

CUARTO CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA

**“La Ciencia Política desde el Sur”
14, 15 y 16 de Noviembre, 2012**

**“La reforma al sistema de pensiones en la Argentina (2003-2010):
Un estudio a partir del análisis de políticas públicas”**

Autor: Nelson Dionel Cardozo

Filiación institucional: Universidad de Buenos Aires

Dirección de correo electrónico: Nelson.cardozo@gmail.com



La reforma al sistema de pensiones en la Argentina (2003-2010): Un estudio a partir del análisis de políticas públicas

RESUMEN

Este trabajo se propone efectuar un análisis de la reforma previsional en la Argentina durante los años 2003-2010), a partir del análisis de políticas públicas. La hipótesis principal que tiene este artículo es que pueden delinearse diferentes etapas, a saber: 1) Aumento de la cobertura, 2) Mejoramiento de la competencia y simetría entre los regímenes; 3) Instauración de un sistema de movilidad de los haberes previsionales; 4) Re-estatización del sistema previsional; y 5) Abandono de la política del aumento de la cobertura pasiva. Siguiendo el análisis de políticas públicas, podemos sostener que frente a una ventana de oportunidad, el gobierno encara una reforma de tipo incremental que puede advertirse en las tres primeras fases. Por el contrario, la reforma estructural al sistema de pensiones que implicó un giro con respecto al segundo momento, que puede ser explicado por las teorías del cambio en políticas públicas. Siguiendo el modelo de las coaliciones promotoras encontramos que hay *policy change* cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias. Se distinguen dos tipos de cambios: los grandes cambios en la política (que conllevan cambios en las creencias profundas de la política) y pequeños cambios en la política (que conllevan cambios en las creencias secundarias). Se tomará como dimensión la visión de los actores el rol del Estado en materia de jubilaciones y pensiones y los cambios que hubo en el período. Se dará cuenta también de los recursos que movilizó la coalición promotora para llevar a cabo la reforma: autoridad formal para la toma de decisiones, opinión pública, información, tropas listas para la movilización, recursos financieros y habilidades de liderazgo. De esta manera afirmamos que frente a los demás actores la institución presidencial encara la política empleando centralmente recursos, opinión pública y autoridad para la toma de decisión, y se alía con grupos que comparten el mismo núcleo de creencias, al mismo tiempo que neutraliza parcialmente los costos a los perdedores de la política ofreciéndoles compensaciones que obturan la oposición al programa. En la última fase, encontramos otro cambio, ya que se deja de lado la centralidad de la política de incremento de la cobertura limitando el acceso nuevos beneficiarios, y se coloca a la ANSeS como una institución que financia al sector pública, mientras que cobra relevancia la AUH dirigida a los menores y las familias en detrimento de los adultos mayores. La metodología a emplear será cualitativa, teniendo como fuente de recolección de datos, entrevistas focalizadas a actores claves y fuentes periodísticas.

Introducción: La cuestión previsional en la agenda pública

Los regímenes de seguridad social en todo el mundo afrontan serios desafíos, entre los que cabe mencionar: el impacto de la globalización, el envejecimiento demográfico, la falta de cobertura en la protección social, los mercados laborales cambiantes, el aumento de la migración, las estructuras familiares cambiantes y la innovación tecnológica en la información y las telecomunicaciones. A la luz de estos desafíos, es necesario que la seguridad social se adapte y cree sistemas sostenibles y accesibles de protección social. Idealmente, éstos deberían estar basados en respuestas de política integradas, proactivas e innovadoras con el fin de promover sociedades socialmente inclusivas y económicamente productivas. Frente a estos desafíos y la necesidad de adaptación, el proceso de reforma de la seguridad social merece ser entendido de una forma más integral.

La problemática de la seguridad social es uno de los problemas centrales de la agenda de la política pública tanto en los países centrales como en los países periféricos. Prueba de ello, ligado esencialmente a tres fenómenos que se encuentran íntimamente relacionados: El envejecimiento poblacional; el descenso de la cobertura pasiva; y las dificultades para el financiamiento. El primero de ellos, es el envejecimiento de las sociedades que se viene dando progresivamente desde la Revolución Industrial el cual ha traído importantes mudanzas en la estructuras de las sociedades. Este fenómeno se encuentra afectado por tres dimensiones: Por un lado, el aumento de la expectativa de vida, ya que a partir del desarrollo de la medicina y el descenso de la mortalidad en los primeros años de vida y por enfermedades ha llevado la longevidad de las personas más allá de los 70 años. Por otro lado, encontramos que ligado a los cambios en la estructura social, el papel de la mujer, la planificación familiar como consecuencia de anticoncepción, entre otros aspectos, han repercutido en la tasa de fecundidad. Finalmente, otro aspecto que podemos mencionar es las migraciones, que implican el traslado de conjuntos poblacionales de un lugar a otro, lo cual impacta en el envejecimiento poblacional. Por lo dicho, las sociedades que atraen migraciones experimentan un aumento de la población en edad activa y reproductiva, con su consecuencia la fecundidad, y a la inversa, los países que expulsan población sufren un envejecimiento poblacional, dado que usualmente las poblaciones que emigran son los jóvenes. El envejecimiento poblacional, por consiguiente traer como consecuencia un aumento en proporción dentro de la pirámide demográfica de los llamados “adultos mayores”, es decir hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años, prolongándose esta fase de la vida durante varias décadas, al contrario de lo que se pensaba en los orígenes de los sistemas previsionales, que consideraban que el retiro era unos años antes de la muerte de una persona.

