

**LAS REFORMAS SOCIALES EN ACCIÓN:
SEGURIDAD SOCIAL**

**Gustavo Demarco
Sandra Almeida
Jorge Mastrangelo**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1054
Septiembre de 1997

Los estudios contenidos en esta publicación fueron presentados a la “Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa”, realizada en la CEPAL, en Santiago de Chile, del 22 al 24 de agosto de 1995. El documento contiene una presentación al tema elaborado por la División de Desarrollo Social y las contribuciones de Sandra Almeida, Consultora del Área de Previdencia Social de la Cámara de Diputados (Brasil); de Gustavo Demarco, de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Argentina), y de Jorge Mastrangelo, de la Asociación de Fondos de Pensiones (Chile). La preparación de la edición estuvo a cargo de Francisco León, Ana Sojo y María Rebeca Yáñez de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumen	5
LA REFORMA DE LA PREVISIÓN SOCIAL: UNA INTRODUCCIÓN	7
Capítulo I	
REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA <i>Gustavo Demarco</i>	13
ANEXO ESTADÍSTICO	35
Capítulo II	
REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL <i>Sandra Almeida</i>	45
Capítulo III	
REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA <i>Jorge Mastrangelo</i>	51
BIBLIOGRAFÍA	55

Resumen

Bajo el título "Las reformas sociales en acción" este número de la serie "Políticas Sociales" reúne las ponencias presentadas al panel sobre *reformas en la seguridad social* de la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años 90", realizada en la CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 22 y el 24 de agosto de 1995.

Los autores se centran en algunos aspectos de las reformas previsionales de sus respectivos países. Gustavo Demarco se refiere al nuevo régimen de capitalización del sistema argentino como un sistema que combina prestaciones a cargo del régimen privado con otras a cargo del Estado; éstas últimas tienen como función hacer la redistribución más pura, igualando ingresos mínimos mediante la prestación básica universal. Por su parte, Sandra Almeida señala los problemas que enfrenta el sistema de seguridad de Brasil, destacando entre otros, la mantención de privilegios que atentan contra la equidad e impiden ampliar la cobertura; la incidencia negativa del sistema de jubilaciones respecto del financiamiento del sector salud y de la asistencia social, y el carácter deficitario del sistema por la presencia de distorsiones de la relación beneficios/contribuciones, agudizado por la extinción del impuesto inflacionario y las ganancias obtenidas mediante colocaciones financieras. Finalmente, Jorge Mastrangelo señala algunos aspectos cruciales de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización, considerando la experiencia de Chile y describe el modelo de capitalización vigente.

LA REFORMA DE LA PREVISIÓN SOCIAL: UNA INTRODUCCIÓN ¹

En América Latina y el Caribe los sistemas de pensiones se caracterizan, generalmente, por la falta de equidad. Su desarrollo no ha sido uniforme y sólo una pequeña parte de la población, urbana y perteneciente al sector formal, se encuentra cubierta. Existen marcadas e injustificadas desigualdades entre grupos y regiones geográficas cubiertas por el sistema. Además, en muchos casos el costo de éste es excesivo, debido a elevados gastos administrativos, déficits crecientes, alta evasión y mora, una cuantiosa deuda estatal y un bajo rendimiento real de la inversión, entre otros factores.

Hasta hace pocos años los regímenes previsionales latinoamericanos se basaban en sistemas de reparto que implicaban transferencias de los trabajadores activos a los jubilados y el compromiso implícito del Estado de que los contribuyentes, una vez llegados a la edad de jubilar, se beneficiarán de las cotizaciones de las nuevas generaciones de trabajadores. Este sistema alcanza su punto de equilibrio² bajo condiciones ideales: un crecimiento constante de la población y estabilidad financiera. En tal caso, cada jubilado recibirá en promedio como rentabilidad de sus cotizaciones una tasa igual a la del crecimiento de la masa real de salarios de los contribuyentes. La rentabilidad se desviará de promedio si se incluye un componente de solidaridad que permita la transferencia de recursos.

El otro esquema de financiamiento es el que erróneamente³ se presenta como producto de la privatización de los sistemas de pensiones y que debería llamarse "sistema de capitalización individual". Se basa en el financiamiento completo de los beneficios con fondos acumulados mediante la capitalización de las cotizaciones de cada participante. Se transforman las cotizaciones previsionales para la vejez en un fondo de ahorros individuales, correspondiente a una fracción del salario del aportante en cada etapa de su vida activa. Según este esquema, cada cotizante recibe en promedio por sus cotizaciones

¹ Esta introducción se basa en CEPAL (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, pp. 149-156 y pp. 203-207, Santiago de Chile, CEPAL.

² Estos sistemas de reparto deben ajustarse actuarialmente ya que, cuando se inician (sistemas jóvenes) muestran excedentes que debieran invertirse como fondos de reserva para utilizarse en el pago de pensiones cuando el sistema enfrente desequilibrios financieros en su proceso de "maduración". Esos cálculos actuariales exigen un monitoreo de las relaciones de dependencia demográfica y laboral entre las personas en edad de jubilar y los contribuyentes, dado que se producen pérdidas cuando la relación aumenta y no se ajustan las cotizaciones y las prestaciones en respuesta al aumento de la dependencia demográfica.

³ A partir de la reforma chilena, la implantación de este esquema ha sido llamado "privatización del sistema de pensiones". Sin embargo, en la práctica si bien el esquema es financiado por los trabajadores y los fondos son administrados por empresas privadas, el Estado interviene en cuatro niveles: i) regula la demanda al imponer la obligación de cotizar; ii) regula ciertos aspectos de la oferta al supervisar el rol de las administradoras de fondos de pensiones; iii) financia pensiones en el caso de pensiones asistenciales y complementarias, y iv) administra y financia el sistema antiguo hasta que deje de operar.

una tasa igual a la rentabilidad en los mercados capitales. Dado que en su forma pura no incluye un componente de solidaridad, la rentabilidad se desviará del promedio sólo como consecuencia de divergencias en la administración de los fondos individuales.

Los países que han reformado o están en proceso de cambio de sus sistemas de pensiones han incorporado en éstos un componente de capitalización. Según los argumentos a favor de este tipo de esquemas, permiten superar por lo menos tres debilidades de los sistemas de reparto: i) explicitan la deuda del Estado con los contribuyentes activos en el sistema anterior, ii) fortalecen los vínculos entre las contribuciones de cada trabajador, su administración financiera y los beneficios que recibe con su capitalización, y iii) eliminan la función distributiva del sistema de pensiones, que pasa a ser desempeñada por el presupuesto fiscal.

Sin embargo, dado que cuando se aplican las reformas existe ya un sistema en operación, éstas difieren en cuanto a la modalidad de distribución de los costos fiscales entre los afiliados y el resto de la población. Los costos fiscales se derivan de la necesidad de seguir pagando las pensiones del sector pasivo sin disponer de las cotizaciones del sector activo, de reconocer las cotizaciones pasadas de quienes se incorporan al sistema de capitalización, y de financiar pensiones asistenciales y mínimas garantizadas por ley.

En términos generales, pueden distinguirse cuatro generaciones de reforma. La primera, que ha servicio de prototipo, es la realizada en Chile, en la que se sustituyó totalmente un sistema por otro. Le siguen otros dos tipos de reformas, las que establecen sistemas paralelos y competitivos (Colombia) y las que crean sistemas mixtos o integrados (Argentina, Uruguay). Finalmente, se han realizado reformas secuenciales, en virtud de las cuales se uniforma y racionaliza el sistema antiguo, que se sustituye paulatinamente por otro (Costa Rica).

El cuadro 1 presenta una tipología de las reformas de pensiones (Mesa-Lago, 1996), en la que se clasifican siete casos nacionales, a partir de la distinción de tres pilares hecha por el Banco Mundial: i) pilar obligatorio, en sistema administrado por el Estado con objetivos de redistribución y seguro, que garantiza un beneficio mínimo o uniforme, y se financia mediante impuestos (régimen de reparto); ii) pilar obligatorio, en sistema de administración privada con objetivos de ahorro y seguro, ya sea mediante un plan de ahorro individual en el que sólo contribuye el asegurado o un plan auspiciado por una empresa, en el que contribuyen tanto el asegurado como el empleador, con capitalización plena e individual, y regulado por el Estado, y iii) pilar voluntario, similar en todos los demás aspectos al segundo.

Las alternativas de financiamiento de los componentes de solidaridad corresponden al primer pilar. En las alternativas reformistas se puede reconocer *a priori*, o no hacerlo, la existencia de pensiones no vinculadas a contribuciones (asistenciales) y la necesidad de garantizar una pensión mínima a quienes tengan derecho a ella. Los sistemas también se diferencian de acuerdo a las fuentes del financiamiento de los componentes solidarios de las pensiones; que pueden ser cotizaciones de los participantes u otras fuentes, como el presupuesto fiscal.

El cuadro 2 presenta una clasificación de los sistemas nacionales distributivos. El caso extremo es nuevamente el chileno, en el que todo financiamiento de los componentes de solidaridad (pensión asistencial y complemento para alcanzar una pensión mínima) proviene de impuestos generales, lo que significa que en la política previsional no se toma en cuenta el factor de solidaridad. Ya sean de carácter mixto o paralelo, en los demás sistemas se incluye un componente de financiamiento solidario, de modo que el rendimiento de los fondos de los aportantes se ve afectado por la relación entre la rentabilidad del capital y el crecimiento de la masa de salarios en términos reales como por la forma en que el componente solidario influye en el rendimiento relativo.

Cuadro 1

**PILARES DE LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES
EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

País	Pilar obligatorio		Pilar voluntario (*)
	Administrado por el sector público	Administrado por el sector privado	
Argentina	Sí, pensión básica uniforme, tanto en el programa reformado como en el componente público del mixto (pero no en AFJP) o pensión asistencial	Sí, en la AFJP si se opta por sistema mixto, pero las AFJP también pueden ser públicas o de otro tipo	Sí, en la AFJP si se opta por el sistema mixto
Colombia	Sí, pensión mínima a los que opten por sistema público (más otra supeditada a ingreso y contribución) o pensión mínima garantizada	Sí, pero sólo si se opta por SAFF; además éstas también pueden ser públicas o de otro tipo	Sí, en la SAFF si se opta por este sistema
Costa Rica	Sí, pensión mínima del sistema público único (más pensión supeditada a ingreso y contribución) o pensión asistencial supeditada a necesidad	No, pero puede haber pensiones complementarias voluntarias dentro del sistema público o fuera de éste	No
Chile	Sí, pensión mínima garantizada por el Estado (en la AFP) o pensión asistencial supeditada a necesidad	Sí, todo el nuevo sistema de AFP	Sí, todo el nuevo sistema de AFP
México	Sí, pensión mínima dentro del sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) pero no pensión mínima en SAR o asistencial	El pilar fundamental es público y la SAR es sólo complementaria (parcialmente administrada por bancos pero los fondos son controlados por el Estado)	Sí, dentro de SAR
Perú	Sí, pensión mínima a los que optan por el sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) y pensión mínima en AFP, pero no pensión asistencial	Sí, pero sólo si se opta por AFP, no si se decide permanecer en el sistema público	Sí, en la AFP si se opta por este sistema
Uruguay	Sí, pensión básica en el programa público o pensión asistencial supeditada a necesidad, pero no pensión mínima en AFAP	Sí en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero AFAP también puede ser pública	Sí, en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero no sólo los que sobrepasan un nivel salarial alto

Fuente: CEPAL (1997), basado en C. Mesa-Lago, "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", en *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Cuadro 3.

