y cooptación de las clases trabajadoras (Malloy, 1977; Malloy, 1979), sean los trabajadores ‘desde abajo’ en sus demandas por la ampliación del bienestar y la mejora de las condiciones laborales (Mesa-Lago, 1978). En Argentina, ambas dinámicas parecen haberse retroalimentado: el desarrollo ‘desde abajo’ no era independiente de la estrategia ‘desde arriba’. El empoderamiento de las clases trabajadoras contribuía al mismo tiempo al empoderamiento del gobierno: a medida que se expandía la seguridad social se realizaban tanto los objetivos de las clases trabajadoras como la estrategia política del período.

La extensión de la seguridad social tenía también un rol en la estrategia económica del gobierno. A diferencia de otros beneficios sociales, los sistemas previsionales ‘jóvenes’ son una fuente muy rica de recursos para el Estado. Así, a medida que se creaban nuevos planes jubilatorios, los recursos aumentaban de modo inmediato, mientras que los gastos podían tardar décadas en crecer. Cuando

se crearon las cajas de la industria y el comercio, por ejemplo, un grupo muy amplio de trabajadores en estos sectores comenzaron a pagar contribuciones sociales, mientras que sólo una parte proporcionalmente pequeña obtuvo beneficios en los años siguientes (las cohortes que se iban jubilando). A través de la emisión de bonos colocados en los fondos previsionales, el Estado podía captar el excedente financiero y utilizarlo para financiar la inversión y el gasto público y para cubrir el déficit en otros sectores. Las consideraciones fiscales tuvieron así un papel en la extensión de la seguridad social durante los años '40 y '50 (Lewis, 1993: 175).

El superávit de la seguridad social sin embargo no duraría demasiado porque los fondos jubilatorios maduraron demasiado rápido. En la mayoría de los casos, las condiciones de acceso eran muy fáciles de cumplir, bastando sólo cinco años de contribuciones para obtener beneficios. Esta asignación casi inmediata de derechos previsionales contribuyó a aumentar el consumo, el bienestar social y la equidad distributiva en el corto plazo, pero produjo una maduración acelerada de los fondos que afectó el sostenimiento financiero del sistema en el mediano y largo plazo. El Cuadro 3 da cuenta de la rápida maduración previsional que produjo, ya en 1960, los primeros déficits primarios⁵ en las cajas más viejas (servicios públicos, ferroviaria, navegación) y en las que sufrían niveles de evasión más altos (independientes y profesionales). Evidentemente, las bases actuariales para el cálculo de los parámetros del sistema previsional eran inexistentes o inapropiadas, una deficiencia que se transportó a lo largo de toda la historia del sistema y que perjudicó fundamentalmente a las generaciones que comenzaron a jubilarse unas décadas más tarde, en los años '80s (Arza, 2006).

Cuadro 3.**Balance financiero de las cajas previsionales. Resultado primario como porcentaje del gasto total.¹****Total del País, 1950-1960.**

	1950	1955	1960
Bancaria	205%	78%	70%
Comercio	1471%	139%	29%
Estado	164%	112%	41%
Ferroviaria	14%	-6%	-36%
Industria	1839%	116%	51%
Navegación	286%	43%	-16%
Periodistas y gráficos	271%	19%	89%
Seguros	1500%	313%	169%
Servicios públicos	28%	-50%	-38%
Rurales		2106%	66%
Empresarios		2832%	155%
Independientes		3251%	-16%
Profesionales		809%	-35%
TOTAL	304%	78%	17%

¹ El resultado primario es igual a la diferencia entre los recursos por contribuciones y gastos del sistema.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1963, Cuadro 6, p. 76.

2. Centralización y consolidación del sistema contributivo (1966-1975)

Desde el derrocamiento de Perón en 1955 y hasta más de una década más tarde no hubo mayores innovaciones en las reglas del sistema previsional, excepto algunos cambios menores en los niveles de contribuciones y beneficios. En 1968, el régimen ‘burocrático-autoritario’ impuesto por el gobierno de facto del General Onganía (ver O'Donnell, 1973; O'Donnell, 1977; O'Donnell, 1978; Wynia, 1978) impulsó una reforma estructural que introdujo cambios importantes y duraderos en el sistema previsional argentino. A diferencia del proceso de expansión de la seguridad social, caracterizado por una movilización controlada de la clase trabajadora, el proceso de reforma de los años ‘60 partió de la exclusión de los sectores populares del juego político, la centralización del poder en el aparato del Estado y la reducción de los problemas políticos a problemas ‘técnicos’. Esta tendencia hacia la centralización del poder y la exclusión de otros actores se reflejó en la naturaleza de la reforma previsional. En 1968, el gobierno modificó la estructura organizacional, la administración y las propiedades distributivas del sistema previsional heredado de los gobiernos peronistas.

En contraste con las pequeñas reformas paramétricas que habían tenido lugar durante la década previa, la reforma de 1968 cambió de manera estructural todo el sistema. La administración, hasta entonces segmentada en cajas previsionales con cierta autonomía y gestionadas por representantes del Estado, las empresas y los sindicatos, se centralizó en tres únicos sistemas (para

trabajadores estatales, privados en relación de dependencia y por cuenta propia), administrados directamente por el Estado. Las condiciones de acceso, los niveles de beneficios y los mecanismos de financiamiento, que hasta poco tiempo antes dependían del sector económico al que pertenecía cada trabajador, fueron estandarizados para la mayor parte de los grupos ocupacionales. Se eliminó la redistribución vertical en el cálculo del beneficio y se estableció una única TSS para todos los trabajadores.

La exclusión de los sectores populares de la política previsional se reflejó también en los niveles y la distribución de los beneficios. Un proceso de estandarización previo a la reforma de 1968, había llevado las TSS de la mayoría de los sistemas a un valor de alrededor de 82%. La reforma de Onganía estableció una TSS de 70% para todos los trabajadores, la que podía incrementarse hasta un 82% en casos de historias laborales que excedieran los 30 años requeridos. Dada la flexibilidad que existía entonces para el cómputo de los años de servicio muchos trabajadores podían de hecho obtener el 82%. El cambio principal fue la eliminación de la progresividad del sistema.⁶ Aunque durante los años '40 y '50 la capacidad de redistribución vertical del sistema se hallaba confinada al ámbito de cada categoría ocupacional, existía una lógica progresiva en el cálculo de los beneficios de cada grupo. La reforma de 1968 modificó de manera estructural este patrón distributivo, reflejando las nuevas prioridades económicas y socio-políticas del gobierno, y consolidando el sistema previsional Bismarckiano más puro: un sistema contributivo asociado a la historia laboral de cada trabajador y administrado por el Estado bajo el sistema de reparto.

La reforma tuvo impactos diferenciales sobre trabajadores de distintos ingresos, con un sesgo claramente regresivo (Cuadro 4). Comparando la distribución de las TSS antes y después de la reforma de 1968 se observa que (asumiendo una historia laboral de 30 años) los trabajadores con salarios medios o bajos pierden siete puntos porcentuales mientras que los trabajadores con salarios más altos pueden obtener TSS mucho mayores (hasta 22 puntos porcentuales más para los trabajadores con salarios que cuadripliquen el salario medio). En el nuevo sistema, la distribución del ingreso del sector pasivo reflejaría más de cerca la distribución existente durante la vida activa, incrementando así las desigualdades de ingreso entre los jubilados. Los pocos datos existentes para este período sugieren que la desigualdad en la distribución de los haberes previsionales

aumentó de hecho considerablemente luego de la reforma (de un Gini de distribución de beneficios jubilatorios de 0,286 en 1970 a 0,392 en 1980), aunque resulta sin duda complicado aislar los diferentes factores que explican este aumento.⁷ Los sectores de mayores ingresos fueron así los principales beneficiarios de la reforma, pero también hubo otros ganadores, en particular, los grupos ocupacionales más privilegiados que pertenecían a cajas previsionales en virtual crisis financiera. La centralización de los fondos que impuso la reforma de 1968 les permitió recuperar el equilibrio compensando sus déficit con los superávit de otras cajas. Fue un modo de evitar el quiebre de las cajas más antiguas sin necesidad de hacer ajustes fuertes en los haberes de sus beneficiarios.

Cuadro 4.

Impactos distributivos de la reforma previsional de 1968.¹

Total del País

	Antes de la reforma de 1968		Con la reforma de 1968		Diferencia
	TRS ²	TRS ² / TRS ² del salario medio	TRS ²	TRS ² / TRS ² del salario medio	
½ Salario medio	100% ³	1.4	93% ³	1.3	-7
Salario medio	77%	1.0	70%	1.0	-7
1.5 salarios medios	70%	0.9	70%	1.0	0
2 salarios medios	63%	0.8	70%	1.0	7
3 salarios medios	54%	0.7	70%	1.0	16
4 salarios medios	48%	0.6	70%	1.0	22

¹ Las estimaciones asumen una historia laboral de 30 años.

² TRS: tasa de reemplazo del salario (porcentaje del salario previo que se obtiene como haber previsional).

³ Incluye beneficio mínimo.

Fuente: Arza, 2004a basado en legislación vigente e Instituto Nacional de Estadística y Censos, monthly para datos sobre salarios medios.

La consolidación del sistema Bismarckiano, por su parte, reforzó la dependencia financiera de los ingresos por contribuciones salariales y, consecuentemente, del mercado de trabajo formal. La reforma de 1968 mejoró temporalmente el balance financiero del sistema pero ya en 1971-73 se volvieron a observar algunos (aún pequeños) déficits primarios (Cuadro 5). En un contexto de persistente informalidad laboral, la decisión de consolidar el modelo contributivo afectó también los niveles de cobertura. A partir de los años '70 y '80 se comienza a evidenciar una creciente exclusión de los beneficios previsionales que ya no surge de la barrera legal, como en décadas anteriores, sino que es producto de las historias de vida laboral informal, cada vez más comunes entre los trabajadores de menores ingresos.

Cuadro 5.**Balance financiero del Sistema Nacional de Previsión Social. En porcentajes.****Total del País, 1962-1975.**

Años	Resultado primario ¹ (% del gasto total)
1962	3,6%
1963	-1,6%
1964	10,5%
1965	18,0%
1966	-3,7%
1967	10,9%
1968	-4,2%
1969	20,6%
1970	2,3%
1971	-0,5%
1972	-0,5%
1973	-1,7%
1974	3,5%
1975	3,0%

¹ El resultado primario es igual a la diferencia entre los recursos por contribuciones y gastos del sistema.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES para 1962-1970 y de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001 para 1970-1975.