En un segundo término, podemos hablar de los cambios en el mercado de trabajo de trabajo, que llevan como consecuencia a un proceso de aumento de la informalidad laboral, esto quiere decir, el trabajo no registrado y que no contribuye a la seguridad social, hecho que tiene especial impacto en la sustentabilidad financiera de los sistemas jubilatorios. Así, vemos que desde los años 70, como menciona Pipitone (1989) encontramos que hay un proceso de segmentación y heterogeneización del mercado de empleo, que contrasta con el que se fue desarrollando desde la segunda Posguerra en los países centrales. A la par de este fenómeno, en nuestro país se registró otro especial fenómeno, como fue el excepcional aumento del desempleo llegando a cifras superiores al 25 % en los momentos más hondos de la crisis del “Tequila” en 1994, y el “efecto Tango” de 2001. En virtud de lo referido, encontramos desde

el punto de vista financiero de los sistemas, es que hay un descenso de la cobertura activa, es decir trabajadores que registran cotizaciones a la seguridad social, al mismo que el fenómeno de desempleo y la informalidad trae aparejado un descenso de la cobertura pasiva a largo plazo, en virtud que cada vez encontramos adultos mayores que no cuentan con los años de aportes para acceder a la pensión. De esta manera, uno de los temas de la agenda, sobre todo en los países de América Latina ha sido el descenso de la cobertura pasiva, como consecuencia de las situaciones descritas previamente –hecho que diferencia a nuestra región del escenario Europeo, que se caracteriza por una gran cobertura pasiva.

En tercer lugar, vemos la problemática del sostenimiento financiero de los sistemas jubilatorios, tanto por el descenso de los aportes de los activos –en los sistemas de reparto basados en la solidaridad intergeneracional como en los regímenes de capitalización ligados a la rentabilidad financiera de los aportes de las cuentas de capitalización individual-. El principal rubro del gasto público social en la mayoría de los países se centra en el pago de pensiones, generando en muchos casos serios déficits públicos. Uno de los aspectos que se han mantenido menos inelásticos, justamente al denominado “recorte” del Estado de Bienestar es el gasto público social destinado al pago de las jubilaciones y pensiones públicas (Isuani), dado que este rubro implica grandes cambios que traen movilizaciones de actores y traen consigo acuerdos intergeneracionales de largo plazo que son difíciles de modificar ante las variaciones de la situación fiscal de un país. Al mismo tiempo, los sistemas de cuentas de capitalización individual (tanto obligatorios como voluntarios) encuentran su talón de Aquiles en las crisis económicas y financieras mundiales, ya que ante la existencia de una caída del valor de los activos financieros encontramos una disminución del monto de las cuentas de capitalización individual, lo que significa sencillamente que el afiliado recibirá menos dinero a la hora de jubilarse.

Estos tres aspectos de la cuestión previsional, en la actualidad presentan desafíos para todos los Estados, pero que sin embargo se han encarado soluciones muy disímiles en la experiencia comparada. Este trabajo intentará esbozar, de esta manera el particular derrotero del caso Argentino que ha oscilado entre políticas de tipo gradualistas o incrementalistas –por ajustes sucesivos- en una primera instancia, para ubicar a la reforma previsional como una política de cambio sin precedente en la experiencia comparada internacional, ya que ha sido el primer países del mundo en hacer una reforma estructural en la dirección inversa a la descrita por la literatura, es decir desde un sistema de capitalización individual hacia un

sistema público de reparto administrado de manera monopólica por el Estado. Las principales preguntas que se realiza este trabajo son justamente, cuáles han sido los determinantes que han hecho que la Argentina haya recorrido este zigzagueante derrotero en lo que respecta la política previsional: ¿Por qué en un primer momento se intentó una reforma gradual que equilibrara la competencia? ¿Por qué a poco tiempo de implementar una reforma parcial tendiente a hacer más equitativa la competencia se re-estatiza el sistema previsional? ¿Por qué a pocos años de implementar una política sin precedentes de aumento de la cobertura pasiva se comienza a restringir el derecho de acceso a la jubilación a los sectores excluidos del sistema previsional? Estos son algunos de los interrogantes que aborda este trabajo.

Algunas precisiones conceptuales

Para comenzar a discutir los problemas de esta ponencia esbozaremos algunos aspectos teóricos, precisando los principales conceptos que trabajaremos en estas páginas. Es pertinente este sentido delimitar las principales nociones referidas a la política sectorial estudiada, tales como política previsional, sistema previsional, régimen previsional, y reforma previsional. Cuando nos referimos a una política previsional se entiende específicamente a las políticas sectoriales referidas a los sistemas de pensiones. Si bien seguridad social abarca tanto prestaciones activas como pasivas, es decir las que atienden a las eventualidades que surgen durante la vida laboral del trabajador como las que cubren las contingencias de invalidez, vejez y muerte; en menor medida se incluyen los sistemas públicos de salud bajo esta categoría. Empero esta última, por su relevancia es muchas tratada de las políticas de salud, escindiéndosela de las anteriores. Hay una convención dentro de la bibliografía, que al referirnos a políticas previsionales estamos haciendo alusión a los sistemas de pensiones, y no a todas las políticas públicas que encaran la resolución otras cuestiones de seguridad social referidas a la salud y el empleo, ya que como se dijo anteriormente, la mayor parte de las veces se engloban con las políticas sectoriales de salud y trabajo. En suma política previsional es toda acción estatal a regular, crear, modificar el sistema nacional de prestaciones pasivas. Claro está que puede haber políticas previsionales provinciales, destinadas a los sistemas de pensiones provinciales, lo más importante son, por su relevancia los sistemas de pensiones de alcance nacional ya que nos hablan de cómo ese Estado-nación se ha posicionado frente a la cuestión.