(*) Sólo contribuciones del asegurado.

Cuadro 2

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DISTRIBUTIVOS

	Pensión básica-mínima	Pensión asistencial
Sistema público con método de reparto basado en contribuciones	Argentina Uruguay	
Sistema público con método de prima media escalonada basado en contribuciones	Colombia (optativo) Costa Rica México Perú (optativo)	
Sistema público e impuestos		Argentina Costa Rica Chile Uruguay
Sistema de capitalización e impuestos	Chile (parcialmente, más capitalización) Perú Colombia	

Fuente: CEPAL (1997), basado en C. Mesa-Lago, "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", Revista de la CEPAL, N°60 (LC/G.1943-P), pp.73-94.

En este marco de preocupaciones, en la Reunión de expertos desarrollada en la CEPAL sobre "Eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa", un panel se dedicó al análisis de tres experiencias de reforma. Las exposiciones, dada la complejidad de la temática, se centraron en algunos aspectos.

Gustavo Demarco designa el nuevo régimen de capitalización del sistema previsional en *Argentina* como un sistema que combina prestaciones a cargo del régimen privado con prestaciones a cargo del Estado; éstas últimas tienen como función hacer la redistribución más pura, igualando ingresos mínimos mediante la prestación básica universal. El autor trata: los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial; los tipos de beneficio del régimen de reparto y de capitalización; el carácter de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones y la regulación a que están sujetas, al igual que los fondos respectivos. El autor destaca como tendencias el continuo crecimiento de la masa total de aportantes y la participación creciente del régimen de capitalización en el total de afiliaciones, con predominio de los trabajadores de sexo masculino y edades centrales. Señala que los procesos de fusión, al igual que una política comercial más austera por parte de las AFJP debieran conducir a una reducción de las comisiones.

Por su parte, *Sandra de Almeida* plantea los problemas que enfrenta el sistema de seguridad de *Brasil*. Destacan entre otros: la mantención de sistemas de privilegios que atentan contra la equidad e imposibilitan ampliar la cobertura; la incidencia negativa del sistema de jubilaciones respecto del financiamiento del sector salud y de la asistencia social; el carácter deficitario del sistema por la presencia de claras distorsiones de la relación beneficios/contribuciones, agudizado al haberse extinguido el "impuesto inflacio-

nario" y las ganancias obtenidas mediante colocaciones financieras en el período inflacionario. La autora esboza algunos momentos del debate político en torno a la reforma de las jubilaciones y las transformaciones que ha sufrido la propuesta. De sus actuales objetivos destacan: aplicar reglas únicas al gobierno federal, a los estados y a los municipios y retirar el texto constitucional las garantías de que gozan los funcionarios públicos. Se considera un período de transición para la aplicación de las nuevas reglas.

Finalmente, *Jorge Mastrángelo* señala algunos aspectos cruciales de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización, considerando la experiencia de *Chile*: la "compactación" de la estructura administrativa del sistema preexistente; el financiamiento del déficit que se origina en el sistema de reparto al perder cotizantes y retener pensionados y personas próximas a pensionarse; la forma en que se financia el traspaso de aportantes del sistema anterior al nuevo; la forma en que se financia el déficit del sistema antiguo. Una vez descritas las implicaciones financieras de la transición, el autor describe el modelo de capitalización vigente respecto de: las cotizaciones; las empresas privadas que lo administran y las comisiones que devengan; los aspectos distributivos del sistema. Como efectos secundarios de su implantación señala: mayor movilidad de la fuerza de trabajo; menor incentivo a la evasión; contribución al desarrollo del mercado de capitales al mejorar las condiciones de ahorro y por las inversiones de las AFP. Se aluden finalmente las regulaciones de estas actividades financieras.

Capítulo I

REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Gustavo Demarco

A. Introducción

La interesante ponencia que realizó Rolando Franco en esta Reunión⁴ plantea un desafío para analizar las reformas en el sistema de pensiones, en el marco de tres modelos teóricos, con el fin de evaluar en qué medida se pueden encuadrar esas reformas en lo que se denomina *crecimiento con equidad*.

El desafío es interesante pues podemos encontrarnos con dos enfoques contrapuestos al analizar reformas como las del régimen de pensiones que se hizo en Argentina. Según uno de los enfoques, la reforma sería un subproducto de las políticas de ajuste y de objetivos de carácter fiscal u objetivos relacionados con el mercado de capitales estarían por encima de los sociales. En el otro extremo, uno podría pensar que las reformas son producto de una nueva visión del Estado que lleva una concepción diferente sobre la articulación entre lo económico y lo social.

Estos extremos nos pondrían frente a la alternativa de analizar si las reformas implican el reemplazo del segundo modelo al que se refería Rolando Franco, denominado *de sustitución de importaciones* para volver a un modelo de tipo *liberal clásico* o si, en cambio, las reformas se enmarcan en lo que sería la transición del modelo *de sustitución de importaciones* al tercer modelo, que se denominó *de crecimiento con equidad*. Trataré de justificar que la experiencia argentina en la reforma previsional encuadra en el segundo de los casos mencionados.

Ciertamente, existe una estrecha conexión entre lo económico y lo social. En otras áreas de la política social tal vez esta cuestión no sea tan evidente, pero en un sistema de pensiones como el de Argentina que compromete aproximadamente el 50% del presupuesto nacional, pensar que una y otra variable puedan ser analizadas por separado o que pueda hacerse algún tipo de definiciones prescindiendo de alguna de las dimensiones mencionadas, parece alejado de la realidad.

No obstante ello, trataré de justificar que los cambios que se han introducido en el sistema de pensiones, aunque tienen consecuencias respecto al presupuesto y respecto al desarrollo del mercado de capitales, han estado pensadas para definir un sistema de pensiones mejor, más equitativo y más eficiente que el que existía con anterioridad.

Presentaremos en la próxima sección una breve caracterización del modelo adoptado.

⁴ "Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina", mimeo.

B. Descripción del nuevo sistema previsional

1. Subsistemas que lo componen

El nuevo sistema de pensiones, al que se denomina *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)* se caracteriza por la combinación de dos subsistemas o regímenes: a) un *régimen previsional público, o de reparto*, administrado por el Estado, y b) un *régimen de capitalización individual*, administrado por sociedades privadas o públicas denominadas *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)*.

La población comprendida en el SIJP puede optar libremente por su afiliación a uno de los dos regímenes alternativos mencionados más arriba.

El denominado régimen de capitalización no es, en rigor, un sistema puro de pensiones privadas, sino que combina prestaciones a cargo del régimen privado, manteniendo otras prestaciones a cargo del Estado.

2. Población obligada a afiliarse

Es obligatoria la afiliación al SIJP de los trabajadores mayores de 18 años que desempeñen las siguientes actividades: a) independientes, b) en relación de dependencia en el sector privado, c) en relación de dependencia en el sector público nacional. Queda excluida de la obligatoriedad de afiliación al SIJP el personal que revista en las siguientes actividades: a) Fuerzas Armadas y de Seguridad, b) profesionales universitarios independientes que poseen regímenes previsionales propios, c) personal de las administraciones públicas provinciales y municipales que no adhieran al SIJP⁵.

Estos casos de exclusión representan una baja proporción de la PEA (menos del 10%).

3. Aportes y contribuciones sobre la nómina salarial

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones se financia, básicamente con *aportes personales obligatorios y contribuciones patronales* que se calculan como un porcentaje de la nómina salarial. Los primeros, a cargo de los trabajadores, equivalen al 11 % del salario. Las últimas, a cargo de los empleadores, al 16% del salario.

En el caso de los trabajadores independientes, la suma de ambos porcentajes (i.e., 27%) se aplica sobre un *ingreso de referencia*. Este ingreso de referencia no equivale al ingreso real del trabajador autónomo sino que se determina estimativamente, como un sistema tarifado, en función de la actividad y algunas características del aportante.

⁵ La adhesión al SIJP es voluntaria por parte de los estados provinciales. A la fecha de la redacción de este trabajo, seis estados provinciales (sobre un total de veintitres) y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, han suscrito convenios de adhesión. Ésto implica la transferencia del régimen previsional provincial, y la obligatoriedad de afiliación al SIJP para el personal de las administraciones de las jurisdicciones respectivas.

a) **Destino de los aportes y contribuciones**

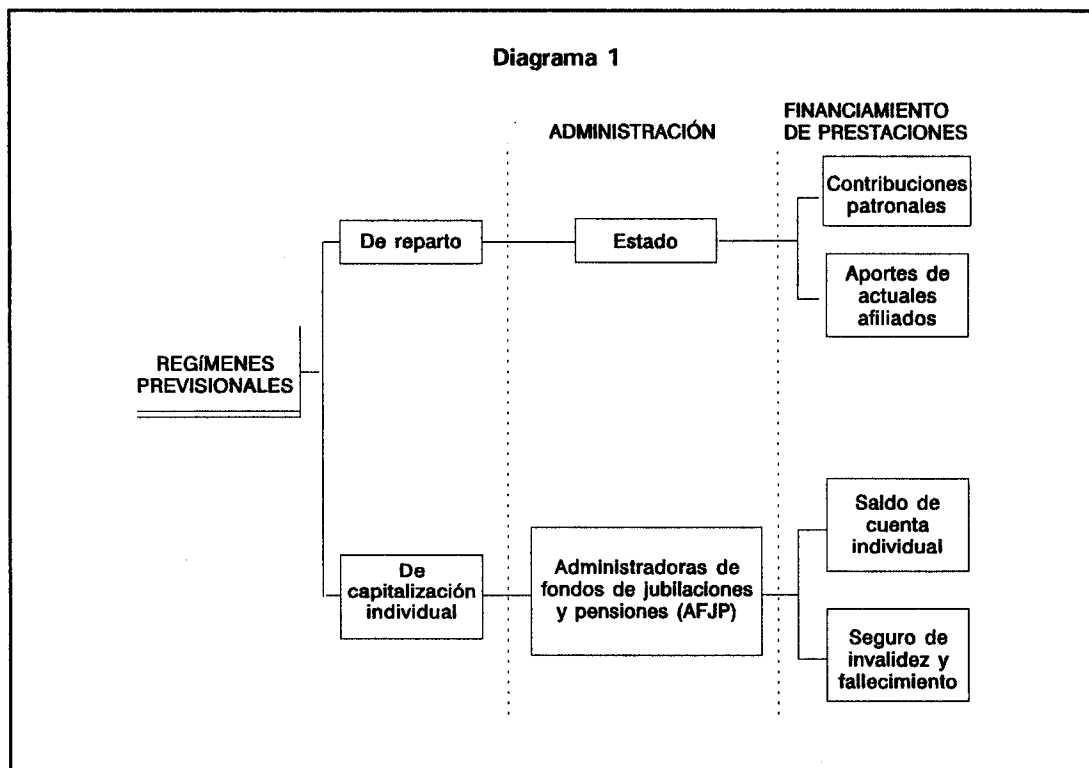
Se destinan al financiamiento del *régimen de reparto*:

- i) Las *contribuciones patronales*.
- ii) Los *aportes personales obligatorios de los trabajadores afiliados al régimen de reparto*.