La reforma de 1968 introdujo el requisito de un mínimo de 10 años de contribuciones para obtener beneficios, y estableció que dicho mínimo se incrementaría a razón de un año cada año hasta alcanzar un máximo de 30. Si bien en la práctica este aumento no se aplicó como estaba previsto (aún en 1991 el requisito era de 20 años) y se otorgaron diversas facilidades para reconocer períodos contributivos (por ejemplo a través de la ‘declaración jurada’), el número de años contributivos se había convertido en una variable central para obtener derechos jubilatorios. A medida que pasaron los años y que las condiciones financieras del sistema empeoraron, el requisito contributivo se fue volviendo más estricto. Sería la reforma de los años ‘90 la que terminaría de consolidar el modelo contributivo, aumentando cada vez más la brecha de acceso entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de beneficios (Arza, 2008).

3. El ajuste en dictadura (1976-1983): licuación de beneficios y regresividad de financiamiento

A pesar de la caída del gobierno de Onganía sólo un año después de la reforma previsional de 1968, su modelo previsional se mantuvo prácticamente intacto hasta muchos años más tarde. Los cambios más importantes llegaron luego del golpe de 1976, cuando se redefinieron las fuentes de financiamiento y se alteró

toda la lógica distributiva del sistema. En 1980, el gobierno militar eliminó las contribuciones patronales y las reemplazó por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).⁸ Hasta entonces, los beneficios previsionales se financiaban a través de las contribuciones de trabajadores y empresas. El gobierno militar sustituyó la contribución empresaria por una contribución de toda la sociedad a través del IVA, reestructurando el esquema de financiamiento de la seguridad social y transfiriendo sus costos a los trabajadores y la población en su conjunto. El objetivo oficial era ‘lograr una reducción importante de los costos de las empresas, mejorar su competitividad y al mismo tiempo eliminar las trabas para la contratación de personal’⁹. Este tipo de políticas de reducción de costos laborales fueron adoptadas en otras ocasiones también, como durante los gobiernos de Carlos Menem y de Fernando de la Rúa algunas décadas más tarde, aunque nunca en la misma magnitud que durante el gobierno militar.

Este tipo de modificación de las fuentes de financiamiento de la seguridad social es doblemente regresiva. Por un lado, desde la perspectiva de la distribución funcional del ingreso, la eliminación de las contribuciones patronales (y no de los aportes personales) genera un aumento de corto plazo de la rentabilidad empresaria pero no de los salarios.¹⁰ Por el otro lado, desde la perspectiva de la distribución del ingreso entre individuos y hogares, el aumento de la alícuota del IVA es también regresivo porque incide más fuertemente sobre los presupuestos de las familias de estratos medios-bajos y bajos que dedican un mayor porcentaje del ingreso familiar al consumo. En un sistema en el cual sólo los trabajadores con historias laborales formales pueden obtener beneficios, la financiación con recursos impositivos resulta aún más regresiva. Los grupos de menores ingresos, generalmente excluidos de la cobertura por su condición de trabajadores informales, pagan parte del financiamiento de un sistema del que no se benefician (Arza, 2008).

Esta ‘socialización’ de parte de los costos de financiamiento de la previsión social argentina no fue un efecto colateral de la política, sino uno de sus objetivos explícitos. El documento oficial justificando la reforma argumentaba: ‘fue considerado necesario modificar la incidencia de estos cargos (i.e. las contribuciones patronales), *transfiriéndolos a la población en su conjunto*, lo cual sería posible a través de la generalización y modificación de las tasas del impuesto

al valor agregado'.¹¹ En un sistema Bismarckiano, donde los derechos jubilatorios están asociados a la participación en el mercado de trabajo formal (y al pago de contribuciones) la eliminación del autofinanciamiento afectó también los principios de equidad del sistema.

Es por esto que la reforma de 1980 fue mucho más que una transferencia de ingreso a las empresas y una socialización de costos del sistema previsional. Fue la consolidación de inequidades intra e intergeneracionales que erosionaron los principios de justicia distributiva sobre los que se sostenía la distribución condicional de los derechos jubilatorios (condicional a los períodos contributivos). Con la socialización del financiamiento, la exclusión de los trabajadores informales que no pagan contribuciones pero contribuyen a financiar el sistema a través de los impuestos generales al consumo, se vuelve aún más difícil de justificar. Cuando se abandona el autofinanciamiento se pierden también los principios de justicia social que sostienen todo el sistema y se erosiona la legitimidad y el consenso social alrededor de la intervención pública.¹²

La política previsional del gobierno militar era también cuestionable por sus impactos sobre el equilibrio financiero del sistema. Con la maduración previsional, el estancamiento del mercado de trabajo formal, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional, la debilidad financiera del sistema se agudizaba.¹³ La eliminación de las contribuciones patronales aumentó exponencialmente la presión del sistema contributivo sobre las cuentas fiscales, una situación que se volvería muy pronto insostenible. Sólo un año después, en 1981, el déficit primario del sistema previsional había alcanzado el 60% de los gastos totales (Cuadro 6). Las transferencias presupuestarias (es decir, no contributivas), antes prácticamente inexistentes, aumentaron hasta representar 47% del financiamiento total del sistema. La brecha entre un sistema teóricamente autofinanciado y un sistema profundamente dependiente de las transferencias fiscales se hizo cada vez más evidente.

Cuadro 6.**Balance financiero del Sistema Nacional de Previsión Social. En porcentajes.****Total del País, 1975-1983.**

	Resultado primario ¹ (% del gasto total)	Recursos impositivos y transferencias presupuestarias (% del financiamiento total)
1975	3,0%	0,0%
1976	16,2%	0,0%
1977	6,3%	0,0%
1978	-8,9%	0,0%
1979	-3,9%	0,0%
1980	-15,6%	10,6%
1981	-59,7%	47,3%
1982	-58,9%	47,3%
1983	-57,8%	47,4%

¹ El resultado primario es igual a la diferencia entre los recursos por contribuciones y gastos del sistema.

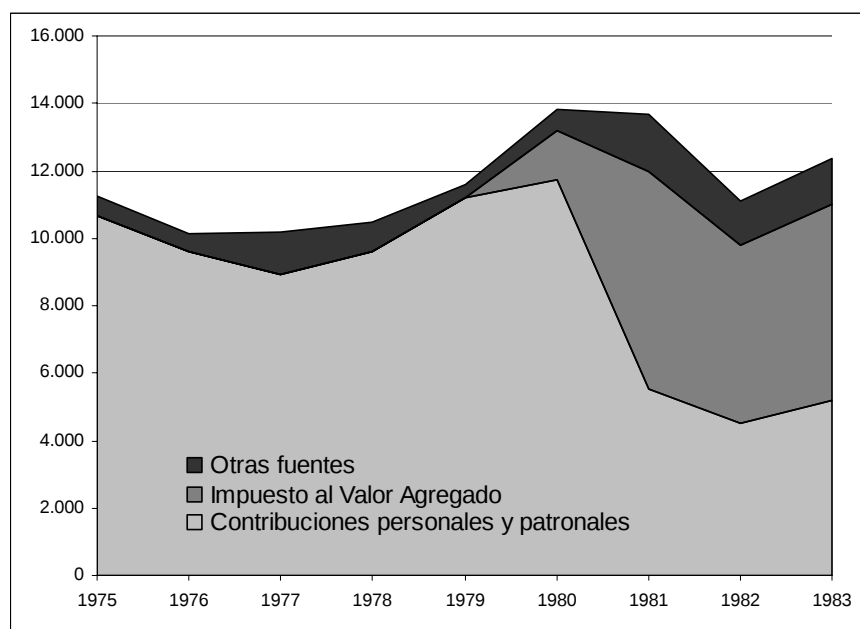
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001.

Hasta 1980 casi la totalidad de los recursos provenían de contribuciones personales y patronales (más sólo una pequeña proporción de fuentes varias como recursos de capital y amortizaciones). Esta situación se revierte a partir de 1981 (Gráfico 2). Inicialmente las transferencias fiscales respondían a la eliminación de las contribuciones patronales. Sin embargo, durante los años siguientes, los efectos de la maduración del sistema previsional se hicieron más patentes. Por eso, incluso hacia 1988, cuando las contribuciones patronales habían sido completamente reestablecidas por el gobierno democrático, las transferencias presupuestarias continuaron. A medida que el sistema previsional se volvía más dependiente de los recursos presupuestarios, se volvía también cada vez más vulnerable a las crisis fiscales. Esta fragilidad desencadenaría en la Emergencia Previsional de mediados de los años '80, una de las crisis más profundas del sistema previsional argentino.

Gráfico 2.

Fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Previsión Social. En pesos constantes de 1997.

Total del País, 1975-1983.



Fuente: Arza, 2004a en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001.

El ajuste regresivo de la previsión social durante la dictadura no se limitó a la esfera del financiamiento. Durante el primer año del gobierno militar, el congelamiento de los salarios en un contexto de alta inflación produjo una fuerte redistribución del ingreso que afectó tanto a los asalariados activos como a los jubilados, cuyos beneficios se ajustaban siguiendo la evolución de un índice de salario medio que iba perdiendo valor con respecto a la evolución de los precios. Con el fin de asegurar a los jubilados una evolución de los beneficios similar a la de los salarios, el sistema previsional argentino (antes y después de la reforma de 1968) establecía la movilidad de los haberes en base a un coeficiente de evolución de los salarios. Pero dadas las fuertes fluctuaciones en el salario real como producto de la inflación y de los cambios bruscos en la orientación económica de los gobiernos, los beneficios variaron considerablemente desde los '70s.

La movilidad asociada con la evolución de los salarios, que en otros países era señal del compromiso público con el mantenimiento del bienestar relativo de la población pasiva, en Argentina se convirtió paradójicamente en el mecanismo por el cual los ajustes regresivos sobre el salario podían traspasarse

automáticamente a las jubilaciones. Esto fue lo que pasó durante el gobierno militar. Entre 1975 y 1976 el valor real de los beneficios cayó un 45% (Cuadro 7) y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes. Si bien en los años siguientes se observan pequeños aumentos, el *shock* distributivo aplicado al inicio del gobierno militar tuvo efectos duraderos. Las crisis previsional e inflacionaria de los '80 agudizaron aún más la situación pero el origen del desfinanciamiento del sistema previsional y su incapacidad de proveer una cobertura estable e universal de los riesgos sociales de la vejez puede encontrarse muchos años antes.

Cuadro 7.

Beneficios jubilatorios del Sistema Nacional de Previsión Social. En pesos constantes de 1997.