En lo que respecta al sistema previsional, entenderemos al mismo como el conjunto interrelacionado de regímenes previsionales con una regulación común que incluyen una reciprocidad previsional, esto es que los aportes hechos por un afiliado en un régimen sean reconocidos por otros, disposiciones comunes en torno al cálculo de las prestaciones, los requisitos para acceder y un mínimo de coordinación y sistemas de información compartidos para llevar a cabo las tareas administrativas. (Feldman y otros, 1986). Por su parte, un régimen previsional es el conjunto requisitos para alcanzar las prestaciones previsionales y la manera en que se realiza el cálculo de los haberes dentro de la caja de jubilaciones otorgante. Dentro de esta categoría pueden englobarse a grandes rasgos dos tipos de regímenes: los de capitalización y de reparto. Los primeros hacen alusión a las cajas jubilatarias que se basan en cálculos actuariales sobre los fondos de la misma para determinar el monto de los haberes. Estos pueden ser de capitalización colectiva (el monto de la prestación se calcula a partir de los rendimientos que posee el fondo todo) o individual (el haber se calcula a partir del saldo de la cuenta del afiliado). Los segundos son los sistemas basados en transferencias se las generaciones activas le realizar a las generaciones pasivas bajo una impronta de solidaridad intergeneracional. Los aportantes activos destinan una porción de sus salarios para financiar las prestaciones de pasivos a cambio de que en el futuro los jóvenes les den el mismo trato. Así mismo, se puede también clasificar los regímenes como de contribución definida y de prestación definida. Los regímenes de prestación definida son los que el cálculo del haber se basa en el monto que los fondos poseen (ya sea de reparto o de capitalización), y los de contribución definida realizan el cálculo de las prestaciones a partir de los salarios que tuvo el trabajador en la vida activa a partir de ciertas fórmulas actuariales que generalmente tienen el carácter de disposición legal.

Finalmente, las reformas al sistema previsional son el conjunto de decisiones gubernamentales que se adoptan sobre los sistemas previsionales. Estas pueden ser desde modificaciones burocrático-administrativas elementales hasta grandes cambios estructurales en el sistema. Generalmente los cambios de cierta envergadura requieren de nueva legislación incrementando el contenido “político” de estas. Los cambios que pueden ser estructurales o no paramétricos representan modificaciones sustantivas tanto desde el plano normativo y administrativo como así también en las consecuencias sobre los sujetos involucrados en el proceso. Como se dijo previamente, en nuestro país encontramos reformas parciales o paramétricas –usualmente cuando se habla de reformas paramétricas estamos hablando de la edad jubilatoria y la cantidad de años de servicios- y estructurales –pasaje de un sistema a

otro, es decir de un sistema de reparto a capitalización, o en este caso viceversa (Mesa-Lago, 2004)-, lo cual muestra lo dinámico y complejo del proceso de reforma en nuestro país. Si bien en un primer momento se suscitaron una primera oleada de reformas que tendieron a corregir los defectos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; al poco tiempo vemos que se barre con dicho proceso con la estatización de las AFJP argentinas, dejando el lineamiento incrementalista para pasar a una solución racional exhaustiva de la cuestión previsional.

A partir de estas nociones atenderemos a las cuestiones de políticas previsionales en el período estudiado, teniendo en cuenta que en el período abordado podemos advertir diferentes tipos de reformas.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de Argentina

Parte del proceso de reforma del Estado llevado a cabo en los años 90 por la gestión de Menem implicaba la adopción de un régimen de capitalización, como una respuesta al déficit público que causaba el sistema jubilatorio. Según el diagnóstico esgrimido esta solución resolvería los dos problemas estructurales que atravesaba el sistema: se eliminaría el déficit fiscal que ocasionaba el pago de jubilaciones y pensiones, y se mejorarían los paupérrimos haberes de los pasivos con la inversión de los aportes en una cuenta de capitalización individual. El modelo se basa en tres pilares: un pilar de ahorro obligatorio administrado por el Estado, uno de capitalización individual bajo administración privada, y un tercero de capitalización individual voluntaria. Este sistema desplazaba la responsabilidad por la seguridad social a los individuos. El Estado, clave en el sistema solidario, cumple aquí una mera función secundaria, a lo sumo de fiscalización, quedando sin instrumentos para por ejemplo contrarrestar el aumento de la brecha entre ricos y pobres. Además, al recaer la responsabilidad sobre las personas, se genera la idea de que el no tener acceso a la seguridad social por limitaciones económicas, se debe a una incapacidad, un fracaso personal. Si bien el primer proyecto implicaba el pasaje forzoso al régimen de capitalización individual de todos los menores de 45 años, siendo para los mayores optativo, al mismo tiempo que se proponía reforzar el financiamiento del restante sistema público a través de la creación de nuevos impuestos, debido a la oposición de sindicatos, agrupaciones de jubilados, y la opinión pública en general lo que se consiguió un híbrido en el que se le dejaba al sistema de reparto un rol subsidiario.