Para el financiamiento de las prestaciones del *régimen de capitalización individual*, por su parte, se aplican:

- i) Los *aportes personales obligatorios de los afiliados al régimen de capitalización*.
- ii) Las *imposiciones voluntarias* realizadas por dichos trabajadores con el fin de incrementar el saldo de su cuenta de capitalización individual;
- iii) Los *depósitos convenidos*, que son sumas de dinero depositadas por personas físicas o jurídicas en la cuenta individual de un afiliado que optó por el Régimen de Capitalización, en virtud de un acuerdo entre ambas partes⁶.
- iv) Las indemnizaciones pagadas por las compañías de seguro de vida en los casos de *invalidez y fallecimiento*.

El *Diagrama 1* esquematiza la estructura y financiamiento de los dos regímenes que integran el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.



⁶ Aunque no es excluyente, los depósitos convenidos pueden constituir una variante para canalizar premios o participaciones en las utilidades de las empresas a sus empleados.

4. Beneficios

a) *Del régimen de reparto*

El régimen previsional público otorga las siguientes prestaciones:

i) *Prestación Básica Universal (PBU)* a todos los afiliados del SIJP que acrediten 65 años de edad ⁷ y 30 años de servicios con aportes previsionales.

ii) *Prestación Compensatoria (PC)* a todos los afiliados que, estando en condiciones de acceder a la PBU, acrediten haber realizado aportes al antiguo sistema previsional.

iii) *Prestación Adicional por Permanencia (PAP)*, a todos los trabajadores que, habiendo optado por el régimen de reparto y encontrándose en condiciones de acceder a una PBU, acrediten aportes con posterioridad a la vigencia del nuevo sistema.

iv) *Retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento* correspondientes a trabajadores que hubieran optado por el régimen de reparto.

v) *Jubilaciones y pensiones otorgadas por el antiguo sistema.*

El otorgamiento de estos beneficios se encuentra a cargo de un organismo estatal denominado *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)*, que es un organismo descentralizado y autárquico, dependiente de la Secretaría de Seguridad Social.

Adicionalmente, la ANSeS es el organismo responsable de la administración de otros beneficios de la seguridad social, tales como pensiones asistenciales, subsidios por desempleo y asignaciones familiares.

Dada la naturaleza mixta del denominado "régimen de capitalización", la ANSeS es responsable de parte de los beneficios que reciben los afiliados a ese régimen. Además de las PBU y las PC a las que tuvieran derecho esos afiliados, la ANSeS participa en el financiamiento de las pensiones por invalidez y fallecimiento del régimen privado, siempre que se trate de afiliados de 30 o más años de edad al momento de la puesta en vigencia del nuevo sistema previsional. La proporción en que participa el Estado será función directa de la edad del trabajador.

b) *Del régimen de capitalización*

Las prestaciones específicas de este régimen se basan en la acumulación de aportes personales en cuentas individuales de los afiliados administradas por las *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)*.

Dichos aportes, deducidas las comisiones respectivas, son capitalizados junto a la rentabilidad que se obtiene a través de la colocación de los fondos.

El saldo de las cuentas individuales puede, además incrementarse mediante imposiciones voluntarias y depósitos convenidos.

Los afiliados a este régimen pueden disponer del saldo a los 65 años (varones) o 60 años (mujeres), para aplicarlo a generar una prestación periódica jubilatoria, bajo la modalidad de retiro programado o de renta vitalicia previsional.

Para los casos de invalidez y fallecimiento, se determina el capital necesario para generar una renta vitalicia predeterminada, cubriéndose la diferencia respecto al saldo acumulado en la cuenta a través de un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Las *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)* son sociedades privadas o públicas cuya función exclusiva consiste en colocar los fondos aportados

⁷ En el caso de las mujeres, la edad de retiro puede anticiparse en hasta 5 años.

por los trabajadores en diferentes activos financieros y otorgar prestaciones previsionales bajo la modalidad de retiros programados.

La legislación contiene mecanismos tendientes a evitar la concentración en este mercado para garantizar la competencia. Existen, sin embargo, limitaciones en cuanto al volumen de capital y encaje mínimo para operar.

Es amplia la variedad de formas jurídicas que puede, en principio, adoptar una AFJP: además de sociedades anónimas, pueden constituirse como AFJP mutuales y asociaciones sin fines de lucro. No obstante ello, todas las AFJP autorizadas en Argentina tienen la forma jurídica de sociedades anónimas.

La ley establece que el Banco de la Nación Argentina debe constituir una AFJP, de modo que al menos una de estas instituciones es necesariamente de capital estatal. Otros organismos de los estados provinciales y municipales participan como accionistas, en proporciones variables, en diversas AFJP.

La AFJP es la principal institución con la que se relaciona el afiliado en su etapa activa, pudiendo incluso mantenerse esta relación en la etapa pasiva si el afiliado o sus derechohabientes optan por percibir sus haberes bajo la modalidad de retiro programado.

Ella asume el rol principal en cuanto a la administración de fondos, y es la responsable de garantizar la rentabilidad mínima que establece la ley, y de integrar los capitales necesarios en el caso en que los afiliados se invaliden y/o fallezcan antes de cumplir las condiciones para obtener una jubilación ordinaria.

El afiliado puede cambiar de AFJP hasta dos veces por año y luego de al menos cuatro imposiciones mensuales consecutivas. Esto es sencillo en razón de la separación entre el patrimonio de la AFJP y el fondo administrado.

5. Fondos de jubilaciones y pensiones

Los aportes obligatorios y voluntarios de los afiliados al régimen de capitalización integran los fondos de jubilaciones y pensiones.

Un *fondo de jubilaciones y pensiones* está constituido por la totalidad de los aportes personales obligatorios, imposiciones voluntarias y depósitos convenidos ingresados a cada administradora, una vez deducidas las comisiones respectivas, más la rentabilidad obtenida a través de la inversión de esas sumas.

El fondo es propiedad de los afiliados, y se encuentra separado del patrimonio de la AFJP. Esta separación patrimonial permite aislarlo de la situación económico-financiera de la administradora lo que significa que la administradora podría incluso quebrar sin que ello implique la quiebra del fondo.

Cada AFJP administra un único fondo de jubilaciones y pensiones. Administrar un fondo consiste en realizar inversiones financieras con las sumas acumuladas en el mismo en concepto de aportes, depósitos convenidos y capitales integrados por las compañías de seguro de vida.

a) *Inversiones*

El fondo puede invertirse en un conjunto de colocaciones alternativas, respetando algunas pautas legales y reglamentarias que tienden a preservar la seguridad, además de la rentabilidad.

La Ley 24.241 establece una amplia gama de activos, tales como: títulos públicos, obligaciones negociables, depósitos a plazo fijo, acciones de sociedades anónimas,

cuotas, partes de fondos comunes de inversión, títulos valores, cédulas hipotecarias.

En todos los casos, se establecen porcentajes máximos por tipo de instrumento y por grupos, de modo tal de evitar la concentración en pocas colocaciones. La Superintendencia de AFJP, que es el organismo regulador del régimen de capitalización, tiene facultades para establecer porcentajes más bajos.

A fin de preservar la separación del fondo respecto al patrimonio de la AFJP, los títulos representativos de las inversiones que realiza cada AFJP deben mantenerse en depósitos cuyo titular (entidad de custodia) puede ser una Caja de Valores autorizada por la Comisión Nacional de Valores, o un banco autorizado por el Banco Central de la República Argentina a tal fin.

b) Rentabilidad

La rentabilidad de un fondo de jubilaciones y pensiones es la variación porcentual de la cuota de un fondo entre dos períodos consecutivos. La rentabilidad del fondo es el promedio de las rentabilidades de los respectivos instrumentos, ponderado por la participación de cada uno dentro del fondo.

La legislación contempla una *rentabilidad mínima*, equivalente al 70% de la rentabilidad promedio del sistema, o a esta última menos 2 puntos (de ambas, la menor). Cada AFJP debe garantizar este nivel de rentabilidad mínima, contando para ello con recursos provenientes de: a) un fondo especial, denominado *fondo de fluctuación*, b) el *encaje* que deben constituir obligatoriamente las AFJP, y en caso de ser necesario, c) su propio capital.

La *rentabilidad promedio del sistema* es el promedio de las rentabilidades obtenidas por todas las AFJP del sistema en un período móvil anual, ponderadas por la participación de cada administradora en la masa total de fondos administrados.

El *fondo de fluctuación* es la parte de un fondo de jubilaciones y pensiones que se mantiene con el objeto de garantizar la rentabilidad mínima definida mas arriba. Se constituye con todos los excedentes de rentabilidad superiores en un 30% a la rentabilidad promedio del sistema, o a la rentabilidad promedio del sistema más 2 puntos porcentuales (de ambas, la mayor), siempre que esa rentabilidad promedio fuera positiva.

El fondo de fluctuación debe ser invertido en los mismos activos que componen el fondo de jubilaciones y pensiones, y manteniendo idénticas proporciones.

En caso de que el fondo de fluctuación supere el 5% del fondo de jubilaciones y pensiones durante más de dos años, podrá afectarse al fondo respectivo ⁸. Asimismo, puede aplicarse a incrementar la rentabilidad del fondo, por el excedente respecto al 30% del fondo total acumulado ⁹.

El *encaje*, finalmente, es un activo que cada AFJP debe integrar a fin de respaldar las exigencias de rentabilidad mínima que debe garantizar la administradora a sus afiliados. Equivale al 2% del fondo y no puede ser inferior a tres millones de pesos (\$ 3 000 000).

Debe ser invertido en los mismos instrumentos autorizados para el fondo y con las mismas limitaciones.

⁸ Cuando se hace referencia al "fondo" sin otro calificativo, debe entenderse que se trata del "fondo de jubilaciones y pensiones".