Total del País, 1975-1983

	Estado y servicios públicos	Comercio, industria y actividades civiles	Trabajadores por cuenta propia	Total
1975	745,7	652,8	476,7	635,6
1976	405,7	351,5	298,6	350,5
1977	500,8	380,2	297,6	382,8
1978	575,0	430,0	337,8	432,8
1979	612,6	452,7	324,5	445,7
1980	639,7	474,4	342,7	466,8
1981	634,2	476,8	359,0	473,0
1982	452,9	370,0	312,3	369,8
1983	546,9	454,5	386,4	452,8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001.

4. El ajuste en democracia I (1983-1989): el gobierno radical y la Emergencia Previsional

La crisis previsional que se había ido gestando durante años de ejercicio de políticas públicas sin una adecuada proyección de largo plazo, se desencadenó con la crisis económica de los años '80. Los desequilibrios financieros que aparecieron ya en los '60 como producto de la ausencia de cálculos actuariales con los que se diseñaron los fondos, se profundizaron a medida que el sistema maduraba. La informalidad laboral, la evasión fiscal, la inflación y las políticas de des-financiamiento del sistema previsional adoptadas durante la última dictadura debilitaron aún más las finanzas del sistema. El primer intento por recomponer el equilibrio de las cuentas previsionales durante el gobierno de Raúl Alfonsín fue el reestablecimiento de las contribuciones patronales que habían sido eliminadas

unos años antes.¹⁴ Los desequilibrios, sin embargo, eran ya demasiado pronunciados y el sistema siguió requiriendo recursos fiscales para pagar los beneficios comprometidos. En 1985 se reorientó una parte de los ingresos contributivos del programa de asignaciones familiares para el sistema previsional¹⁵ y se crearon nuevos impuestos (sobre el gas, la electricidad y los servicios telefónicos) para cubrir los déficits del sistema. Nada fue suficiente. En 1985, alrededor del 34% del gasto público previsional seguía siendo financiado con transferencias presupuestarias (Cuadro 8).

Cuadro 8.

Balance financiero del Sistema Nacional de Previsión Social. En porcentajes.

Total del País, 1983-1993

	Resultado primario ¹ (% del gasto total)	Recursos impositivos y transferencias presupuestarias (% del financiamiento total)
1983	-57,8%	47,4%
1984	-45,9%	42,6%
1985	-34,3%	34,3%
1986	-31,7%	32,1%
1987	-23,7%	15,7%
1988	-34,5%	26,8%
1989	-30,6%	22,9%
1990	-32,6%	24,8%
1991	-20,1%	15,9%
1992	-20,9%	16,3%
1993	-22,4%	24,5%

¹ El resultado primario es igual a la diferencia entre los recursos por contribuciones y gastos del sistema.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001.

Existían razones estructurales y de largo plazo que explicaban la fragilidad financiera del sistema jubilatorio. La debilidad intrínseca de un sistema creado sobre bases actuariales inconsistentes se combinó en los '80 con los evidentes problemas de informalidad laboral y evasión fiscal. La centralización de 1968 se aplicó sobre un conjunto de las cajas previsionales que se hallaban en distintas etapas de maduración. Por un tiempo, la reforma de 1968 permitió financiar los déficits de algunas cajas con los superávits de otras. Pero en los años '80 eso ya no era posible. En 1976 se estimó que alrededor del 40% de los trabajadores en relación de dependencia evadían las contribuciones previsionales; en 1980, la estimación era de 53% para el conjunto de los trabajadores (Durán, 1993: 23, 27). El envejecimiento poblacional añadió mayores dificultades, tanto porque los períodos de percepción de los beneficios se alargaron (aumento de la

esperanza de vida) como porque los contribuyentes eran relativamente menos (descenso de la tasa de natalidad). La población mayor de 65 años, que en 1960 representaba un 5,6% del total, aumentó a 6,9% en 1970, 8,1% en 1980 y 8,9% en 1990 (World Bank, 2002). Dado que las edades jubilatorias se mantuvieron estables desde fines de los '60, la tasa de sostenimiento se redujo.

Junto con la informalidad laboral, la inflación era en sí misma la principal amenaza para las cuentas previsionales. Los precios al consumo aumentaron 434% en 1983, 688% en 1984 y 385% en 1985 (INDEC, varios años). En un contexto de alta inflación y ante la limitada existencia de penalidades era muy común que las empresas retrasaran el pago de las contribuciones patronales como mecanismo de autofinanciamiento. Cuando los recursos llegaban a la administración, habían perdido ya gran parte de su valor real. En el mismo sentido, el Estado solía retrasar la aplicación de la movilidad de los haberes prevista en la legislación; los beneficios perdían así su poder adquisitivo, empeoraban las condiciones de vida del sector pasivo y aumentaba el descontento popular con el sistema jubilatorio. La situación terminó de complicarse cuando las debilidades estructurales del sistema se combinaron con la crisis económica y fiscal. En 1984, el déficit público alcanzó el 10,5% del PIB, 7,7% en 1985 y 3,5% en 1986 (Rapoport, 2000: 913). Ante la fuerte restricción al crédito externo, se hizo cada vez más difícil continuar sosteniendo el equilibrio previsional con transferencias fiscales.

En 1986 el sistema colapsó. En la crítica situación financiera de inicios de los '80, el gobierno había comenzado a retrasar el pago de los beneficios y la aplicación de la movilidad prevista. El Estado acumuló así enormes deudas con los jubilados que se dirigieron masivamente a los tribunales a reclamar el pago de los haberes que les correspondían según la legislación vigente. La crisis se profundizó con la proliferación de sentencias judiciales favorables a las demandas de los jubilados. El desenlace fue la declaración, en 1986, de la 'Emergencia Previsional'. Argumentando que 'conocida doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la posibilidad de que el Estado, en situaciones de emergencia económica, ejercite un poder de policía de cuya aplicación se siga una restricción de derechos constitucionales que no sería admisible en circunstancias ordinarias',¹⁶ el gobierno se adjudicó la potestad de limitar los

derechos de los jubilados tanto a recibir los beneficios comprometidos como a reclamarlos en la Justicia.

El decreto de Emergencia Previsional congeló todas las demandas legales y la ejecución de las sentencias que ya se habían pronunciado y estableció un nuevo mecanismo para el cálculo de los haberes, que redujo el valor real de las jubilaciones medias y altas y homogeneizó la distribución de los beneficios en el sistema en su conjunto. Incluso cuando una parte de las deudas acumuladas fueron posteriormente pagadas, en gran medida con recursos del proceso de privatización de empresas públicas y con la emisión de bonos del Estado, la crisis previsional tuvo efectos duraderos, socavó la confianza en el sistema previsional público y abrió una ventana de oportunidad para la reforma estructural que tendría lugar una década más tarde.

La crisis produjo una caída significativa de los beneficios y las condiciones de vida de los jubilados. Entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron un 36% en términos reales, y otro 21% entre 1987 y 1989 (Cuadro 9). Esta fuerte pérdida del poder adquisitivo de los beneficios en tan poco tiempo fue el resultado combinado de la caída en el valor real de los salarios (y los coeficientes de ajuste) y de los nuevos mecanismos de cálculo establecidos por la Emergencia Previsional. Un problema adicional fue la periodicidad anual de la movilidad según lo establecía la ley de 1968. En situaciones de inflación alta, incluso cuando la movilidad se aplicara como estaba legalmente previsto, podía producirse una pérdida en el poder adquisitivo de los haberes entre un ajuste y el siguiente. Para evitar esta situación frecuentemente se realizaban indexaciones previas ‘a cuenta’ de la movilidad futura, pero la decisión dependía de la voluntad del gobierno y de la capacidad de pago de las cuentas públicas. En otros casos se realizaban ajustes diferenciales, aumentando los niveles mínimos más que los medios y altos, lo que generó, durante los años ‘80, una mayor uniformidad en la distribución de los beneficios y un aumento del número de jubilados con el haber mínimo (de 31% en 1971 a 79% en 1985) (CISS, 1995). Para los beneficiarios con haberes por encima del mínimo, la movilidad no siempre fue aplicada. El retraso en la actualización fue de hecho una de las razones para los juicios masivos que desencadenaron la Emergencia Previsional en 1986, pero ya en los años ‘70 muchos jubilados habían presentado demandas relativas al cálculo o actualización de los haberes. En 1991 se sancionó una ley de consolidación de deudas

previsionales para pagar los compromisos derivados de las sentencias favorables a los jubilados (aproximadamente 13.347 millones de pesos) (Oficina Internacional del Trabajo, 2002: 44). Los juicios previsionales se siguieron multiplicando: a fines de 2001 había 127.421 juicios en proceso y 35.000 sentencias pendientes de pago (Oficina Internacional del Trabajo, 2002: 44).

Cuadro 9.

Beneficios jubilatorios del Sistema Nacional de Previsión Social. En pesos constantes de 1997.

Total del País, 1983-1993

	Estado y servicios públicos	Comercio, industria y actividades civiles	Trabajadores por cuenta propia	Total
1983	546,9	454,5	386,4	452,8
1984	488,6	414,3	361,1	412,9
1985	418,9	350,3	305,0	350,2
1986	388,8	328,7	297,0	330,5
1987	399,3	314,7	203,5	289,9
1988	395,5	323,2	216,1	301,9
1989	291,4	227,5	192,5	228,1
1990	347,1	260,5	206,1	258,4
1991	357,1	240,1	194,4	247,0
1992	392,9	260,7	183,0	260,7
1993	472,4	321,1	181,7	307,4

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001.

5. El ajuste en democracia II (1989-1999): el gobierno peronista y la privatización parcial

El sistema previsional argentino dio un giro muy significativo en los años '90. La reforma previsional del gobierno de Carlos Menem, aprobada en 1993 e implementada en 1994, reestructuró completamente el sistema jubilatorio, reemplazando el antiguo modelo Bismarckiano de reparto y administración pública, por un sistema 'mixto' y 'paralelo' que incluyó cuentas de capitalización individual y administración privada.¹⁷ El sistema se dividió en dos subsistemas independientes. Por un lado, un subsistema público de reparto con un nuevo mecanismo de cálculo de los haberes que asocia el valor del beneficio más estrictamente a la historia contributiva de cada trabajador. Por el otro lado, un subsistema privado, basado en la capitalización de las contribuciones de los trabajadores en cuentas individuales. En este subsistema, al alcanzar la edad jubilatoria, cada trabajador podría comprar una renta vitalicia en el mercado

asegurador, o elegir otro instrumento como el retiro programado de fondos de su cuenta. Se creó un mercado para el establecimiento de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que gestionarían la inversión de las contribuciones de los trabajadores a cambio de una comisión sin garantizar ningún nivel de acumulación o beneficio. El haber jubilatorio pasó a depender del monto de las contribuciones realizadas y del resultado de la inversión (regulada) de los fondos. En el subsistema privado la reforma implicó un cambio fundamental de un modelo de ‘beneficio-definido’ en el que el haber previsional está determinado por una TSS conocida *ex-ante*, a un modelo de ‘beneficio indefinido’ en el que el haber de cada trabajador se conoce sólo al final de su vida laboral, sobre la base de los fondos acumulados.