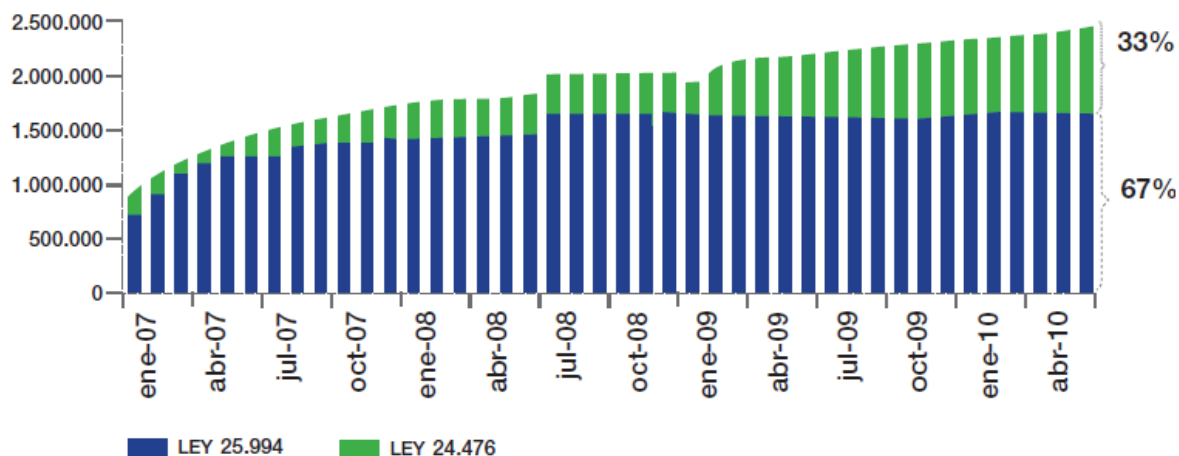
En 1994, con la sanción de ley 24.241 se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que disponía la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debía optar: un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuyen con sus aportes al mantenimiento del sistema, el cual es administrado en forma gratuita por el Estado a través de la ANSeS, por un lado; y por el otro, un régimen de capitalización individual basado en una cuenta de ahorro individual, donde los trabajadores entregan a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) el manejo e inversión de los aportes a la seguridad social para obtener de los mismos rentabilidad, a cambio de una comisión. Las grandes diferencias, *grosso modo* entre los dos sistemas era que en el régimen de reparto, lo que excediera la prestación básica universal (PBU) y la prestación compensatoria (PAP), estaría determinado por un cómputo basado en el monto de las últimas 120 remuneraciones del afiliado. En caso del sistema de capitalización el *plus* estaría dado por la ganancia que hubieran generado los fondos de su cuenta de capitalización individual. La intención fue crear un mercado de capitales a partir de los aportes de la seguridad social, pero lo que resultó fue algo diferente, ya que se terminó configurando un sistema mixto, o dicho de una manera más clara la coexistencia de dos sistemas paralelos. A raíz de la “cláusula de oro”, que determinaba que los afiliados que no realizaran la opción en un plazo de 90 días pasaban automáticamente por sorteo a una AFJP, y además que la afiliación al sistema de capitalización era irreversible, es decir, una vez que un afiliado pasaba al sistema privado no podía volver al Estado, pero si se afiliaba al Estado podía pasarse al régimen privado, se rompe con el principio constitucional de centralidad del Estado en materia de seguridad social. Allende, al ser el régimen de capitalización la “opción de oficio” para quienes no practicaran su derecho escoger el sistema, lo que debe interpretarse es que en realidad se está configurando es un sistema centralmente de capitalización con una presencia subsidiaria del Estado. Pese a ello “la opcionalidad –limitada- de la reforma, al significar que el sistema de reparto seguiría reteniendo un amplio número de afiliados, implicó disminuir el costo fiscal de la reforma, pues impide la desfinanciación total del sistema público. Además, la opcionalidad atenuó considerablemente la lógica de un sistema que mediante la afiliación obligatoria al régimen de capitalización aseguraba mercados cautivos a un escaso número de grupos económicos. Los cambios que se introdujeron permitieron diversificar la estructura de opciones que enfrentan los beneficiarios” (Alonso 1998: 612).

La primera fase: el aumento de la cobertura,

La cobertura suele definirse mediante uno de los siguientes enfoques generales: 1) el derecho legal de los ciudadanos, trabajadores y sus hogares a recibir prestaciones o servicios públicos específicos o 2) el número de beneficiarios de dichas prestaciones o servicios. Para evaluar la cobertura, pueden emplearse distintos métodos. Por ejemplo, los regímenes contributivos, por lo general, consideran el número de contribuyentes como porcentaje de la población activa, mientras que los regímenes financiados por los impuestos a veces evalúan la cobertura como porcentaje de la población nacional o como porcentaje de la población destinataria que recibe prestaciones, a modo de ejemplo: los pobres derechohabientes.

Pasados los momentos de crisis de los años 2001-2002, la Administración Nacional de la Seguridad Social salió de sus aprietos fiscales y decidió encarar una política redistributiva sin precedentes en la historia previsional argentina. El llamado “Programa de Inclusión Jubilatoria” del año 2006 abrió la puerta para que puedan jubilarse aquellas personas que cumplen con la edad de retiro (60 años para las mujeres y 65 años los hombres), pero no contaban con los 30 años de aportes que indica la ley. Mediante este sistema, apoyado en las moratorias de las leyes 25.994 y 24.476, se pensaba dejar con cobertura previsional importantes sectores que se encontraban sin beneficio y en situación de vulnerabilidad. El mecanismo era el siguiente: una vez calculada la deuda previsional, habiéndose suscripto a la moratoria, se abona la primer cuota del plan, y las restantes son descontadas directamente del haber jubilatorio. Dicho de otra manera, el solicitante compra a aportes a través de una moratoria, la cual es pagada con el beneficio a otorgarse. Es política implicó un aumento importante de la cobertura pasiva, sobre todo enfocado desde una perspectiva de género, ya que la mayoría de los beneficios jubilatorios fueron otorgados a mujeres (razón por la cual recibió el nombre de “jubilación de ama de casa”). Según la Administración Nacional de la Seguridad Social, se incorporaron mediante esta política pública 2,3 millones de beneficiarios al sistema jubilatorio, lo cual tuvo un significativo impacto en el descenso de la pobreza en adultos mayores, y generó efectos políticos muy importantes, dado que la “cuestión previsional” era un tema muy sensible a la opinión pública. En siguiente gráfico podemos ver como evolucionó la cobertura pasiva en los años estudiados.