⁹ Dado que el fondo de fluctuación es de propiedad de los afiliados y, en definitiva, será aplicado a incrementar el fondo respectivo, no existe en rigor un "límite máximo" de rentabilidad, o al menos el mismo no opera de modo simétrico respecto al límite inferior.

6. Prestaciones

a) *Tipos de prestaciones*

El SIJP cubre las contingencias usuales de los regímenes previsionales: a) vejez; b) invalidez; c) fallecimiento.

i) *Pensión por vejez*

La pensión por vejez que otorga el SIJP varía según se trate de afiliados al régimen de reparto o al de capitalización. En ambos casos, sin embargo, la pensión se integra por 3 componentes, dos de los cuales son comunes y se encuentran a cargo del Estado. Para los afiliados al *régimen de reparto*, los componentes mencionados se denominan: prestación básica universal (PBU), prestación compensatoria (PC) y prestación adicional por permanencia (PAP).

- *Prestación básica universal (PBU)*. Es una prestación uniforme y universal otorgada por el Estado a todas las personas que cuenten con 65 o más años de edad en el caso de los varones y 60 años en el caso de las mujeres requiriéndose además que computen 30 años de aportes previsionales como mínimo. Esta prestación es equivalente a 2.5 AMPO, independientemente del salario del trabajador en actividad. Para el caso de trabajadores que computen más de 30 años de aportes y hasta 45, el valor de la PBU se incrementa en un 1% por año adicional. Puesto que las exigencias de edad y años de aporte para acceder a prestaciones de vejez se vieron incrementadas como consecuencia de la reforma, existe una escala gradual de edades a partir de las cuales se tiene derecho a la PBU desde el año 1994 en adelante.

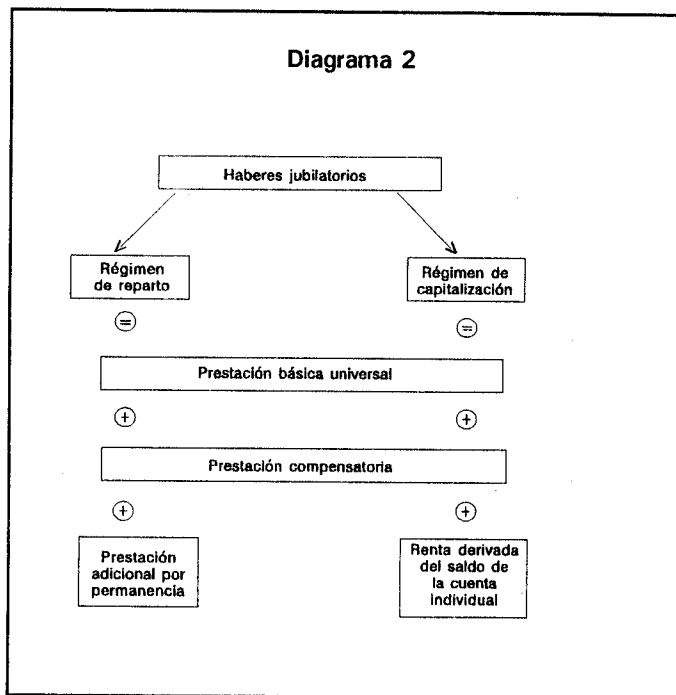
- *Prestación compensatoria (PC)*. Es una prestación que otorga el Estado a todos los afiliados tanto del régimen de reparto como del de capitalización, que computen años de aportes antes de la implementación del SIJP, hasta un máximo de 35 años. Adicionalmente, sólo se otorga la PC a quienes tengan derecho también a la PBU. La PC se calcula como un porcentaje del promedio de remuneraciones y rentas del trabajador en los últimos 10 años de actividad. El porcentaje es igual a 1,5 por cada año de aportes al viejo sistema previsional. El haber de esta prestación no puede superar el valor de un AMPO por año.

- *Prestación adicional por permanencia (PAP)*. Es una prestación que otorga el Estado a todos los afiliados que, en el nuevo sistema previsional, opten por efectuar sus aportes al régimen de reparto. Se exigen además los mismos requisitos establecidos para acceder a una PBU. La PAP se calcula como un porcentaje del promedio de remuneraciones y rentas del beneficiario en los últimos 10 años de actividad. El porcentaje es igual a 0,85 por cada año de aportes al nuevo sistema previsional.

Para los afiliados al régimen de capitalización, los componentes son: PBU, PC, y Jubilación ordinaria. Siendo los dos primeros componentes iguales a los del régimen de reparto, la diferencia entre ambos regímenes se concentra en el tercero.

- *Jubilación ordinaria*. Es el beneficio previsional al cual tienen derecho, en el régimen de capitalización, los afiliados varones que hubieran cumplido sesenta y cinco años, o las mujeres que hubieran cumplido sesenta años.

Este beneficio consiste en la disponibilidad del saldo de la cuenta individual, aunque no es posible, en general, disponer libremente del mismo. El saldo debe, en cambio, aplicarse a la adquisición de una renta vitalicia previsional, o en su defecto (a elección del beneficiario), puede ser retirado en forma de extracciones periódicas. Esta última modalidad se denomina "retiro programado".



El *Diagrama 2* esquematiza la estructura de las pensiones por vejez.

La PC es una prestación que sólo tiene sentido en los años de transición del antiguo al nuevo sistema. En estado de régimen (cuando todos los beneficiarios hayan realizado sus aportes en el nuevo sistema), sólo existirán dos prestaciones: la PBU, de carácter redistributivo y solidario, y la jubilación ordinaria.

Respecto a la PAP, cabe también esperar que desaparezca a largo plazo, ya que la tasa de rentabilidad implícita para el caso de trabajadores que sólo tengan aportes en el nuevo sistema es muy baja.

La jubilación ordinaria, a diferencia de las prestaciones a cargo del Estado, sólo tiene un requisito de edad. No es necesario contar con un determinado número de años de aporte. Existe, incluso, la posibilidad de acceder a esta prestación antes de haber cumplido la edad legal (si el saldo de la cuenta es suficientemente alto), o a una edad superior. Estos casos corresponden a la jubilación anticipada y la postergada, respectivamente.

- *Jubilación anticipada.* Todo afiliado al régimen de capitalización que antes de reunir los requisitos de edad necesarios para acceder a la jubilación ordinaria, esté en condiciones de adquirir una renta vitalicia equivalente al 70% de su base jubilatoria, y no inferior a 2 veces la máxima PBU, puede disponer en forma anticipada del saldo de su cuenta individual.

- *Jubilación postergada.* Todo afiliado al régimen de capitalización que, cumpliendo los requisitos de edad para acceder a la jubilación ordinaria, decida continuar en actividad, podrá hacerlo si cuenta con acuerdo del empleador, bajo alguna de las siguientes modalidades alternativas: comenzar a percibir el haber del régimen de capitalización (bajo la modalidad de retiro programado o renta vitalicia previsional), o postergar la percepción de todas las prestaciones hasta el cese definitivo, manteniendo su condición de aportante al SIJP.

ii) *Pensión por invalidez*

En el SIJP se denomina *retiro por invalidez*. Esta prestación se otorga a los afiliados que se incapaciten totalmente en su etapa laboral. Para que la invalidez sea considerada total, debe dictaminarse una incapacidad igual o superior al 66%. El dictamen de invalidez está a cargo de comisiones médicas constituidas a ese efecto.

El primer dictamen de invalidez será transitorio, pudiendo adquirir el carácter definitivo si la invalidez total fuera ratificada luego de un período de 3 años (que pueden,

excepcionalmente, extenderse hasta 5 años) posteriores al dictamen de *invalidez transitoria*.

El *dictamen definitivo* sólo puede lograrse en caso de que la comisión dictamine por segunda vez una incapacidad superior al 66%, transcurridos tres años contados a partir del dictamen transitorio.

El haber de *retiro por invalidez* equivale al 70% del promedio de las remuneraciones percibidas por el afiliado en los cinco años previos a la declaración de invalidez.

Mientras dure el *retiro transitorio*, la AFJP debe pagar el haber mensual de la prestación, contando para ello con los fondos suministrados por una compañía de seguro de vida.

En caso del *retiro definitivo por invalidez* es necesario contar con un capital en la cuenta al que se denomina *capital técnico necesario*. A este capital se arriba a través de: a) los fondos acumulados por el beneficiario, b) un complemento a cargo de la AFJP, quien cuenta a ese efecto con fondos provistos por una compañía de seguros de vida.

Las definiciones que siguen brindarán mayores precisiones. Por existir mucha similitud entre los mecanismos de financiamiento de las prestaciones de invalidez y de fallecimiento, parte de la discusión que sigue se referirá a ambas.

- *Capital técnico necesario*. Es el capital del que debe disponer todo afiliado que se invalide o fallezca en actividad a fin de generar una renta vitalicia equivalente a los porcentajes del ingreso base correspondiente que fija la ley, una vez descontado el capital a integrar por el Estado en los casos que corresponda.

Para el caso de los trabajadores que, al inicio del SIJP tenían más de 30 años, el Estado se hace cargo de integrar una parte, que corresponde descontar a los fines del cálculo del capital técnico necesario ¹⁰.

La diferencia entre el capital técnico necesario y el saldo acumulado en la cuenta se encuentra a cargo de la AFJP, quien debe contratar a tal efecto un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

- *Capital complementario*. A los fines de las prestaciones por invalidez y fallecimiento, la diferencia entre el capital técnico necesario y el saldo de la cuenta de capitalización del afiliado queda a cargo de la AFJP, y se denomina capital complementario.

iii) *Pensión por fallecimiento*

Los derechohabientes de un trabajador fallecido en actividad tienen derecho a percibir una prestación mensual definida como porcentaje de la prestación de referencia del causante ¹¹.