¿Cómo fue posible un cambio tan drástico? En contraste con las restricciones institucionales que suelen limitar la reforma estructural de las políticas públicas y producen procesos de ‘dependencia de la trayectoria’ o *path dependence* (ver Pierson, 2000 y Pierson, 1996), en el caso Argentino el legado de políticas pasadas parece haber facilitado más que limitado el proceso de reforma. Luego de la Emergencia Previsional de 1986, el aumento de la movilización de los jubilados y el creciente malestar entre los trabajadores que veían cómo las promesas previsionales se iban esfumando, puso todo el sistema jubilatorio en duda. Un nuevo consenso se fue generando alrededor de la necesidad de implementar algún tipo de reforma que pudiera resolver las limitaciones estructurales del sistema. La crisis rompió la inercia institucional y permitió un cambio de trayectoria. Abrió una ventana de oportunidad para reformar todo el sistema, pero no definió el modelo de reforma a seguir. La opción, en cambio, fue moldeada por la orientación política y económica del gobierno de Carlos Menem y por la ‘nueva ortodoxia’ en previsión social que se iba consolidando en los organismos internacionales de crédito (Lo Vuolo, 2002).¹⁸ Las llamadas coaliciones de defensa (*advocacy coalitions*) (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) formadas por bancos, organismos de crédito, economistas liberales, *think-tanks* internacionales y representantes políticos, fueron generalizando y consolidando estas ‘nuevas ideas’ sobre administración de la seguridad social que intentaban dar respuesta a los desafíos de los sistemas previsionales rescatando el *management* privado sobre la gestión pública y el ahorro individual sobre las transferencias intergeneracionales de ingreso. Desde la perspectiva de la política

económica, además, la reforma del sistema jubilatorio sirvió, tal como la privatización de las empresas públicas desde unos años antes, para enviar señales claras a la comunidad internacional y las empresas locales acerca del compromiso del gobierno con la reforma estructural.¹⁹ La reforma previsional se alineaba cómodamente con el modelo económico vigente: con la privatización de parte de la administración previsional la reforma permitió reducir el rol del Estado y abrir más espacios para el sector privado, incluso en políticas sociales.

La reforma de 1994 tenía además objetivos económicos que iban más allá de la política previsional propiamente dicha. Quienes la impulsaron enfatizaron su rol en la eliminación del déficit público generado por la quiebra del viejo sistema jubilatorio y en la reducción del costo del crédito a través de la expansión del mercado de capitales. Pero dada la magnitud de los costos de transición, sus efectos fiscales de corto plazo fueron muy negativos. Su contribución a la eliminación del déficit público sólo podría llegar en el largo plazo, no a causa de la administración privada, sino como resultado conjunto de las mayores restricciones para el acceso a los beneficios y la adopción del nuevo mecanismo de beneficio indefinido (Arza, 2008). Los impactos de la reforma de 1994 en los recursos del sistema previsional han sido ampliamente documentados (Goldberg y Lo Vuolo, 2006; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2002; Oficina Internacional del Trabajo, 2002). Algunos estudios le asignan incluso un papel importante en el desencadenamiento de la crisis de 2001 y el *default* de la deuda pública (CEPR, 2002). En líneas generales, el impacto fiscal fue muy grande no sólo por la transición (parcial, en este caso, dado el sistema ‘paralelo’), sino también por la simultánea reducción de las contribuciones patronales y la transferencia durante los años sucesivos de los déficits de las cajas provinciales (Bertranou *et al.*, 2003). De hecho, la fragilidad financiera del sistema previsional se profundizó con la nueva política de reducción de las contribuciones patronales adoptada como estrategia para enfrentar la recesión de 1995 e incentivar la contratación de personal en un contexto de desempleo muy alto.²⁰ En 1995, los recursos contributivos representaban sólo el 60% de los recursos totales del sistema. En 2000, la capacidad del sistema de autofinanciarse había empeorado aún más: sólo el 32% de los recursos totales provenían de contribuciones (Cuadro 10). La diferencia se obtenía tanto a través de impuestos específicos (sobre los servicios de gas y teléfono, sobre los bienes personales, sobre los bienes fuera del

proceso productivo, sobre la renta, el petróleo y los cigarrillos) como a través de asignaciones presupuestarias.

Cuadro 10.

Resultado financiero del Sistema Nacional de Previsión Social. En porcentajes.

Total del País, 1993-2007

	Subsistema Previsional		Total de la Seguridad Social	
	Resultado primario ¹ (% del gasto total)	Recursos impositivos y transferencias presupuestarias ² (% del financiamiento total)	Resultado primario ¹ (% del gasto total)	Recursos impositivos y transferencias presupuestarias ² (% del financiamiento total)
1993	-22,4%	24,5%		
1994	-28,3%	29,2%	-27,4%	31,7%
1995	-42,1%	40,3%	-35,2%	34,8%
1996	-53,9%	56,2%	-48,0%	49,9%
1997	-54,5%	58,2%	-45,5%	48,9%
1998	-58,7%	61,4%	-47,4%	54,1%
1999	-64,4%	67,3%	-52,4%	59,0%
2000	-66,0%	68,1%	-53,9%	59,4%
2001			-56,2%	60,6%
2002			-56,4%	61,3%
2003			-59,3%	65,8%
2004			-55,7%	63,7%
2005			-51,0%	62,4%
2006			-44,6%	57,9%
2007			-31,5%	45,9%

¹ El resultado primario es la diferencia entre los ingresos por contribuciones y el gasto total expresado como porcentaje del gasto total.

² Incluye todos los recursos impositivos y las contribuciones figurativas a la seguridad social.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001 para los datos del subsistema previsional y Administración Nacional de la Seguridad Social, 2007 para los datos del total de la seguridad social.

El segundo objetivo económico de la reforma de 1994 (la expansión del mercado de capitales) se asociaba al desarrollo de los fondos de capitalización y su impacto sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento. Este papel central del sistema jubilatorio en la política económica, excediendo los objetivos estrictamente ligados a la cobertura de los riesgos de la vejez, no fue una novedad de los años '90. Hasta fines de los '60, el sistema previsional ayudó a financiar el gasto público a través de los préstamos que las cajas (entonces superavitarias) realizaban al Estado. En los '80, la política jubilatoria también estuvo dirigida a objetivos de política económica: reducir las contribuciones patronales con el propósito de aumentar la producción, el empleo y los beneficios de las empresas. En los '90s la política previsional se volvió a orientar a propósitos macroeconómicos: desarrollar un mercado de capitales que pudiera contribuir a financiar la inversión privada y el crecimiento (y no sólo la inversión pública como unas décadas antes). En la práctica, sin embargo, la inversión de las AFJP

se concentró en bonos del Estado y el sistema se convirtió nuevamente en una fuente de financiamiento casi exclusivamente dirigida al sector público, esta vez con un nuevo –y muy costoso– intermediario (Arza, 2005).²¹

El legado de la reforma de 1994 trascendió sus impactos micro y macro-económicos y se extendió hacia una redefinición más profunda de los principios distributivos que sostienen las políticas públicas y sociales del país. La reforma consolidó un enfoque individualista en política social, un modelo basado en el control individual y los beneficios ‘a medida’, en contraste con los sistemas de seguro social más orientados a la formación de un fondo común para la cobertura de riesgos individuales y colectivos. En su discurso parlamentario en apoyo a la reforma, un diputado de la UCEDE argumentó: ‘¿Cuáles son las ventajas de un sistema como el que se está proponiendo? (...) El primer elemento importante es el control individual’²². La reforma de 1994 estableció la idea del derecho de propiedad sobre las contribuciones laborales: cada individuo podía construir un fondo y tener el ‘control’ de ese fondo, la responsabilidad y el riesgo. En efecto, la reforma no significó únicamente la privatización parcial de la administración previsional (tal vez el aspecto por el cual resulta más conocida), sino que fue también el traspaso de los riesgos a la esfera privada (al individuo). El sistema se convirtió en un mecanismo regulado para organizar los ahorros individuales, reemplazando la solidaridad intra e intergeneracional por la potestad individual de costos y beneficios.

La reforma de 1994 tuvo además impactos muy significativos sobre la consecución de los objetivos de la seguridad social, la distribución de derechos y beneficios y la cobertura de los riesgos sociales (Arza, 2008; Goldberg y Lo Vuolo, 2006; Mesa-Lago, 2004). Las condiciones de acceso a los beneficios se volvieron más estrictas. Se estableció un requisito contributivo mínimo de 30 años y se restringieron las facilidades antiguamente existentes para justificar períodos de actividad. El derecho a la seguridad social se segmentó más claramente en función de la participación en el mercado de trabajo formal. Sólo los trabajadores que tuvieran puestos de trabajo registrados durante (prácticamente) toda su vida laboral podrían adquirir derechos previsionales.²³ No sorprende entonces que desde 1995 se comenzara a observar, por primera vez, una reducción de la cobertura efectiva de las personas mayores (Cuadro 11). Mientras que en 1995 aproximadamente el 85% de los hombres mayores de 65

años recibían beneficios previsionales, el porcentaje descendió a 71% en 2004, una pérdida de 14 puntos porcentuales en sólo diez años (entre las mujeres la pérdida fue de 10 puntos porcentuales en el mismo período). Algunos estudios oficiales estiman incluso que la cobertura de la población en edad jubilatoria (hombres desde 65 años y mujeres desde 60) se reducirá a sólo 35% en 2030, una pérdida de un punto porcentual al año en el período 2000-2030 (Grushka, 2002: 22). La caída en la cobertura podría explicar probablemente también el aumento reciente en las tasas de actividad de las personas mayores de 65 años, de 22,9% en 2003 a 27,3% en 2005 (Goldberg y Lo Vuolo, 2006: 80). Esta realidad evidencia las limitaciones intrínsecas del sistema contributivo para ofrecer cobertura universal en el contexto del mercado de trabajo argentino.

Cuadro 11.