Gráfico 1: Evolución de la cobertura pasiva en Argentina 2007-2010



Fuente: ANSeS

El sistema fue ideado para contrarrestar los efectos de casi dos décadas de elevadísimos niveles de empleo en negro, que en el presente cierran el camino de la jubilación a más de un millón de personas. Desde ahora, para acceder a una jubilación, ya no es preciso contar con los años de servicios requeridos por la ley, sino que es necesario solamente tener la edad jubilatoria para suscribirse al beneficio. A partir de ello se puede avizorar un salto cualitativo en el sentido de la seguridad social, donde el hecho de haber aportado o no es indistinto puesto que ahora los aportes jubilatorios pueden reemplazarse con la adhesión a una moratoria. Bajo este análisis, los procesos de exclusión y fragmentación social resignifican al régimen público, el cual ahora debe salir a cumplir funciones asistenciales junto con las típicas funciones de previsión. El régimen de reparto vio socavado su consistencia institucional, por dos flancos, por un lado, su base material se vio cercenada por el desfinanciamiento que implicó la afiliación compulsiva al sistema de capitalización; sumado al crecimiento de la economía informal, el desempleo, los procesos de exclusión social. Por otro lado, el status simbólico que gozaron las instituciones de la seguridad social como garante de derechos sociales básicos quedó pulverizado por el rol subsidiario que le fue asignado a la ANSeS con la ley 24.241, que diagramó un esquema tendiente a la desaparición gradual de la jubilación estatal.

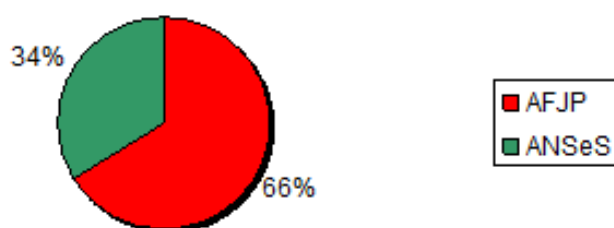
La segunda fase: Mejoramiento de la competencia y simetría entre los regímenes

En abril de 2007 se sanciona la llamada ley 26.222 denominada de “Libre Opción Jubilatoria” que es una reforma parcial pero muy contundente destinada a reducir las asimetrías entre los dos sistemas. A nivel del financiamiento las dos medidas que contempla que son centrales son la reimplantación del aporte individual del 11% para el régimen de capitalización y la libertad de elección del régimen al cual desea estar afiliado. Se corrige la principal distorsión de la ley 24.241, aumentando la prestación adicional por permanencia del régimen público, y se dispone que los “indecisos” pasen automáticamente al sistema público de reparto. Este último punto, fue una demanda muy instalada en la agenda pública, ya que se argumentaba por parte de los gremios de la previsión, sectores del gobierno y los medios de comunicación que era una competencia desleal, debido a que muchos jóvenes que ingresaban al mercado laboral formal por no estar informados, y por ver tan lejano su retiro en el tiempo, no afrontaban el costo de informarse sobre una cuestión tan compleja y técnica como elegir el régimen jubilatorio más conveniente. Así mismo, ir al sistema de capitalización individual era “un viaje de ida”, ya que con la ley 24.241 una vez que se hubo optado por el régimen de capitalización no se podía volver al sistema público. Con el nuevo marco normativo, cada lustro el trabajador tenía el derecho de cambiar de sistema hasta diez años antes de su retiro. Los afiliados que pasaran al régimen de reparto seguirán cotizando su cuenta de capitalización individual hasta el momento de la jubilación, mientras que los afiliados en edad de jubilarse cuya cuenta de capitalización no supere el monto de 20.000 pesos fueron pasados automáticamente al Estado.

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

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

Gráfico N° 2: Afiliados al Régimen de Capitalización y Reparto al 01/2008



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la SAFJP

Los fondos traspasados totalizaron 8.349 millones de pesos. Estaban formados por bonos, acciones, plazos y otras inversiones, en proporción a las que tienen las AFJP. Esa suma pasa a integrar el fondo de respaldo de la ANSeS. A pesar del fuerte incremento de recursos que implicó el traspaso masivo de afiliados al Estado, lo que se hizo fue solamente reforzar la tendencia que venía registrándose durante los últimos años de aumento de los recursos de la Administración Nacional de Seguridad Social. De otra manera es imposible pensar que el organismo haya hecho frente a una faraónica política de distribución del ingreso como lo fue el otorgamiento de casi un millón de beneficios. (Cardozo, 2008).

Durante el mes de febrero de 2008, el Comité de Administración de Inversiones de Administración Nacional de la Seguridad Social se reunió para decidir las inversiones de los fondos que el organismo dispone como ahorro que ascienden a los 18.700 millones de pesos. Este monto es llamado Fondo de Garantía de Sustentabilidad. El criterio de inversión es bastante similar al de las AFJP. El menú incluye títulos públicos, fideicomisos, plazos fijos, acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privados, letras del Banco Central y hasta títulos Estados Extranjeros. Al 29 de febrero de 2008 los fondos de jubilaciones y

pensiones cumulaban \$97 mil millones, con un incremento nominal de 2,8% respecto al mes anterior y 6,6% respecto del año anterior.” (Cardozo, 2008)

Tercera fase: La instauración de un sistema de movilidad de los haberes previsionales