¹⁰ La parte a integrar por el Estado (B) es una proporción del capital total a integrar [(A + B)] que surge del siguiente cálculo:

$$(B) = [E - 30] \cdot [(A) + (B)]$$

35

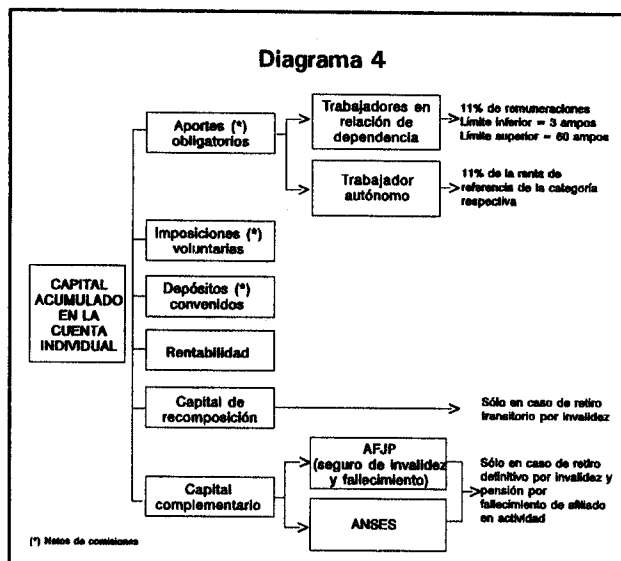
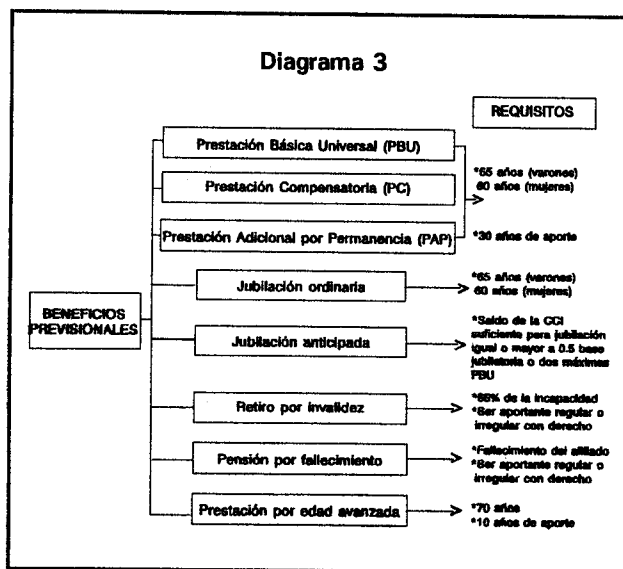
Siendo E la edad del afiliado en el momento de la puesta en vigencia del SIJP. Para edades superiores a 65 años se considerará E = 65.

¹¹ Se denomina "prestación de referencia del causante" al 70% del promedio de las remuneraciones percibidas por el trabajador fallecido en los últimos 5 años de actividad. Equivale a la prestación a la que tendría derecho el trabajador si se encontrara inválido.

Se consideran a tal efecto *derechohabientes* las personas que tienen derecho a percibir prestaciones previsionales cuando fallece un afiliado en actividad o un beneficiario del SIJP. Las personas que se incluyen bajo esta definición son: esposa, esposo o conviviente, hijos discapacitados o hijos menores de edad.

Para financiar esta prestación se calcula, también, un capital técnico necesario, estando a cargo de la AFJP (a través del seguro de invalidez y fallecimiento) la integración del capital complementario en concurrencia con el Estado. Este mecanismo guarda absoluta analogía con el retiro definitivo por invalidez.

El *Diagrama 3* resume de manera esquemática las prestaciones previsionales que ofrece el SIJP, y el *Diagrama 4* ilustra sobre el origen de los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual, que es la fuente de financiamiento de las prestaciones.



b) **Modalidades de las prestaciones**

Para hacer efectivo el cobro de las prestaciones, los beneficiarios pueden optar por una de las dos modalidades siguientes:

i) **Renta vitalicia previsional.** Es la modalidad de jubilación ordinaria, anticipada o postergada, retiro definitivo por invalidez o pensión que puede contratar un afiliado al régimen de capitalización con una compañía de seguro de retiro. Mediante este contrato, la Compañía de seguro recibe el capital acumulado por el afiliado más el integrado por la AFJP, cuando correspondiera, y se compromete a otorgar una prestación vitalicia a favor del beneficiario y sus derechohabientes.

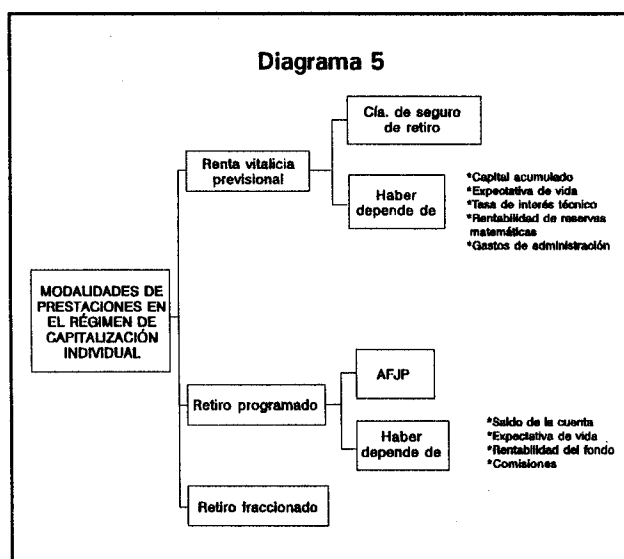
El monto de esta prestación depende del capital acumulado y/o el integrado por la AFJP (cuando correspondiera) una vez deducidas las comisiones y de la expectativa de vida del grupo familiar.

- **Retiro programado.** Es la modalidad de jubilación ordinaria, anticipada o postergada, retiro definitivo por invalidez o pensión mediante el cual el beneficiario mantiene la cuenta individual en la AFJP, y recibe un pago mensual en función del saldo de su cuenta y la expectativa de vida del grupo familiar.

Anualmente se efectúa una reprogramación para adecuarse a los cambios producidos en el saldo de la cuenta individual y en la expectativa de sobrevivencia del beneficiario y sus derechohabientes.

En esta modalidad, el haber de la prestación depende del saldo de la cuenta, pudiendo ocurrir que el mismo se reduzca excesivamente si el beneficiario vive muchos años, o que deje un saldo a favor de sus herederos, si fallece a edad más temprana. Esto significa que en el caso de retiro programado el beneficiario asume el riesgo de su expectativa de vida, mientras en la renta vitalicia previsional ese riesgo es tomado por la compañía de seguro de retiro.

El **Diagrama 5** provee un esquema descriptivo de las modalidades de prestaciones previsionales.



7. Ordenamiento institucional del SIJP

A modo de resumen, analizaremos la arquitectura institucional del SIJP. Ello nos permitirá cerrar la discusión efectuada en relación a su estructura.

Una característica saliente del nuevo sistema previsional es la *diversidad de instituciones* que intervienen. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, no existe el monopolio de la administración de fondos, la recaudación, el otorgamiento de prestaciones y la regulación en un único organismo previsional.

Esta diversificación se presenta en dos planos: a) instituciones diferentes para roles diferentes, y b) diversidad de instituciones para una misma función.

Al hablar de instituciones diferentes para roles diferentes nos referimos al carácter específico y especializado que asumen las instituciones encargadas de cumplir diversas funciones, tales como: administración de fondos, seguros, calificación de riesgos, custodia de títulos-valores, supervisión y control.

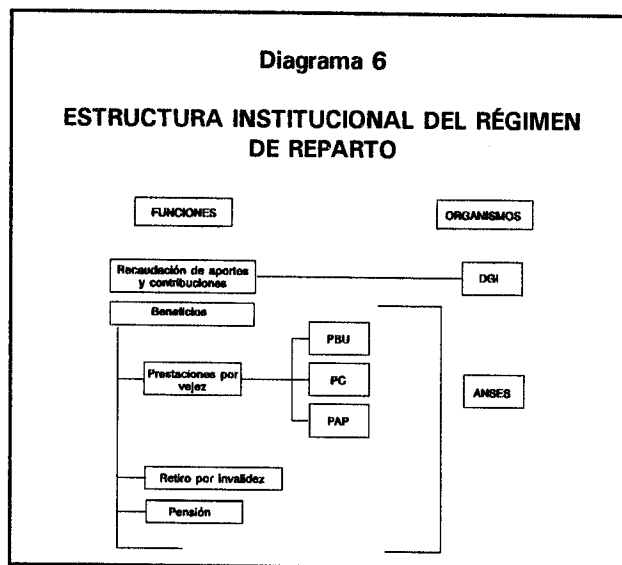
La diversidad de instituciones para una misma función alude al *carácter competitivo* que se procura imprimir a cada una de las actividades, y en particular a las de administración y seguros, permitiendo en ellas la concurrencia de diferentes empresas o instituciones de carácter público o privado.

a) *Instituciones del régimen público de reparto*

Los aportes y contribuciones previsionales de los trabajadores que optan por el sistema de reparto estatal son recaudados por la *Dirección General Impositiva (DGI)*, quien los traslada al organismo de administración previsional del Estado, que es la *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)*.

La ANSeS es un organismo descentralizado y autárquico, dependiente de la Secretaría de Seguridad Social. Es responsable de otorgar todos los beneficios previsionales a las personas que opten por el régimen de reparto.

El *Diagrama 6* resume las consideraciones precedentes relativas a los organismos que intervienen en el sistema de prestaciones previsionales públicas y sus respectivas funciones.



Adicionalmente, la ANSeS es el organismo responsable de la administración de todos los beneficios previsionales otorgados en virtud de leyes anteriores a la 24.241 (leyes N° 18.037, 18.038, regímenes especiales del Sistema Nacional de Previsión Social, y Prestaciones no Contributivas)

b) *Instituciones del régimen de capitalización*

Una situación mucho más compleja se presenta en el régimen de capitalización, caracterizado por la intervención de una diversidad de instituciones públicas y privadas en la gestión del sistema previsional.

La capitalización individual de aportes previsionales es efectuada por las *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)*, cuya actividad se encuentra regulada y controlada por un organismo estatal autárquico destinado a ese fin, que es la *Superintendencia de AFJP*.

Este es un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cumple la función fiscalizadora, normativa y regulatoria por excelencia en el régimen de capitalización del sistema previsional.

La Superintendencia de AFJP tiene competencia en cuestiones tales como las siguientes:

- i) autorizar el funcionamiento de administradoras, fiscalizar su actividad y decidir su liquidación cuando corresponda;
- ii) imponer las sanciones previstas en la ley;
- iii) dictar resoluciones respecto a temas diversos, específicos del régimen de capitalización;
- iv) fiscalizar cuestiones tales como la imputación de aportes y contribuciones, la colocación de fondos, la rentabilidad de las AFJP, las comisiones, los encajes y fondos de fluctuación, entre otros.

Otras instituciones no son específicas de la administración de fondos de pensiones, pero sí necesarias para el crecimiento del mercado de capitales que viene asociado. Tal es el caso de las *calificadoras de riesgos*, y de organismos reguladores como la *Comisión Nacional de Valores*.