Cobertura previsional. Afiliados y beneficiarios por grupo de género, en porcentajes.

Total del País, 1992-2004

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

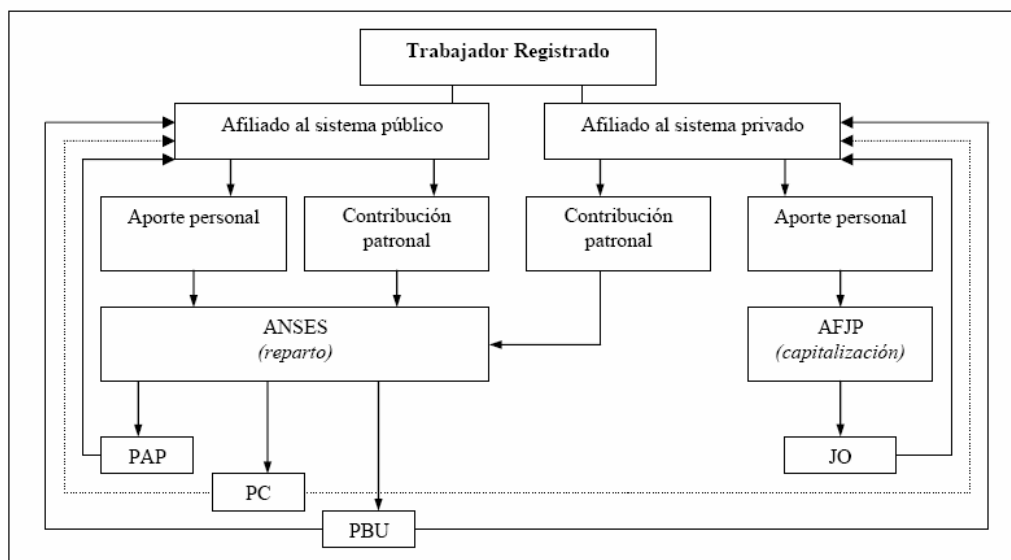
Fuente: Rofman y Lucchetti, 2006, p. 33.

La reforma de 1994 modificó también la distribución de los costos y beneficios entre trabajadores de distintos sectores y niveles de ingreso. El cálculo del haber se volvió más complejo. El beneficio de cada trabajador pasó a depender, por un lado, del subsistema al que se encontrara afiliado (público o privado) y, por el otro, del valor del beneficio de cada uno de los pilares de dicho subsistema (Gráfico 3). Todos los trabajadores con derechos jubilatorios obtendrían la Prestación Básica Universal (PBU), un beneficio de valor fijo

pagado por el Estado. Durante la transición, todos los jubilados obtendrían también la Prestación Compensatoria (PC) un beneficio público para ‘compensar’ por los años de contribuciones previos a la reforma. Los trabajadores afiliados al subsistema público obtendrían además la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), un beneficio definido por cada año contributivo posterior a la reforma, mientras que los trabajadores afiliados al subsistema privado obtendrían la Jubilación Ordinaria (JO), un beneficio indefinido calculado sobre la base de los recursos capitalizados y la esperanza de vida estimada al momento de la jubilación.

Gráfico 3.

Esquema de administración de recursos y beneficios en el sistema previsional ‘mixto’ (1994-2008)



Notas:

JO: Jubilación Ordinaria

PAP: Prestación Adicional por Permanencia

PC: Prestación Compensatoria

PBU: Prestación Básica Universal

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 24241 (B.O. 18/10/1993).

Así, y en claro contraste con el viejo modelo Bismarckiano, los beneficios dejaron de estar determinados de manera directa por el valor de los salarios. El beneficio de cada pilar se pasó a calcular siguiendo mecanismos diferentes. La PBU se estableció como un beneficio fijo, público, fijado administrativamente, cuya evolución depende de decisiones presupuestarias. La PC correspondería a

un porcentaje (1,5%) del salario del trabajador por cada año contribuido al viejo sistema. La PAP se calcularía de la misma manera aunque hasta 2007 ofrecía una TSS menor (0,85%), como parte de la estrategia del gobierno de incentivar la afiliación al subsistema privado y reducir los compromisos futuros del sector público. A diferencia de la PBU, la PC y la PAP no incluyeron mecanismos de redistribución vertical de recursos entre trabajadores con distintos niveles de ingresos. A diferencia de los beneficios en el sistema previo, el diseño de la PC y la PAP no sólo reproduce la distribución del ingreso existente, sino también la distribución de la participación en el mercado de trabajo formal a lo largo de la vida de los trabajadores.

La integración de la historia contributiva en la fórmula de cálculo (y no sólo en las condiciones de acceso) marcó un cambio fundamental hacia un sistema ‘actuarial’ en el cual los beneficios surgen de derechos individualmente contruidos a lo largo de la vida a través de las contribuciones realizadas. La naturaleza del cambio se observa de manera mucho más clara en el pilar privado. El valor de la JO surge del monto de recursos acumulados al momento de la jubilación y la esperanza de vida. El haber mensual puede ser fijo (renta vitalicia) o puede ir variando de acuerdo con los recursos disponibles (retiro programado o fraccionado). Independientemente de la opción elegida, el beneficio se comenzó a calcular de manera tal que el valor total recibido por cada trabajador, dada la longevidad estimada, se corresponda con las contribuciones realizadas por ese mismo trabajador a lo largo de su vida laboral. Sólo continuaron existiendo transferencias interpersonales al interior de cada compañía aseguradora entre quienes viven más y quienes viven menos de la esperanza de vida estimada (fundamentalmente, de hombres a mujeres pero también de los trabajadores de menores recursos a los de mayores recursos, que suelen tener una esperanza de vida mayor).

Esta nueva conexión del beneficio con el ahorro individual (en el subsistema privado) y con el salario y el empleo formal de cada trabajador (en ambos subsistemas) trajo consigo una individualización de los riesgos de la previsión social. Algunos de estos riesgos son comunes a los modelos de capitalización y de reparto (por ejemplo, los riesgos de inflación, del mercado de trabajo, demográficos y políticos), mientras que otros son exclusivos del sistema de capitalización privada (por ejemplo, riesgos de gestión y de inversión) (ver

Barr, 2002). La reforma de 1994 modificó la incidencia de estos riesgos y el modo en que sus costos se distribuyen entre individuos y generaciones.

El riesgo de inflación fue transferido al jubilado a raíz de la ausencia de mecanismos automáticos de actualización de los haberes tanto en el subsistema público como en el subsistema privado.²⁴ El riesgo del mercado de trabajo recayó más fuertemente sobre el individuo: las eventualidades que cada uno pudiera sufrir a lo largo de su vida laboral (informalidad, desempleo, períodos de inactividad, bajos salarios) se reflejarían directamente en el derecho al beneficio y el monto del haber. Sólo la PBU aseguró contra el riesgo de bajo salario pero no cubrió a los afiliados contra el riesgo de vida laboral interrumpida o informal ya que sólo los trabajadores con 30 años de contribuciones podrían obtener el beneficio.²⁵

Los riesgos demográfico, político, de gestión y de inversión también afectaron al sistema previsional de 1994. En el sistema de reparto, tanto el envejecimiento de la estructura poblacional como la longevidad pueden perjudicar el equilibrio financiero y afectar los recursos disponibles para pagar los beneficios comprometidos. En el sistema de capitalización el impacto es similar, aunque indirecto, y se expresa a través del valor real de los activos financieros.²⁶ Sólo el riesgo de longevidad fue cubierto por ambos subsistemas. La incidencia del riesgo político (administración o regulación inapropiada, clientelismo, corrupción) siguió siendo importante luego de la reforma por el papel central que tuvo el Estado en el diseño y regulación de la política previsional (Arza, 2008; Barr y Diamond, 2006), mientras que los riesgos de gestión (la contraparte privada del riesgo político), en un sistema de beneficio indefinido, también pudo afectar el monto del haber.

Por último, el riesgo de inversión, que fue probablemente el riesgo más relevante en la capitalización de los fondos previsionales. Tal como se creó el sistema, el riesgo de inversión recaía directamente sobre el afiliado: si la inversión de las AFJP generaba pérdidas, éstas se reflejarían en el beneficio futuro, tanto como si generaba ganancias. La diversificación de las carteras de inversión es en la experiencia internacional el mecanismo regulatorio por el cual se intenta reducir la incidencia de este riesgo. En Argentina, sin embargo, donde la inversión en papeles del Estado alcanzó más tres cuartas partes de la inversión total en el período inmediato anterior al *default* de la deuda pública, la

diversificación del riesgo se subsumió a otros objetivos de política fiscal (financiamiento del sector público) y el sistema debió enfrentar la crisis con un grado de exposición mucho más alto.

Este aumento de la incidencia de algunos de los riesgos previsionales y su nueva distribución entre individuos y generaciones no significa que un jubilado ‘medio’ necesariamente pierda (eso dependerá de las eventualidades que se produzcan en cada momento, por ejemplo, los niveles de informalidad y desempleo, la *performance* del sistema financiero, las tasas de inflación). Significa, en cambio, que algunos individuos pueden perder más que otros dependiendo de las decisiones individuales y las coyunturas económicas en las que les toque vivir. Significa que el sistema está más orientado a gestionar el ahorro que a asegurar contra los riesgos, que los beneficios están más expuestos a las contingencias externas y que las pérdidas de unos no serán necesariamente cubiertas con las ganancias de otros.

Si la coyuntura es favorable, el resultado también puede serlo (por ejemplo, si la rentabilidad financiera es alta, la inflación es baja y el empleo formal alto). Pero también y del mismo modo, en coyunturas desfavorables el resultado puede ser negativo para algunos individuos (los individuos de ‘alto riesgo’ en palabras de Baldwin, 1996). Entre 1993 y 2001 de hecho se observó una coyuntura bastante favorable para los haberes previsionales, fundamentalmente como resultado de la virtual ausencia de inflación durante la vigencia del Plan de Convertibilidad (Cuadro 12). Esta situación se modificó a partir de 2002 cuando el aumento de los precios, en un contexto de limitada movilidad previsional, generó una caída importante del valor real del beneficio medio que se fue recuperando sólo parcialmente en los años siguientes. Estas fluctuaciones reflejaron los efectos del riesgo inflacionario sobre el sistema y sus beneficiarios. Del mismo modo, la reducción de la cobertura previsional entre las personas mayores (antes de aplicada la ‘moratoria’) reflejó los efectos del riesgo del mercado de trabajo sobre los derechos previsionales del sistema previsional implementado en 1994.