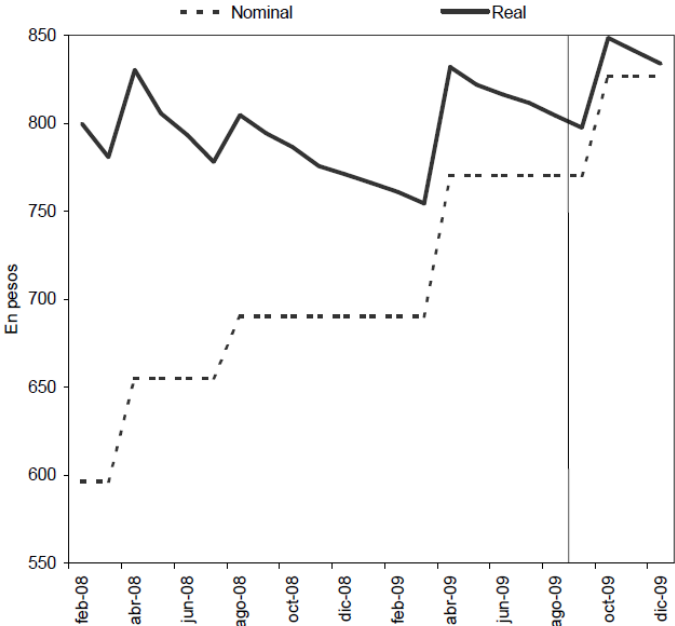
En el año 2007, por impulso del Poder Ejecutivo se sanciona la ley 26.417 denominada de “movilidad jubilatoria” que viene a llenar una demanda que se había gestado a partir del año 1995, que mediante la ley de Solidaridad Previsional se habían atado los aumentos de los haberes previsionales a los decretos del Poder Ejecutivo. Un pedido de los pasivos, los sindicatos, y recientemente de la Corte Suprema había sido la sanción de una ley que estableciere un sistema de movilidad de los haberes. En este punto encontramos que a diferencia de las otras reformas parciales, en donde prácticamente no hubo participación de los actores involucrados se suscitó un debate en torno cómo se calcularía el índice de evolución de las prestaciones. Esta discusión se canalizó fundamentalmente dentro de la arena parlamentaria, en donde se presentó una tensión entre la modalidad ligada a la evolución de los salarios o la evolución ligada a los precios. En lo que se refiere a los métodos de actualización de las pensiones para preservar la cuantía de las mismas, se pueden apreciar, básicamente, dos: uno, que actualiza las pensiones en función de como hayan evolucionado los precios, a fin de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo o su poder de compra; y otro, en el que la actualización de la cuantía de las pensiones se lleva a cabo en función de como hayan evolucionando los salarios de los activos, a fin de que las pensiones siguen jugando el papel de sustitución de las rentas de activo, que dejaron de percibirse como consecuencia del cese en el trabajo. Aunque el método de actualización de las pensiones guarda relación con cada uno de los diferentes sistemas de Seguridad Social (de modo que los regímenes universales o asistenciales han tendido a efectuar la revalorización de las pensiones en función de la evolución de los precios, mientras que los regímenes de Seguro Social o contributivos lo hacen, en mayor medida, en razón del incremento de los salarios) sin embargo se observa una tendencia, en buena parte de los sistemas que revalorizaban conforme a los precios, de abandonar este método y sustituirlo por la evolución de los precios.

El proyecto oficial que se impuso, estableció una movilidad que se aplica automáticamente dos veces al año, en marzo y en septiembre de cada año. Comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino, es decir, las

prestaciones del régimen previsional público establecido por la Ley 24.241; las que fueron transferidas al SIPA (Retiro Programado – Retiro Fraccionario - Renta Vitalicia (sólo el componente público); los retiros por invalidez y pensiones otorgadas hasta noviembre de 2008; las jubilaciones y pensiones a cargo de ANSES provenientes de los regímenes provinciales y municipales transferidos al Estado Nacional; las jubilaciones y pensiones otorgadas por el anterior régimen general o por los regímenes especiales derogados por la Ley 23.966 y que luego no fueron restablecidos; y los beneficios que obtuvieron sentencia judicial con movilidad específica.

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

Gráfico Nº 3: Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales, 2008,2009(en pesos)



Fuente: CIFRA (2009)

Cuarta fase: Política de cambio y re-estatización del sistema previsional

En el año 2008 raíz de la crisis financiera mundial y la baja diversificación del portafolio de inversiones de las AFJP argentinas la situación de la sustentabilidad del régimen de capitalización llegó a una situación crítica. Así mismo, las nuevas obligaciones que había contraído el Estado con las políticas de inclusión previsional determinaron que el erario público precisara un sustento fiscal mayor. Por ello, el gobierno nacional toma la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto hasta ahora existente mediante un proyecto de ley que tuvo un rápido trámite parlamentario y escasas justificaciones técnicas. El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) –denominación que de ahora tendría el sistema jubilatorio estatizado - es financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y jubilados del Régimen de Capitalización, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el Régimen Previsional público. Se prevé que los servicios prestados bajo relación de dependencia o como autónomo sean considerados como si hubieran aportado a ANSES, es decir, un aporte del 11%. Los beneficios bajo modalidad actual de Renta Vitalicia Previsional continuaron abonándose a través de la correspondiente Compañía de Seguros de Retiro.

A partir de la sanción de la ley, ANSES goza de autonomía financiera y económica. Además, estará bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, en el ámbito del Congreso Nacional. De este modo, los representantes del pueblo y de las provincias tendrán un rol activo en el seguimiento y el cuidado de los fondos, en tanto que éstos pertenecen a los aportantes y no al Estado Nacional. El sistema previsional unificado está basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo. A partir de ello se calcula que ingresaron a las arcas de la ANSeS de cerca de US\$ 30.000.000.000 (treinta mil millones de dólares) que administraban las AFJP, propiedad de los cotizantes del sistema de pensiones, que le dio un gran poder de maniobra al Estado argentino dentro de la crisis financiera mundial. Vale decir que los efectos sobre el ahorro negativos que se suponía iba a tener la estatización de los fondos de las administradores no son tales, debido a las características de los portafolios de inversiones que centralmente se hallaban en bonos públicos. En suma, con el nuevo esquema normativo el Estado es quien administra los fondos y otorga los beneficios de la totalidad los jubilados y pensionados, recuperando el rol central que había tenido antes de la reforma hacia un sistema de capitalización.