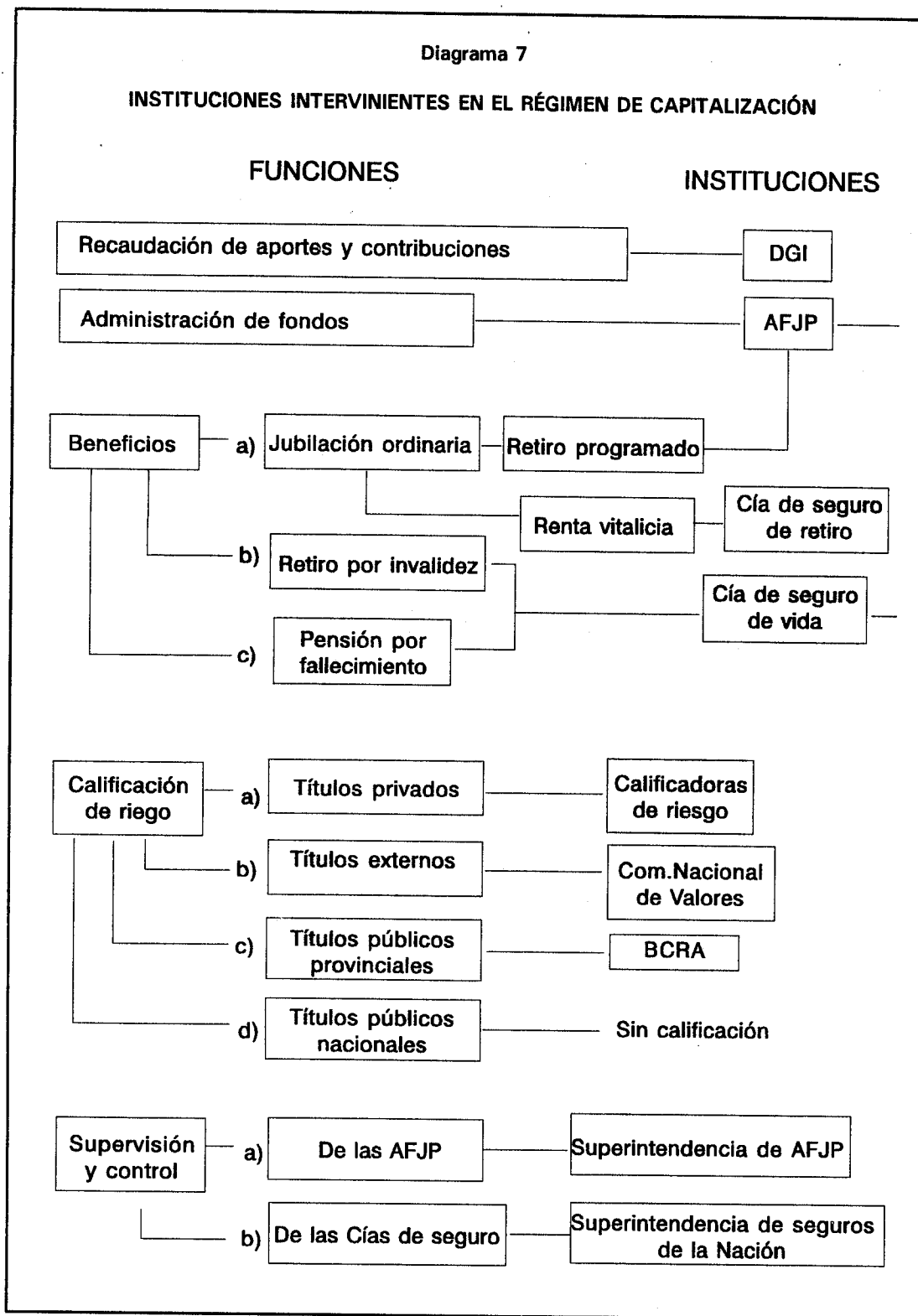
En tercer lugar ubicamos a las *compañías de seguro*, tanto las que operan en el *ramo vida* como las de *retiro*. Ambos tipos de sociedades están funcionando en la actualidad, pero verán incrementada su actividad de manera muy importante.

Finalmente, puesto que se trata de un régimen de carácter mixto, el Estado participa en la recaudación de aportes y contribuciones previsionales, a través de la *DGI*, y el otorgamiento de prestaciones, a través de la *ANSeS*.

El *Diagrama 7* contiene un esquema, a modo de síntesis, de la manera como se asocian diferentes instituciones al conjunto de funciones principales del régimen de capitalización individual.

Diagrama 7

INSTITUCIONES INTERVINIENTES EN EL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN



C. Algunos resultados de la experiencia

Dado el corto tiempo transcurrido desde la reforma del sistema previsional argentino sólo es posible extraer algunas conclusiones preliminares. No es nuestro objetivo aquí analizar exhaustivamente el desempeño del nuevo sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina. Sin embargo, la consideración de algunos de los resultados obtenidos puede aportar elementos para la consideración de cuestiones que sólo pueden evaluarse en el marco del sistema una vez consolidado, como son la eficiencia y la equidad del sistema.

Los cuadros del Anexo Estadístico suministran la información de sustento de las tendencias que comentaremos en esta sección.

1. Afiliaciones

El *Cuadro II-1* del Anexo Estadístico muestra la evolución mensual de los afiliados a los regímenes de reparto y de capitalización entre fines de agosto de 1994 y diciembre de 1995. Los dos hechos más significativos que se desprenden del mismo son el continuo crecimiento en la masa total de aportantes, y la participación creciente del régimen de capitalización en el total de afiliaciones.

A fin de completar este análisis es útil considerar algunas otras características de la población afiliada al régimen de capitalización.

El *Cuadro II-2* muestra la composición de la población afiliada al régimen de capitalización por tipo de trabajador, discriminando entre autónomos y en relación de dependencia. Se observa una clara preeminencia de los afiliados en relación de dependencia respecto a los autónomos, aumentando incluso la proporción de asalariados con el transcurso del tiempo. Debe señalarse, sin embargo, el elevado número de casos en que no se encuentra claramente identificada la pertenencia a una u otra categoría de trabajador.

Es posible inferir que el crecimiento relativamente menor de los afiliados autónomos, a pesar de los regímenes de regularización de obligaciones previsionales instrumentados por el Estado, responda a una política deliberada de las AFJP, quienes tendrían menores incentivos para captar este tipo de afiliados por tratarse de un régimen tarifado con bajo nivel de aportes y alta evasión.

Un análisis más profundo de la composición de afiliados asalariados e independientes requeriría ahondar en consideraciones respecto a cuestiones tales como la terciarización en la economía argentina, y la evasión en cada subsistema antes de la reforma, lo que excede los límites del presente trabajo ¹².

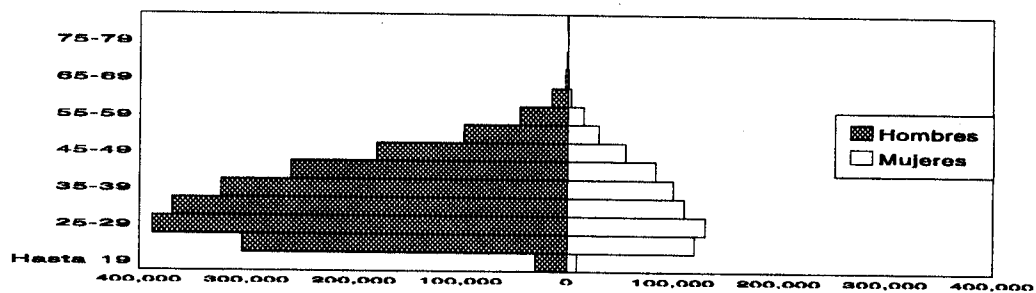
Otra característica importante a observar respecto a la población afiliada al régimen de capitalización es su composición por sexo y edad. El *Cuadro II-3* muestra esa estructura en tres momentos del tiempo; setiembre de 1994, diciembre del mismo año y diciembre de 1995.

Se observa una marcada preferencia por el régimen de capitalización de los trabajadores de sexo masculino y edades centrales, como se muestra en los gráficos siguientes.

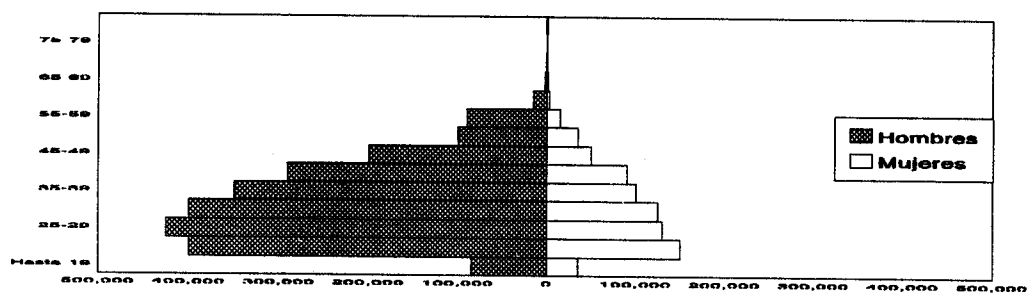
¹² Ver Schulthess, W. y R. Lo Vuolo (1991); Schulthess, W. y G. Demarco (1992); Durán, V. (1993).

Gráfico 1

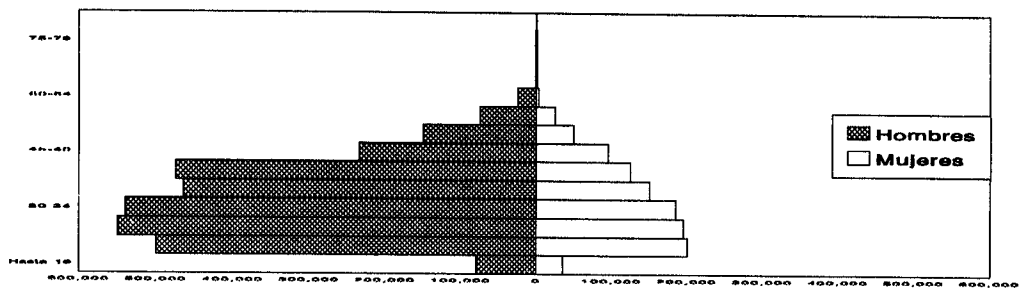
**PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DE AFILIADOS
AFILIADOS SEGÚN EDAD Y SEXO (AL 30/09/94)**



AFILIADOS SEGÚN EDAD Y SEXO (AL 31/12/94)



AFILIADOS SEGÚN EDAD Y SEXO (AL 31/12/95)



La concentración de afiliados jóvenes y varones al régimen de capitalización obedece, sin duda, a los beneficios relativamente mayores que ofrece el sistema a estos grupos poblacionales. En el primer caso, porque a mayor tiempo de capitalización de aportes se potencian los niveles de haberes de prestaciones esperados. En el segundo, por ser mayor la expectativa de vida de las mujeres, con lo cual se reducen las prestaciones esperadas para un mismo capital acumulado.

2. Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones comenzó a funcionar con veinticinco administradoras de fondos, aunque en todo momento se verificó una fuerte dispersión alrededor de la media. Esta fuerte concentración en pocas AFJP fue el resultado de la insuficiencia del mercado frente a las previsiones contenidas en los proyectos de inversión. Dicho proceso se intensificó a través de dos fusiones, luego de las cuales se redujo el número de AFJP a veintidós, existiendo en el momento otros proyectos de fusión proyectados.