Cuadro 12.**Beneficio jubilatorio medio del Sistema Nacional de Previsión Social. En pesos constantes de 1997.****Total del País, 1993-2004**

	Estado y servicios públicos	Comercio, industria y actividades civiles	Trabajadores por cuenta propia	Total
1993	472,4	321,1	181,7	307,4
1994	492,6	321,6	192,8	320,4
1995	497,1	321,5	192,0	330,7
1996	501,7	322,6	191,4	338,5
1997	502,8	322,2	190,4	365,1
1998	502,5	322,3	191,1	373,0
1999	514,8	331,4	198,3	386,3
2000	526,7	338,8	200,8	397,9
2001				402,5*
2002				286,0*
2003				307,8*
2004				330,7*

* Valores estimados

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001 para los años 1993-2000. Los datos de 2001 se estimaron en base a las variaciones del haber en valores constantes publicado en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2002. Los datos de 2002-2004 se estimaron en base a las variaciones del haber en valores constantes publicada por la Secretaría de Seguridad Social en www.seguridadsocial.gov.ar.

6. Crisis, *default* y el futuro del sistema previsional

El análisis de los impactos de la crisis fiscal, política y económica del 2001 sobre el sistema previsional es particularmente relevante dado que uno de los objetivos de la reforma fue justamente reducir la exposición del sistema previsional a las crisis fiscales y políticas (Bertranou *et al.*, 2003). El *default* de la deuda pública fue además la primera gran crisis que debió enfrentar el sistema de capitalización. Algunos antecedentes existían (la crisis ‘del tequila’, la crisis asiática y brasileña (ver SAFJP, 1999)), pero la magnitud de la crisis del año 2001 no tenía precedentes para los fondos jubilatorios. El caso resulta por lo tanto también interesante como experiencia del impacto de los riesgos de inversión en los modelos de capitalización privada y de las alternativas utilizadas para morigerarlos.²⁷

La crisis fiscal afectó tanto el sistema de reparto como el de capitalización. En el primero, los jubilados sufrieron un recorte del 13% en el haber derivado del sector público (PBU, PAP, PC). En el segundo, los afiliados se vieron afectados simultáneamente por el riesgo político y por el riesgo de inversión. En 2001, poco tiempo antes de la declaración de la cesación de pagos, el gobierno desesperado por conseguir recursos para contener el déficit fiscal impulsó un conjunto de regulaciones que forzaron de hecho a las AFJP a aumentar su tenencia de bonos

del Estado. A principios de 2002 tenían más del 70% de su cartera de inversión en papeles del Estado (SAFJP 2002). Cuando el gobierno anunció que las AFJP recibirían el mismo tratamiento que otros tenedores de bonos nacionales o internacionales en el proceso de reestructuración de la deuda, creció la preocupación relativa al impacto del *default* sobre los beneficios jubilatorios. ¿Cómo afectaría un recorte de la magnitud prevista (alrededor del 70%) en el valor nominal de aproximadamente el 70% de la cartera de inversión de las AFJP? ¿Cómo hacer que la caída en el valor real de los papeles públicos no produjese una reducción drástica del valor de la cuota, y consecuentemente, del beneficio de los trabajadores prontos a jubilarse? La estrategia fue autorizar a las AFJP a contabilizar los papeles en *default* a valor nominal, sin registrar las variaciones en su precio de mercado producto de la cesación de pagos hasta que finalizara el proceso de reestructuración de la deuda, y permitir, posteriormente, su contabilización a ‘valores técnicos’ para evitar que la quita se reflejase en el valor de la cuota.²⁸ Las decisiones políticas relativas a la pesificación y la gestión del *default* explican las variaciones en la rentabilidad durante el período posterior al 2001. La alta rentabilidad de 2002-2003, por ejemplo, es producto de la pesificación a 1,40+CER, que produjo un incremento en el valor del fondo en pesos por encima de la inflación. La caída en 2004 se produce porque, tras el rechazo de la pesificación por parte de las AFJP, el Estado decide restituir los préstamos garantizados pero sin actualización por CER ni pago de intereses (Cuadro 13).

Cuadro 13.

Rentabilidad anual de los fondos de jubilaciones y pensiones. En porcentajes.¹

Total del País, 1996-2007

	Promedio anual real ²	Histórica anual real ³
1996	23,0	16,2
1997	22,4	18,2
1998	-0,1	13,2
1999	5,9	11,7
2000	12,5	11,8
2001	5,2	10,9
2002	9,5	10,7
2003	10,5	10,7
2004	1,0	9,6
2005	5,4	9,2
2006	8,7	9,2
2007	18,5	9,9

¹ A junio de cada año.

² Rentabilidad de los últimos 12 meses medida por la variación del valor cuota promedio mensual (excluye el fondo administrado por Nación AFJP).

³ Rentabilidad obtenida desde el inicio del sistema, expresada en forma anual.

Fuente: SAFJP, 2008.

La utilización de valores nominales o ‘técnicos’ para la contabilización del valor del fondo previsional no fue más que la adopción de una mecánica de transferencias intergeneracionales (de los trabajadores jóvenes, que compran una cuota-parte sobrevaluada, a los trabajadores mayores, que la venden al jubilarse) para limitar los efectos que el *default* podría tener sobre algunas generaciones. Esta estrategia permitió evitar que el canje de la deuda se reflejara sobre el valor de los fondos, y con ello, paliar los efectos adversos que el *default* podía tener sobre las generaciones prontas a jubilarse, así como también la oposición de la opinión pública y una eventual escalada de juicios contra el Estado y/o las AFJP. La crisis del *default* demuestra la incidencia del riesgo político en el período posterior a la reforma, y al mismo tiempo, la importancia de la intervención regulatoria del Estado para mitigar los impactos del riesgo de inversión. Demuestra también la vigencia de la estrategia de combinar y compartir los riesgos entre generaciones como mecanismo fundamental de la política previsional. El enfoque ‘actuarial’, basado en el cálculo del beneficio exclusivamente en función del valor financiero de las contribuciones en el momento de la jubilación no es compatible, en contextos de crisis, con los objetivos sociales del sistema.

Desde 2005 comenzaron a aplicarse un conjunto de reformas sustanciales a este esquema contributivo y actuarial que fueron abriendo el camino para la reforma estructural de 2008. Si bien el marco temporal de análisis de este trabajo no incluye el período posterior a 2002, cabe una breve mención de los cambios más recientes, dada su enorme relevancia. A partir de 2006 se implementó una moratoria previsional por la cual obtuvieron acceso, por única vez, más de un millón de trabajadores en edad jubilatoria que no habían logrado cumplir los requisitos contributivos. En 2007 se aprobó una importante reforma que estableció la libre opción de subsistema jubilatorio para todos los trabajadores, aumentó los beneficios del subsistema público, garantizó un haber mínimo en ambos subsistemas, y puso un tope a las comisiones de las AFJP.²⁹ Finalmente, en noviembre de 2008, luego de unas pocas semanas de debate, el Congreso Nacional aprobó la eliminación del sistema de capitalización y el traspaso automático de todos los afiliados al sistema de reparto. Se inició así una nueva

etapa en el sistema previsional argentino en que se pueden superar algunos de los problemas del sistema de capitalización pero se abren al mismo tiempo una gran cantidad de dudas acerca de la implementación práctica del nuevo sistema, la administración de los recursos provenientes de las AFJP y la sostenibilidad de las nuevas promesas previsionales en el largo plazo. Algunos de los problemas centrales del sistema de 1994, como la baja cobertura, continúan pendientes.

Conclusiones

A lo largo de la historia de la política previsional argentina se han ido sucediendo distintos patrones de distribución de derechos, beneficios y riesgos en su diseño e implementación práctica. Con la masiva expansión de la cobertura a mediados del siglo XX se consolidó un sistema de estratificación ocupacional en el cual tanto el derecho jubilatorio, como las condiciones de acceso y los niveles de beneficios se asociaban con la categoría ocupacional y se concebían como parte de los derechos laborales más amplios de los trabajadores. Esto se combinó con un esquema de solidaridad intra-generacional basado en las transferencias progresivas de ingreso entre los miembros de cada categoría ocupacional, sin que existiera, sin embargo, redistribución posible entre trabajadores de distintos sectores.

La reforma previsional de 1968 eliminó estas transferencias progresivas y consolidó un modelo más puramente Bismarckiano de sustitución del salario. A partir de entonces, la distribución de los beneficios comenzó a reflejar más estrechamente la distribución del ingreso previamente existente entre la población activa. Al mismo tiempo la centralización de la administración y la estandarización de los parámetros del sistema eliminaron parte del particularismo previamente existente. Como resultado, se debilitó la conexión entre ocupación y beneficio pero se fortaleció, en cambio, la conexión entre nivel salarial y nivel de beneficio.

La reforma de 1994 modificó nuevamente el patrón distributivo del sistema previsional argentino estableciendo, por primera vez, un modelo de individualización de derechos y beneficios. El haber de cada trabajador pasó a estar determinado por su propia historia laboral y salarial y, además, en el subsistema privado, comenzó a depender del resultado financiero de la inversión de las contribuciones personales. La individualización de los beneficios consistió también en la transferencia de parte de los riesgos previsionales a cada trabajador:

la falta de movilidad les transfirió el riesgo inflacionario; la asociación más estricta entre el derecho jubilatorio y el monto del haber, por un lado, y la historia laboral individual por el otro, les transfirió el riesgo del mercado de trabajo; el mecanismo de contribución definida en el subsistema privado, les transfirió el riesgo de inversión y el riesgo político.

Esto no significa que en el período previo no existieran riesgos, sino que éstos tendían a recaer sobre generaciones enteras. Los riesgos del mercado de trabajo por ejemplo, no eran costeados por individuos particulares en función de su experiencia laboral sino que se transferían hacia adelante, a las generaciones más jóvenes, que debieron financiar los desequilibrios financieros del sistema en las décadas siguientes. Estas transferencias de riesgos y costos hacia adelante también generaron problemas. Gran parte de la historia previsional ha estado signada por los problemas de financiamiento. Desde la expansión inicial de las cajas previsionales las proyecciones actuariales del sistema fueron muy pobres. La evasión, la informalidad laboral y la inflación no tardaron en generar desequilibrios serios. Mientras que las cajas eran jóvenes la situación era financieramente sostenible, pero ya en los años '60 comienzan a evidenciarse los primeros déficits. La centralización impuesta con la reforma de 1968 fue también un modo de contener la debilidad financiera del sistema previsional y evitar el quiebre de las cajas más antiguas. La decisión del gobierno militar de eliminar las contribuciones patronales desde 1980 y reemplazarlas por recursos fiscales provenientes del impuesto al valor agregado exacerbó el desfinanciamiento del sistema. La crisis de 1986, la caída abrupta en los beneficios y las dificultades que muchos jubilados debieron enfrentar para obtener los haberes que les correspondían, mostraron más claramente las debilidades del sistema y abrieron la oportunidad política para el cambio estructural de los años '90. La reforma de 1994, y las nuevas reducciones en las contribuciones patronales que la sucedieron, sin embargo, agudizaron las necesidades de financiamiento y la dependencia del sistema previsional de las asignaciones presupuestarias.