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

Última etapa: Abandono de la política del aumento de la cobertura pasiva y desdibujamiento de la agenda de la cuestión previsional

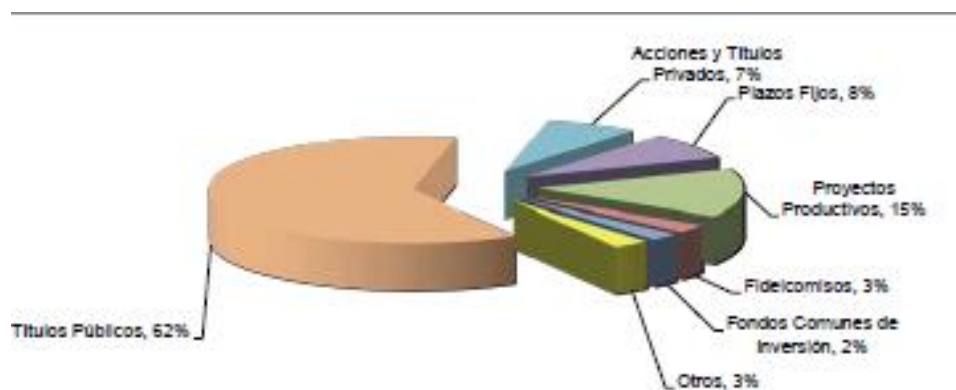
Pasado la política de estatización del sistema jubilatorio, encontramos que los lineamientos de la política previsional fueron cambiando en base a dos hechos fundamentales: Por un lado, el debate sobre el 82% móvil, y por otro la reducción del derecho para la ampliación de la cobertura previsional.

En lo que respecta al primer punto, durante el año 2001 se dio una coalición de actores que impulsaron el denominado “82 % móvil” que implicaba un monto de haber igual a ese porcentaje de un activo del mismo rubro, con una movilidad automática atada a la evolución de los salarios. En este punto encontramos que tanto las asociaciones de jubilados, los

sindicatos, y los partidos de la oposición vieron como una oportunidad para llevar a cabo una importante política que revestía una amplia legitimidad. Sin embargo, el gobierno nacional fue el principal opositor a esta medida argumentando que esto implicaría una erogación no presupuestada. La ley 26.649 establecía una prestación mínima equivalente al 82% del salario mínimo vital y móvil y la recomposición de los haberes. Sin embargo, el Poder Ejecutivo vetó dicha ley “por considerarse que la citada norma violaba la Ley de Administración Financiera, (dado que la Ley implicaba un incremento del gasto no previsto en el presupuesto, sin indicar la fuente de recursos que financiaría el proyecto) y que, en caso de ser operativa, implicaría la quiebra del SIPA” (Bertranou y otros, 2011). Por consiguiente, esta política surgida de una amplia coalición de actores, y que gozaba de una amplia legitimidad en todos los sectores de la sociedad fue obturada por la presidencia, marcando la pauta que en materia previsional se regiría la misma modalidad seguida en todas las arenas de política: una fuerte impronta proactiva y decisionista.

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

Gráfico N° 4: Estructura del FGS según tipo de instrumento



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

Por otro lado, paralelamente al aumento del uso de la ANSeS para inversiones de dudosa rentabilidad financiera a largo plazo, en el año 2010 se comienza a restringir el acceso a la jubilación de amas de casa mediante la reglamentación de los requisitos de probatoria para acreditar los aportes como Servicio Doméstico Monotributista (SDM). A grandes rasgos, la moratoria implementada en año 2006 permite comprar aportes hasta el año 1993, con lo cual los afiliados que progresivamente iba cumpliendo la edad jubilatoria no podían incluir los 30 años de servicio en dicho plan de regularización. Como mecanismo para hacer frente a los años que le restaban para acceder al derecho jubilatorio, la modalidad usaba fue el pago de aportes como personal doméstico desde el año 2004, que incluía una cotización muy baja y estaban acreditados automáticamente. Al advertirse la difusión de este mecanismo se reglamentó mediante la Circular de ANSeS SDP N° 1 del año 2010 que para los servicios de SDM se debería presentar documentación respaldatoria y posteriormente verificar en sede del empleador. Así mismo se endureció el reconocimiento de dichos derechos, mediante la Circular GP de ANSeS N° 30/10 de junio de ese año que estableció que los servicios debían incluirse junto con la declaración jurada de autónomos mediante un aplicativo informático, abonar los intereses devengados, y así mismo verificarse la real prestación de servicios mediante la compulsa en sede del empleador y las adyacencias vecinales. Esto generó una oleada de beneficios denegados por no tener estos años probados, y tácticamente implicó el cese de la política de expansión de la cobertura nacida en 2006 para los solicitantes que han cumplido la edad jubilatoria en los últimos años.

Conclusiones: El devenir de la política previsional argentina

En estas breves líneas hemos descrito el recorrido de la reforma previsional en nuestro país a partir de las principales políticas, las cuales presentan diferentes finalidades y alcances, pero a su vez revisten pautas en común en lo que respecta al modo de formulación e implementación.

Como una primera idea podemos diferenciar dos tipos de políticas en esta fase de acuerdo a su contenido: Por un lado las políticas de reforma parcial, y las políticas de reforma estructural. En las tres primeras etapas vemos que son reformas de tipo parcial del sistema jubilatorio, en donde se trató de atender a diversas cuestiones: la cobertura pasiva, el mejoramiento de la competencia y una movilidad jubilatoria a largo plazo. En la segunda fase, vemos que pasamos a una política de reforma estructural sin precedentes, que implicó la absorción del sistema privado por parte del público, hecho novedoso en la experiencia comparada mundial.