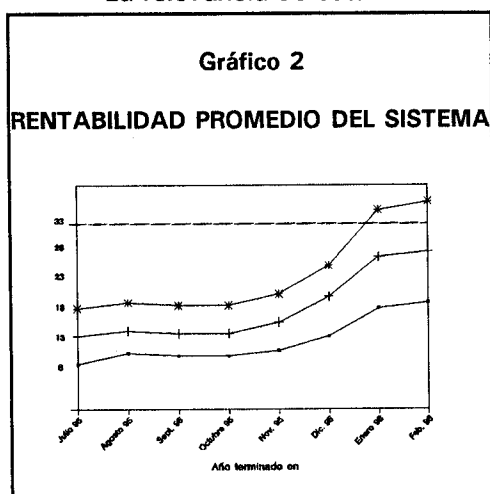
El *Cuadro II-4* muestra los niveles de afiliación y recaudación por AFJP a diciembre de 1995. Del mismo se desprende que sólo cuatro AFJP concentran más de la mitad de los afiliados al régimen de capitalización, con una recaudación del 53,39% del total.

3. Fondos de jubilaciones y pensiones

El valor de los fondos de jubilaciones y pensiones a fin de enero de 1996 había superado los 2,8 mil millones de pesos, producto de un crecimiento mensual promedio superior a los 150 millones mensuales desde el inicio del nuevo sistema. El *Cuadro II-5* contiene información respecto a la evolución mensual de esta magnitud entre agosto de 1994 y enero de 1996.

Se observa un crecimiento marcadamente acelerado en el saldo mensual de los fondos de jubilaciones y pensiones. Ello es producto del crecimiento de las afiliaciones ya analizado, y de la evolución de la alta rentabilidad alcanzada en el período analizado.

La relevancia de esta última variable queda de manifiesto en el *Cuadro II-6*.



Las estadísticas analizadas revelan un muy importante rendimiento de las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones durante todo el año 1995. Aunque los elevadísimos niveles de rentabilidad anual de fines de 1995 y primeros meses de 1996 se explican por la comparación con bajas cotizaciones de activos en el año precedente debido a las consecuencias de la crisis mexicana ("efecto tekila"), las tasas más bajas de los meses precedentes resultaron claramente elevadas.

Para analizar las causas de esta elevada rentabilidad es preciso considerar la estructura del portafolio de los fondos de jubilaciones y pensiones. El *Cuadro II-7* contiene la estructura porcentual de dichas carteras por grupos de instrumentos.

Una cuestión notoria que se desprende de este cuadro es que los cambios en la estructura de cartera tuvieron escasa relevancia, por lo que resultaron poco relevantes las tendencias de corto plazo de los mercados financieros.

En todo el período analizado, se observa una fuerte concentración en las colocaciones de renta fija: títulos públicos y depósitos a plazo fijo. Las inversiones de renta variable se mantuvieron en todo momento en bajas proporciones, incluso por debajo de los límites legalmente permitidos.

4. Comisiones

Las comisiones que las AFJP cobran a los afiliados por sus servicios son libres, pudiendo consistir en una suma fija, un porcentaje variable sobre los aportes recibidos, o una combinación de ambos.

La comisión por administración de fondos incluye la tasa de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento que cada AFJP debe contratar para hacer frente a esas contingencias.

Un parámetro importante para evaluar la eficiencia de las AFJP es, pues, el nivel de comisiones. El *Cuadro II-8* muestra la evolución de la comisión promedio, discriminando la parte correspondiente a la prima del seguro de invalidez y fallecimiento.

El hecho más significativo en la evolución de esta variable es la fuerte reducción ocurrida en el costo promedio del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento. Puesto que al inicio del SIJP no se disponía de suficiente información respecto a la tasa de siniestralidad que podía esperarse, las reglamentaciones admitieron la posibilidad de modificar, mes a mes, el costo del seguro de invalidez y fallecimiento, por acuerdo entre la AFJP y la compañía de seguro de vida.

La baja siniestralidad observada permitió sustanciales reducciones, pero ellas no se vieron, en cambio, reflejadas en la comisión total que pagan los afiliados. Contrariamente, se observa un leve aumento de las comisiones tanto fijas cuanto variables entre julio de 1994 y diciembre de 1995. Como es obvio, esto es el reflejo de un significativo aumento en la parte que se destina a financiar la gestión de administración de las empresas.

Parece razonable inferir que la baja siniestralidad constituyó la fuente de financiamiento de los elevados gastos de inicio de actividades de las AFJP, en diversos casos producto de una sobreestimación del tamaño real del mercado y de la participación que el respectivo proyecto individual podría alcanzar.

Los procesos de fusión, junto a una política comercial más austera por parte de las AFJP, serían las claves para lograr una reducción del nivel de comisiones en el futuro.

5. Beneficios

Dada la relativa inmadurez del sistema, no es posible evaluarlo desde el punto de vista de los beneficios que otorga, ya que estos son muy reducidos en número, cuentan en el inicio con una fuerte participación estatal en el financiamiento, y tienen como destinatarios grupos poblacionales de características muy diferenciadas de las de los beneficiarios del régimen de reparto.

Adicionalmente, en virtud de concentrarse el grueso de los beneficios otorgados en pensiones por fallecimiento y retiros por invalidez, y tratándose en ambos casos de prestaciones beneficio-definidas, no es posible establecer comparaciones de haberes entre el régimen de capitalización y el de reparto.

D. CONCLUSIONES: LA EFICIENCIA Y LA EQUITAD EN EL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL

Las tendencias señaladas en la sección precedente permiten agregar elementos para la discusión relativa a algunos efectos puntuales de la reforma que fueron objeto de debate en la etapa de diseño y discusión, y que hacen a los objetivos de eficiencia y equidad. Nos referiremos brevemente a ellos.

1. Eficiencia y costos de administración

Se cuestionaba antes de la reforma el nivel esperado de comisiones de las AFJP (previsto en 3 a 3,5% del salario, tal como ocurrió luego en la realidad), ya que el mismo se ubicaría muy por encima de los costos de administración del sistema público, estimados en 0,6% puntos del salario medio. Esto implicaría una elevación de los costos y por lo tanto una pérdida de la eficiencia bastante significativa.

En realidad, lo que no se estaba teniendo en cuenta en esta discusión es que la comisión de administración del sistema contiene, en realidad, sólo unos dos tercios correspondientes al costo de administración, correspondiendo el tercio restante al costo de contratación del seguro de invalidez y fallecimiento.

Por el lado de la Administración Nacional de la Seguridad Social, en cambio, el 0,6% del salario solamente correspondía a los gastos que implica el otorgamiento de las prestaciones a cargo del Estado. Como la ANSeS no contrata un seguro de invalidez y fallecimiento, en realidad el costo no aludido no es comparable con la comisión de las AFJP sino, en todo caso, con la comisión neta del costo de seguro.

Debe tenerse en cuenta que incluso esa comparación plantea dificultades, ya que no es equivalente el conjunto de tareas que implica "administrar" un sistema público o uno de capitalización individual. Tampoco son comparables los niveles de riesgo empresarial y responsabilidad patrimonial involucrados.

A pesar de ello, es posible ver lo que implicaría el cambio del sistema si tomáramos en consideración el costo implícito del seguro que paga el Estado por las prestaciones que otorga. Según nuestras estimaciones (basadas en información suministrada por la ANSeS), el autoseguro implícito del régimen previsional público costaba, antes de la reforma, 4,4% de salario. Si sumáramos este porcentaje al 0,6% correspondiente a gastos de administración, obtendríamos 5 puntos del salario. Esto significa que la reforma, antes que una elevación en los costos, produjo una importante reducción.

Adicionalmente, sabemos que la eficiencia no solamente se mide en costos, sino en costos relacionados con lo que se produce. No podemos decir que algo se produce más eficientemente cuando se produce con costos más bajos. La producción con costos más bajos es más eficiente cuando se produce lo mismo, pero habría que ver si en realidad los dos sistemas en definitiva van a producir lo mismo.

No es posible extendernos en ese punto, pero las proyecciones menos optimistas muestran que va a haber una mejora en los niveles de pensiones ¹³. Esto no surge de promesas de la ley, sino de los haberes realmente esperados en función de las proyecciones realizadas.

¹³ Ver Schulthess, W. y G. Demarco (1993), Capítulo 7.

La argumentación precedente revela que existieron motivaciones adicionales a los objetivos macroeconómicos para reformar la previsión social. La reformulación apuntó a la búsqueda de un sistema mejor al preexistente. Por el lado de la eficiencia, creo que esto se logró.

2. Equidad en el nuevo sistema previsional

En general se tiene la impresión de que los sistemas públicos son más solidarios, ya que se puede hacer redistribución del ingreso a través de ellos, dado que no existe una relación explícita entre los beneficios que se otorgan y los aportes que se realizan.

Es indiscutible que los sistemas previsionales públicos son redistributivos, pero no siempre redistribuyen en sentido *progresivo*. Lo que nosotros observamos en el sistema previsional argentino antes de la reforma es que la redistribución mostraba un sesgo claramente regresivo ¹⁴. Analizaremos esta afirmación.

El sistema público es redistributivo cuando la redistribución se produce de los sectores de ingresos altos a los de ingresos medios o bajos. Si dividimos a la economía en un sector informal y uno formal, el sentido de la transferencia de ingresos entre ellos, en realidad, tenía ya un efecto redistributivo progresivo en el antiguo sistema, pero esto ocurría de una manera bastante confusa.

En cambio, resulta claro que dentro del sector formal la redistribución en todo caso era del sector de ingresos medios al sector de ingresos altos y eventualmente del sector de ingresos medios al sector de ingresos bajos más una redistribución en el seno del propio sector de ingresos medios que no necesariamente tenía sentido progresivo. Este mecanismo perverso de redistribución se daba básicamente a través de dos vías: a) las leyes especiales y b) los juicios al Estado.

Las leyes especiales eran normas que se apartaban de la ley general, otorgando beneficios de excepción, o condiciones particulares para tener derecho al beneficio, o mecanismos especiales para la determinación y el ajuste de los haberes. Los beneficiarios de estos tratamientos especiales eran quienes estaban próximos al poder, los que estaban organizados, y tenían información. Funcionarios públicos, legisladores, jueces, miembros de la corte suprema, servicio exterior de la nación, tenían regímenes especiales.

Existían algunas justificaciones para las leyes especiales, basadas en el hecho de que los beneficiarios de ellas aportaban uno o dos puntos más del salario, teniendo en virtud de ello derecho a un beneficio adicional. Según estimaciones realizadas, las tasas internas de retorno que corresponden a los regímenes especiales exceden ampliamente las del régimen general, llegando en algunos casos a duplicarse, aún teniendo en cuenta el aporte adicional.

Otro sector que obtuvo tratamiento especial en el viejo sistema fue el de los asalariados de altos ingresos del sector privado, cuyos haberes previsionales tenían un tope establecido por la ley, con intención de producir un efecto redistributivo. A través de juicios contra el sistema nacional se declaró la inconstitucionalidad de los topes y mecanismos de ajuste en forma recurrente en miles de casos. Esas sentencias usualmente beneficiaron a sectores de altos ingresos, produciendo en algunos casos distorsiones muy fuertes, ya que el haber determinado por sentencia judicial podía superar el ingreso que el beneficiario obtenía en actividad.