La transferencia de los costos del déficit a algunas generaciones produjo desigualdades intra- e inter-generacionales asociadas a un patrón de distribución de derechos que también había ido cambiando con el tiempo. Los limitados requisitos contributivos desde los inicios del sistema permitieron que la cobertura efectiva aumentara muy rápidamente. A partir de 1968 se establecieron

condiciones de acceso más estrictas pero las facilidades legales para obtener beneficios hicieron que la cobertura efectiva siguiera siendo alta. A medida que se agudizaron las dificultades financieras del sistema los requisitos contributivos se fueron ampliando. La reforma de 1994 consolidó definitivamente el modelo contributivo de exclusión de los trabajadores informales, cuyo impacto negativo sobre la cobertura previsional de las personas mayores puede observarse en las mediciones más recientes y en las proyecciones a futuro. La exclusión de la cobertura de un gran número de trabajadores en un contexto de enormes transferencias presupuestarias al sistema previsional acentuó las desigualdades intra-generacionales existentes.

Las modificaciones profundas de la política previsional argentina desde la segunda mitad del siglo XX no sólo reflejan los cambios en las prioridades de política social y económica de los gobiernos que se han ido sucediendo. Reflejan también, en líneas más generales, la limitada institucionalización del sistema y las dificultades de la política previsional para consolidar un modelo estable que presente cierta resistencia contra las modificaciones abruptas de la política pública. En Argentina, estos cambios han sido en muchos casos reformulaciones estructurales de la asignación de derechos, la distribución de beneficios y la gestión del financiamiento. En ocasiones, una misma generación pasó por dos o más sistemas previsionales, viendo sus propios derechos jubilatorios modificarse a medida que cambiaban las reglas y su aplicación.

Estos vaivenes de la política previsional no sólo impiden a las familias el planeamiento de largo plazo en la aseguración de los riesgos de la vejez. Limitan además, en un proceso de retroalimentación, la institucionalización futura del sistema, lo vuelven más proclive a nuevos cambios estructurales, y más expuesto al riesgo político. Esto es así porque la resistencia de la población a la modificación de las reglas de las políticas públicas depende en gran medida de qué tan arraigadas estén esas reglas en los intereses de la población y en sus expectativas (Pierson, 1996).

La consolidación de un sistema previsional estable en el largo plazo requiere tanto de un planeamiento técnicamente viable, diseñado para el contexto económico, socio-demográfico y laboral argentino, como de un amplio consenso social que permita evitar la modificación pendular de la política pública característica de la historia argentina reciente. Ningún consenso podrá generarse

con una política excluyente. Por eso, no sólo es necesario un sistema financieramente sostenible, sino también un sistema que pueda generar una legitimidad social tal que lo asegure contra los vaivenes de la política pública. Una lógica distributiva incluyente basada en principios de equidad compartidos por toda la ciudadanía, es seguramente la base para un sistema de este tipo.

Bibliografía

- Administración Nacional de la Seguridad Social (2007): *Informe de la seguridad social*, Buenos Aires, ANSES, VIII, 2.
- Alonso, Guillermo (2000): *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Arza, Camila (2004a): *Distributional impacts of social policy. Pension regimes in Argentina, since c.1944*, London, Economic History Department Doctoral Thesis, London School of Economics.
- (2004b): "Policy gaps in the Argentine pension system, 1974-2000", *Economic History Society Annual Conference*, Royal Holloway University of London, 2-4 April.
- (2005): *Aims, outcomes and prospects of pension reform in Argentina: An assessment ten years after*, Observatorio Argentino, New School for Social Research, Policy Paper, 6.
- (2006): "Distributional impacts of pension policy in Argentina: Winners and losers within and across generations", en *International Social Security Review*, 59(3).
- (2008): "Pension reform in Latin America: Distributional principles, inequalities and alternative policy options", en *Journal of Latin American Studies*, 40(1).
- (2008): "The limits of pension privatization: Lessons from the Argentine experience", en *World Development*, 36(12).
- Asher, Martin (1984): "On the estimation of payroll tax incidence: comment", en *Southern Economic Journal*, 50(4).
- Baldwin, Peter (1996): *The politics of social solidarity. Class bases to the European welfare state. 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Barbeito, Alberto y Rubén M. Lo Vuolo (1992): *La modernización excluyente : transformación económica y estado de bienestar en Argentina*, UNICEF : CIEPP : Losada, Buenos Aires.
- Barr, Nick y Peter Diamond (2006): "The economics of pensions", en *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1).
- Barr, Nicholas (2002): "Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices", en *International Social Security Review*, 55(2).
- Barrientos, Armando (2006): "Poverty reduction: The missing piece of pension reform in Latin America", en *Social Policy and Administration*, 40(4).
- Beach, Charles M. y Frederick S. Balfour (1983): "Estimated payroll tax incidence and aggregate demand for labour in the United Kingdom", en *Economica*, 50(197).
- Bertranou, Fabio, Carlos Grushka, et al. (2000): *Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Financiamiento y Desarrollo, 94.
- Bertranou, Fabio, Rafael Rofman, et al. (2003): "From reform to crisis: Argentina's pension system", en *International Social Security Review*, 56(2).
- Brittain, John (1971): "The incidence of social security payroll taxes", en *The American Economic Review*, 61(1).
- CEPR (2002): *The role of social security privatization in Argentina's economic crisis*, London, Center for Economic and Policy Research, Press Release, 16 April 2002.

- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004) "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma", CEPAL, Serie Financiamiento y Desarrollo, 151.
- CISS, Ed. (1995): *La seguridad social en Argentina*, México DF, Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- Cortés, Rosalía (1986): *La seguridad social en la Argentina. El sistema de previsión social*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Documentos e Informes de Investigación, 43.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1991): *Growth model, state social intervention and labour regulation. Argentina 1980-1990*, Geneva, International Labour Organisation, Discussion Paper, 42.
- (1999): "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", en *Desarrollo Económico*, 39(154).
- Díaz-Alejandro, Carlos Federico (1970): *Essays on the economic history of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven.
- Durán, Viviana (1993): *La evasión en el sistema de seguridad social argentino*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Eatwell, John (2004): "Pensions, Fiscal Policy and the Distribution of Risk", *Conference 'Pension Fund Capitalism and the Crisis of Old-Age Security in the United States'*, New York, September.
- Flood, M. Cristina V. de, M. Marcela Harriague, et al. (1999): *El impacto redistributivo del gasto público en sectores sociales*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social, documento de trabajo, número GP/08.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1999): *La economía política de las reformas institucionales en la Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*, Washington, Inter-American Development Bank, Documento de Trabajo, R-349.
- Gill, I., T. Packard, et al. (2005): *Keeping the promise of old age income security in Latin America*. Washington DC: World Bank. , World Bank, Washington DC.
- Goldberg, Laura y Rubén M. Lo Vuolo (2006): *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, Miño y Dávila, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas CIEPP, Buenos Aires.
- Grushka, Carlos (2002): *Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina 2000-2050*, Buenos Aires, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Estudios Especiales, 14.
- Hamermesh, Daniel (1979): "New estimates of the incidence of the payroll tax", en *Southern Economic Journal*, 45(4).
- Holzmann, Robert (1999): *The World Bank approach to pension reform*, Washington DC, Social Protection Unit, World Bank, Social Protection Discussion Papers, 9807.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (monthly): *Boletín de estadística*, Buenos Aires, INDEC, Boletín informativo.
- Isuani, Ernesto (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

- James, Estelle (1998): "New models of old-age security: Experiments, evidence and unanswered questions", en *The World Bank Research Observer*, 13(2).
- Jáuregui, Marcela (1993): *Crisis y reformulación del régimen previsional argentino*, Buenos Aires, Instituto de Estudios sobre Estado
- Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado, Cuaderno, 15.
- Lewis, Colin (1993): Social insurance: ideology and policy in the Argentine c. 1920-1966, en C. Abel y C. Lewis, *Welfare, poverty and development in Latin America*, London, Macmillan Press: 175-200.
- Lo Vuolo, Rubén (2002): Ideology and the new social security in the Argentine, en L. Colin y A. Christopher, *Exclusion and engagement. Social policy in Latin America*, London, ILAS.
- Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito (1994): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño y Davila - Ciepp, Buenos Aires.
- Lloyd-Sherlock, Peter (1994): *Income maintenance strategies of elderly shanty town residents in Buenos Aires, Argentina*, PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, Department of Economic History, London.
- (1997): *Old age and urban poverty in the developing world: the shanty towns of Buenos Aires*, Macmillan, Basingstoke.
- Malloy, James M. (1977): *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press; Feffer and Simons, Pittsburgh, London.
- (1979): *The politics of social security in Brazil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Marshall, Adriana (1984): "El "salario social" en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, 24(93).
- Mesa-Lago, C. (2004): *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, Serie Financiamiento y Desarrollo, 144.
- Mesa-Lago, C. y K. Muller (2002): "The politics of pension reform in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, 34(3).
- Mesa-Lago, Carmelo (1978): *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- (1996): "Pension system reforms in Latin America: The position of the international organizations", en *Cepal Review*, 60.
- Ministerio de Bienestar Social (1970): *Cajas nacionales de previsión. Censo de beneficiarios*, Buenos Aires, MBS - Subsecretaría de Seguridad Social, Informe.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1963): *Análisis económico financiero de las cajas nacionales de previsión social*, Buenos Aires, MTSS.
- (2001): *Estadísticas de seguridad social. Series históricas 1971-2000*, Buenos Aires, MTSS - Secretaria de Seguridad Social, Informe.
- (2002): *Panorama de la seguridad social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- O'Donnell, Guillermo (1973): *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*, Institute of International Studies University of California, Berkeley.