En lo que respecta, a la modalidad de las políticas podemos agrupar las tres primeras etapas como un cambio progresivo o incremental (Lindblom, 1992) y la re-estatización como una política de cambio. Sin embargo, no es posible identificar bajo el marco de análisis de las políticas públicas la existencia de actores movilizados en torno a la cuestión, sino que lo que prima es una modalidad proactiva por parte del gobierno nacional en lo que respecta a la política previsional. Sin embargo, dicha pauta va cambiando en lo referido a la movilidad jubilatoria y la estatización de las AFJP. En esta fase vemos que los participantes buscaron alianzas con las personas que tienen “las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno. Si también se involucran en un grado no insignificante de coordinación forman una coalición promotora”. (Sabatier y Weible, 2011: 211). Esto se corrobora en el posicionamiento de los jubilados, la Corte Suprema, los legisladores de la oposición, los sindicatos en la Ley de Movilidad Jubilatoria, como coalición que demandaba una ley de ajuste de haberes. Sin embargo, durante las políticas de la re-estatización lo que advertimos es una coalición defensora articulada entre las AFJP, la oposición, los empleados del sector privado y tímidamente el sector financiero internacional; contra una coalición promotora encabezada por el gobierno, intelectuales, sindicatos, partido de gobierno y medios de comunicación. Esta fase muestra un cambio favorable sobre la

cuestión previsional en donde se corroboran dos elementos muy importantes para la implementación de estas políticas: Por un lado, un gran descrédito y conciencia sobre las consecuencias negativas de los regímenes privados, y por el otro, con la llegada de un gobierno de tipo progresista el sistema político se vio permeable a las políticas de cambio e inclusión social. Sin embargo, vemos que esa “ventana de oportunidad” que implicó las primera tres etapas, muestra un agotamiento con la instauración de la AUH, y se llega al límite de la política previsional una vez que el Estado logra hacerse con el importante Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSeS.

También vemos que en el caso del 82% móvil los jubilados, partidos de la oposición, medios de comunicación y algunos sindicatos aprovecharon la coyuntura para instalar el debate en la agenda pública y avanzar con un proyecto de ley que trajera una histórica reivindicación como una tasa de sustitución del 82% y una movilidad automática atada a los salarios. Encontramos aquí que fue efectiva dicha coalición en lo que respecta a la sanción de la ley, pero dada la estructura institucional, el Poder Ejecutivo vetó dicha normativa, neutralizando esta política de cambio, en aras de la sustentabilidad fiscal del sistema, mostrando que ahora la “cuestión previsional” queda muy por detrás de políticas sociales como la Asignación Universal, el Programa Conectar Igualdad, o más recientemente los planes de vivienda financiados por la ANSeS.

En suma, vemos si bien encontramos una impronta proactiva en la política previsional argentina, se puede advertir la existencia de coaliciones promotoras y defensoras, que dada el fuerte peso del Poder Ejecutivo se han visto neutralizadas a la hora de formulación de reformas al sistema previsional. Pasada la primer fase de brillo de la reforma previsional dentro de la agenda social; en la actualidad vemos que se encuentra opacada por otro tipo de políticas sociales destinadas a la niñez y vivienda, pero que sin embargo son financiadas con los aportes de los activos que se encuentran en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Así vemos que la agenda se ha visto modificada, y en la actualidad hay menos permeabilidad del sistema político a incorporar cuestiones relacionadas con los adultos mayores que en el período 2006-2008.

Bibliografía

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2011): “Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad”. Documento de Trabajo del

Observatorio de la Seguridad Social de la ANSeS. Disponible en <http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2011): Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del sistema integrado previsional argentino. Primera Edición. Documento de Trabajo del Observatorio de la Seguridad Social de la ANSeS. Disponible en http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/Cuadernillo_MARCO%20CONCEPTUAL.pdf

ALONSO, Guillermo(1998) “Democracia y Reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la Reforma Previsional Argentina”. En *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150 (julio-septiembre de 1998).

BERTRANOU, Fabio; Oscar CETRÁNGOLO, Carlos Grunshka y Luis CASANOVA (2011): *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. CEPAL, Buenos Aires.

CARDOZO, Nelson (2008): “Reformando la reforma: Los recientes cambios en los sistemas provisionales argentino y chileno en perspectiva comparada”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional sobre Democracia “Desafíos y Oportunidades para la Democracia Latinoamericana del Siglo XXI*. Rosario 1 al 4 de septiembre.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2009): “La evolución del sistema previsional argentino. Documento de Trabajo N° 2. Disponible en http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Ffaaps.org.ar%2Fdev%2Fpdf%2Farea_politicassociales%2FBasualdo.pdf&ei=ebyNUNTIBYKs9AStjICYBw&usg=AFQjCNE0a1Tpk3jC9iNPdgct68QwqMLekA

FELDMAN, Jorge; Laura GOLDBERT y Ernesto ISUANI. (1986). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (2010): *ISSA Social Security Research and Policy Manual. Supporting research in social security institutions in low-and middle- income countries*. ISSA, Génova.

ISUANI, Ernesto(1991) "*Bismarck o Keynes ¿quien es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación*". En ISUANI, Ernesto, Rubén LO VUOLO y Emilio TENTI, *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. CIEPP/Miño Dávila editores, Buenos Aires.

LINDBLOM, Charles (1992): “*La ciencia de salir del paso*”. En Aguilar Villanueva, Luis (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México DF.

MESA LAGO, Carmelo (2004): Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. *Financiamiento del Desarrollo*, Financiamiento del Desarrollo, (144). Recuperado a partir de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/15404/lc12090e.pdf>

PIPITONE, Ugo (1989): *El capitalismo que cambia*. Era, México DF.

SABATIER, Paul y Christopher WEIBLE (2010): “El marco de las coaliciones promotoras, Innovaciones y clarificaciones” .En SABATIER, Paul (editor) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.

SUBIRATS, Joan; Peter KNOEPFEL; Corinne LARRUE. Y Frederic VARONE (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Normativa

Ley 24.241

Ley 24.476

Ley 25.994

Ley 26.222

Ley 26.425

Ley 26.649

Circular ANSeS SDP N° 1 20/10

Circular ANSeS GP N° 18/10

Circular ANSeS GP N° 30/10

Recursos en la red

www.anses.gov.ar

www.clarin.com

www.lanacion.com.ar