- (1977): *Corporatism and the question of the state*, en J. M. Malloy, *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, London, University of Pittsburgh Press: 47-87.
- (1978): "Reflections on the patterns of change in the bureaucratic-authoritarian state", en *Latin American Research Review*, 13(1).
- Oficina Internacional del Trabajo (2002): *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*, Buenos Aires, OIT.
- Orsatti, Álvaro (1983): *Una evaluación de la prestación del sistema de seguridad social argentino*, Buenos Aires, Centro Interamericano para el Desarrollo Social - Organización de los Estados Americanos, Document CIDES, 83/40.
- Orszag, P. (1999): *Administrative costs in individual accounts in the United Kingdom*, London, Center on Budget and Policy Priorities.
- Pierson, Paul (1996): "The new politics of the welfare state", en *World Politics*, 48(2).
- (2000): "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", en *American Political Science Review.*, 94(2).
- Rapoport, Mario (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina: 1880-2000*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Roca, Emilia y Juan Martín Moreno (2000): El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social, en J. Carpio, E. Klein y I. Novacovsky, *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Economica: 111-138.
- Rofman, Rafael y Leonardo Lucchetti (2006): *Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage*, Washington DC, World Bank, Social Protection Discussion Paper, 0616.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (1993): *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder-San Francisco-Oxford.
- SAFJP (1999): *Influencia de las crisis financieras en los fondos de jubilaciones y pensiones*, Buenos Aires, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Informe.
- (2008): *Memoria trimestral*, Buenos Aires, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- Schulthess, Walter y Gustavo Demarco (2000): *El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Política Fiscal, 111.
- Sen, Amartya (1992): *Inequality reexamined*, Clarendon Press, Oxford.
- Stiglitz, Joseph E. (1999): "Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social", *Conference "Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez"*, Washington DC, 14-15 September.
- Torrado, Susana (1992): *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires.
- Tuozzo, María Fernanda (2004): "World Bank, governance reforms and democracy in Argentina", en *Bulletin of Latin American Research*, 23(1).
- Whitehouse, Edward (2000): *Pension reform, financial literacy and public information: A case study of the United Kingdom*, Washington DC,

- Social Protection Unit, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, 0004.
- World Bank (1994): *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, Oxford.
- (2002): *World development indicators*, World Bank, Washington DC.
- Wynia, Gary W. (1978): *Argentina in the postwar era: Politics and economic policy making in a divided society*, University of New Mexico Press, Albuquerque.

Notas

¹ En este sentido, y por razones de espacio, los períodos en los cuales no se observan modificaciones importantes en la política previsional se ignoran o se fusionan con períodos anteriores.

² Calculado sobre una PEA de 5.016.000 trabajadores para el período 1935-39 (tomado de Díaz-Alejandro, 1970: 428), y de 4.621.000 trabajadores en 1947 (tomado de Torrado, 1992: 180).

³ La cobertura ‘teórica’ o ‘legal’ se refiere al número de trabajadores legalmente cubiertos por el sistema y tiene que ver con la existencia de un sistema previsional para la categoría ocupacional de que se trate. Para la cobertura real o efectiva en cambio es necesaria tanto la cobertura legal como el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad del sistema (participación en el mercado de trabajo formal y pago de contribuciones).

⁴ El modelo Bismarckiano, que surge en Alemania a fines del siglo XIX y se expande por gran parte de Europa y Latinoamérica, se caracteriza por la administración pública de beneficios previsionales financiados a través de contribuciones de trabajadores y empresas (en algunos casos, también del Estado), orientados al ‘jefe del hogar’ (trabajador) y subsidiariamente a su familia (dependiente), con el objetivo de reemplazar el salario y mantener el estándar de vida de cada trabajador en la etapa pasiva.

⁵ En un sistema previsional contributivo el déficit primario es la diferencia entre los recursos por contribuciones y los gastos.

⁶ Esto fue un objetivo explícito del gobierno. En los considerandos del Decreto-Ley se argumentó que con la reforma ‘se otorga un beneficio considerable a la mayor parte de los trabajadores, sometidos actualmente a *una escala de reducciones* que en la práctica les otorga porcentajes inferiores’ (Ley 18.037, BO. 10/01/1969, énfasis propio).

⁷ Arza, 2004a en base a Ministerio de Bienestar Social, 1970 y Encuesta Permanente de Hogares, 1980.

⁸ El Estado realizaría una contribución equivalente a 139% el valor de las contribuciones de los trabajadores (Ley 22.293, B.O. 6/10/80, art. 2), financiada con el IVA. Ver Cortés, 1986: 19-20, para más detalles sobre la utilización de recursos fiscales para financiar el sistema previsional.

⁹ Preámbulo a la Ley 22.293 (B.O. 6/10/80) firmado por el Ministro del Interior del momento, Albano Harguindeguy.

¹⁰ Respecto de la incidencia de las contribuciones patronales existe un largo debate acerca de si las empresas transfieren sus costos ‘hacia atrás’ (a los

trabajadores) o ‘hacia adelante’ (a los precios) (ver por ejemplo Brittain, 1971; Hamermesh, 1979; Beach y Balfour, 1983; Asher, 1984).

¹¹ Preámbulo de la Ley 22.293 (B.O. 6/10/80), énfasis propio.

¹² Amartya Sen argumentó que todos los arreglos sociales y todas las teorías de la organización social se basan sobre algún principio ético de equidad distributiva – la diferencia está en el tipo de equidad que cada uno propone o intenta alcanzar (equidad de tratamiento, equidad de resultados, equidad de oportunidades, etc.) (Sen, 1992; ver también Arza, 2004a para una discusión de los principios de equidad en la previsión social argentina).

¹³ En 1980 habían 2,54 cotizantes por cada beneficiario. Esta relación cayó a 2,05 cotizantes por beneficiario en 1983, 1,9 en 1985 y 1,8 en 1990 (Jáuregui, 1993: 26).

¹⁴ Las contribuciones patronales se establecieron en 7,5% en 1984 (Decreto 3108/84, B.O. 27/9/84, art. 1, y Ley 23081, B.O. 17/9/1984, art. 1), y aumentaron a 10,5% en 1985, 12,5% en 1987 y 16% en 1991 (datos de la Secretaría de Seguridad Social, disponibles en www.seguridadsocial.gov.ar).

¹⁵ La Ley 23.288 (B.O. 29/10/85), art. 3, transfirió un 25% de los recursos del sistema de asignaciones familiares y el Decreto 2229/85 (B.O. 25/11/85), art. 1 y 2, transfirió 3 puntos porcentuales de las contribuciones orientadas al fondo de asignaciones familiares hacia el sistema previsional. Acerca de las estrategias de Raúl Alfonsín para equilibrar el sistema previsional ver Lo Vuolo y Barbeito, 1994: p. 162.

¹⁶ Decreto 2196/86 (B.O. 2/12/86), considerando 28.

¹⁷ El sistema ‘mixto’ combina beneficios públicos con beneficios privados como diferentes pilares del beneficio jubilatorio total. El sistema ‘paralelo’ permite la coexistencia de varios subsistemas que funcionan de manera independiente y deja en el individuo (en algunos países, en la autoridad regulatoria) la potestad de elegir entre ellos. Para más detalles sobre la estructura institucional de la reforma argentina ver Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2002.

¹⁸ En relación con la posición del Banco Mundial ver World Bank, 1994; James, 1998; Holzmann, 1999. Ver también Tuozzo, 2004 sobre la influencia de las organizaciones internacionales de crédito en la agenda política Argentina y Mesa-Lago, 1996 para un estudio de los enfoques comparados del Banco Mundial, la Asociación Internacional de la Seguridad Social y la CEPAL respecto de la reforma previsional en América Latina.

¹⁹ Sobre las estrategias de demostración (*signalling*) implícitas en gran parte de las reformas jubilatorias en América Latina, ver Mesa-Lago y Müller, 2002.

²⁰ Ver el Pacto Federal para la Producción y el Crecimiento, Decretos 1807/93 (B.O. 02/09/1993) y 2609/93 (B.O. 24/12/1993).

²¹ El problema de los altos costos administrativos de la capitalización privada ha sido reiteradamente señalado por diversos estudios en Argentina y el resto del mundo. Ver Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2002: 151-2 para el caso argentino, Gill *et al.*, 2005: 112 para Latinoamérica; Orszag, 1999 para el Reino Unido y Whitehouse, 2000 para una comparación internacional.

²² Dip. Albamonte, Cámara de Diputados de la Nación, 28-29 de abril de 1993, p. 6971.

²³ Acerca de la exclusión de la seguridad social ver Roca y Moreno, 2000.

²⁴ Desde la reforma de 1994, la movilidad legalmente establecida fue muy limitada. Inicialmente, la PBU tenía alguna relación con la economía real al

ajustarse por la evolución de la contribución media al sistema previsional (indicador del nivel salarial aunque también de la formalidad del empleo y de las tasas contributivas), pero a partir de 1997 pasó a depender exclusivamente de las decisiones presupuestarias (Decreto 833/97, B.O. 29/8/1997). Sin embargo, tanto la ley previsional (Ley 24.241, B.O. 18/10/1993, art. 32) como la Constitución Nacional (art. 14bis), establecen el derecho a beneficios ‘móviles’, lo cual dio lugar a una nueva ola de juicios contra el Estado que aumentaron recientemente de 6759 en 2005 a 21.395 en 2007 (ver “Fuerte aumento de juicios por la movilidad de las jubilaciones”, *La Nación* 21/07/2008). Los fallos positivos han desencadenado un debate sobre la necesidad de una ley de movilidad previsional que defina los mecanismos y los alcances del derecho constitucional. En 2008 se aprobó una nueva ley de movilidad previsional en función de la evolución del salario medio y los recursos del sistema (Ley 26.417, B.O. 16/10/2008). A la fecha de finalización de este artículo la norma no había sido aplicada aún.

²⁵ La moratoria previsional y el Plan de Inclusión Previsional lanzados en 2005 y 2006 ampliaron temporalmente el derecho a los beneficios para trabajadores con períodos contributivos más cortos.

²⁶ Ver Eatwell, 2004; Barr, 2002; Stiglitz, 1999 sobre los impactos del riesgo demográfico en sistemas de capitalización.

²⁷ Para una historia pormenorizada del manejo del *default* en relación con los fondos previsionales, ver FIEL 2005.

²⁸ Ver Instrucción SAFJP 23/2004, B.O. 29/12/2004, donde se establece que los bonos ‘cuasi par’ obtenidos del canje de la deuda se valuarán simplemente dividiendo el valor del monto otorgado al canje por la cantidad nominal de bonos ‘cuasi par’ obtenidos. Por ello, si bien las tenencias en dólares y en pesos cambian sustancialmente durante 2005 siguiendo el canje de la deuda, los valores en pesos no se modifican.

²⁹ Ley 26.222 (B.O. 08/03/2007).