¹⁴ Ver Schulthess, W. y G. Demarco (1993), op. cit. Capítulo 6.

Por las razones consideradas en esta sección, en el diseño del nuevo sistema se pensó que para que el sistema redistribuya en forma progresiva, lo tiene que hacer de la manera más pura posible, es decir, repartiendo igualitariamente los fondos públicos. De ahí la concepción de mantener una prestación a cargo del Estado a través de la cual se pueda hacer la redistribución más pura posible: igualando ingresos mínimos mediante la prestación básica universal (PBU), que es absolutamente independiente del nivel de ingresos. Los otros componentes, que no hacen al objetivo redistributivo sino al de la equidad, deben identificarse con el segundo y el tercer componente del haber previsional, a cargo del Estado o proveniente de las cuentas de capitalización individual, según corresponda.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro II-1

AFILIADOS AL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN Y REPARTO

Fecha	Afiliados al Régimen			Afiliados al Régimen		
	Reparto	Capitaliz.	Total SIJP	Reparto	Capitaliz.	Total SIJP
	(en miles)			(en porcentaje)		
al 31/08/94	2 674	2 242	5 708	46.85	39.28	86.14
al 30/9/94	2 915	3 122	6 106	47.74	51.12	98.86
al31/10/94	2 941	3 299	6 342	46.38	52.01	98.39
al 30/11/94	2 901	3 431	6 580	44.09	52.15	96.23
al 31/12/94	2 913	3 502	6 602	44.13	53.05	97.18
al/31/01/95	2 907	3 572	6 706	43.35	53.27	96.62
al/28/02/95	2 893	3 648	6 765	42.76	53.92	96.68
al/31/03/95	2 876	3 720	6 819	42.18	54.56	96.74
al 30/04/95	2 862	3 764	6 933	41.29	54.29	95.58
al 31/05/95	2 840	3 843	6 977	40.71	55.08	95.79
al 30/06/95	2 824	4 021	7 093	39.81	56.69	96.50
al/31.07/95	2 806	4 199	7 194	39.01	58.37	97.38
al 31/08/95	2 776	4 329	7 268	38.20	59.57	97.77
al 30/09/95	2 747	4 399	7 326	37.49	60.04	97.53
al 31/10/95	2 740	4 666	7 524	36.42	62.02	98.43
al 30/11/95	2 709	4 779	7 630	35.51	62.64	98.14
al 31/12/95	2 690	4 881	7 738	34.76	63.07	97.83

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

Nota: Total SIJP incluye Fondo Nacional de Empleo e Indecisos.

Cuadro II-2

AFILIADOS AL REGIMEN DE CAPITALIZACIÓN. SEGÚN TIPO DE TRABAJADOR

Fecha	Dependientes	Autónomos	Ambos	Sin identificar	Total
Al 30/09/94	1 910 137	442 869	42 780	725 898	3 121 684
Al 31/12/94	2 031 069	464 189	47 555	959 293	3 502 106
Al 31/12/95	2 569 936	536 498	70 598	1 703 586	4 880 618

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

Cuadro II-3

AFILIADOS AL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN. SEGÚN EDAD Y SEXO

Edad	Al 30/09/94				Al 31/12/94				Al 31/12/95			
	Hombres	Mujeres	S/I		Hombres	Mujeres	S/I		Hombres	Mujeres	S/I	
Sexo												
Hasta 19	28 633	9 758	0		85 988	33 873	0		79 575	35 183	0	
20-24	308 500	120 268	0		399 681	154 058	1		499 107	206 862	3	
25-29	384 455	131 244	0		423 103	139 039	0		546 640	197 072	4	
30-34	368 384	110 043	0		399 215	119 899	0		536 059	180 868	4	
35-39	327 320	98 847	0		347 506	106 848	0		459 407	151 600	7	
40-44	267 413	83 373	1		281 310	88 068	1		379 414	128 711	6	
45-49	183 462	57 151	0		183 607	57 807	0		267 251	86 036	3	
50-54	94 648	30 768	0		92 159	29 725	0		147 627	47 052	4	
55-59	42 834	13 015	0		40 254	11 847	0		68 594	19 643	0	
60-64	14 404	3 474	0		12 487	2 830	0		23 000	5 175	3	
65-69	3 020	851	0		2 230	664	0		5 058	1 350	1	
70-74	547	138	0		500	131	0		1 123	270	1	
75-79	162	40	0		162	43	0		341	85	1	
80 ó más	291	124	0		339	137	0		300	87	0	
S/I	270 936	123 767	43 813		300 937	138 934	48 723		504 548	222 976	79 567	
Total	2 295 009	782 861	43 813		2 569 478	883 903	48 725		3 518 044	1 282 970	79 604	
	3 121 683				3 502 106				4 880 618			

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

Cuadro II-4(a)

AFILIADOS Y RECAUDACIÓN POR AFJP

AFJP	Afiliados al 31/12/95		
	Total	%	% Acumulado
CONSOLIDAR	682 224	13.98	13.98
MÁXIMA	652 028	13.36	27.34
SIEMBRA	618 210	12.67	40.01
ORÍGENES	527 329	10.81	50.81
NACIÓN	479 650	9.83	60.64
PREVINTER	404 754	8.29	68.94
ACTIVA - ANTICIPAR	325 327	6.67	75.60
CLARIDAD	271 327	5.56	81.16
FECUNDA	155 217	3.18	84.34
PREVISOL	133 291	2.73	87.07
PATRIMONIO	128 334	2.63	89.70
PRORENTA	104 282	2.14	91.84
ARAUCA BIT	83 707	1.72	93.56
MÁS VIDA	80 243	1.64	95.20
JACARANDÁ	60 217	1.23	96.43
FUTURA	44 946	0.92	97.35
GENERAR	37 488	0.77	98.12
SAN JOSÉ	28 107	0.58	98.70
AFIANZAR	22 177	0.45	99.15
UNIDOS	19 499	0.40	99.55
PROFESIÓN	19 482	0.40	99.95
ETHIKA	2 353	0.05	100.00
Total	4 880 192	100	

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

media 221 827

coef. de dispersión 226 973

coef. de variación 1.02

Cuadro II-4(b)

AFILIADOS Y RECAUDACIÓN POR AFJP

AFJP	Recaudación Diciembre de 1995		
	Total	%	% Acumulado
CONSOLIDAR	36 579 759	15.75	15.75
SIEMBRA	33 039 605	14.23	29.98
MÁXIMA	31 992 057	13.78	43.76
PREVINTER	22 371 175	9.63	53.39
ORÍGENES	22 298 218	9.60	62.99
NACIÓN	19 570 954	8.43	71.42
ACTIVA - ANTICIPAR	13 967 564	6.01	77.44
CLARIDAD	9 000 444	3.88	81.31
FECUNDA	6 589 267	2.84	84.15
PREVISOL	6 126 266	2.64	86.79
GENERAR	5 249 077	2.26	89.05
PATRIMONIO	4 428 452	1.91	90.96
ARAUCA BIT	4 361 797	1.88	92.83
PRORENTA	4 134 497	1.78	94.62
FUTURA	3 940 948	1.70	96.31
JACARANDÁ	2 305 370	0.99	97.31
MÁS VIDA	1 645 983	0.71	98.01
SAN JOSÉ	1 306 092	0.56	98.58
UNIDOS	1 245 784	0.54	99.11
PROFESIÓN	1 224 675	0.53	99.64
AFIANZAR	695 687	0.30	99.94
ETHIKA	139 131	0.06	100.00
Total	232 212 800	100	

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.
media 10 555 127
coef. de dispersión 11 385 801
coef. de variación 1 08

Cuadro II-5

**VALOR DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES POR AFJP
LÍMITES POR INSTRUMENTOS**

AFJP	Total	aumento	recaud.	coef.prom.est.	aportes	rentabilidad
al 31/08/94	144 673 717	144 673 717	154 444 026	0.03448861	106 020 749	38 652 968
al 30/09/94	248 149 097	103 475 380	169 112 789	0.03446404	116 128 148	-12 652 768
al 31/10/94	374 367 478	126 218 381	172 085 802	0.03526367	116 905 313	9 313 068
al 30/11/94	483 578 416	89 210 938	154 098 058	0.03526383	104 685 907	-15 484 989
al 31/12/94	524 884 831	61 306 415	157 447 935	0.03525248	106 989 473	-45 683 058
al 31/01/95	698 681 202	171 796 371	234 755 814	0.03525482	159 516 982	12 279 409
al 28/02/95	811 736 924	115 054 722	171 571 097	0.03525312	116 585 498	-1 530 776
al 31/03/95	950 636 383	138 900 459	163 866 334	0.03539873	111 132 378	27 768 081
al 30/04/95	1 081 285 621	130 649 238	162 405 020	0.03532089	110 256 924	20 392 314
al 31/05/95	1 242 236 962	160 951 341	167 337 379	0.03547035	113 378 152	47 573 190
al 30/06/95	1 384 544 563	122 407 601	177 349 910	0.03514747	120 882 828	1 724 975
al 31/07/95	1 572 586 319	207 941 756	259 972 955	0.03551102	178 045 581	31 895 195
al 31/08/95	1 746 206 242	173 619 923	221 776 528	0.03565503	149 890 640	23 729 283
al 30/09/95	1 891 514 979	145 308 737	189 039 333	0.03540117	128 201 036	17 107 701
al 31/10/95	2 032 502 648	140 987 669	186 277 986	0.035666	126 879 898	15 107 771
al 30/11/95	2 247 702 380	215 199 732	191 000 898	0.03569126	129 027 810	86 172 122
al 31/12/95	2 497 040 454	249 338 074	232 212 800	0.03545773	157 360 625	91 977 449
al 31/01/96	2 836 922 375	339 881 921			0	

Instrumentos		Límites Porcentuales
Disponibilidades		(*)
TGN	tgn	50.00
	tgnf	
TEE	tee	15.00
	teef	
	tgp	
ONL		28.00
ONE		14.00
CDF		28.00
ACC		35.00
ACP		14.00
CFI	CFA	14.00
	CFC	
TEX	TDE	10.00
	TEX	7.00
ECON.REG.	(**)	max. 50 min. 20
CFD		10.00

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

(*) El límite de las disponibilidades no corresponde a un porcentaje fijo. Su método de cálculo se explicita en la Instrucción No. 177 de esta SAFJP.

(**) Estos límites se aplican sólo al fondo administrado por NACIÓN AFJP S.A.

Cuadro II-6

RENTABILIDAD PROMEDIO DEL SISTEMA

Período de 12 meses terminado en	Rentabilidad promedio anual (en %)	Límite Máximo	Límite Mínimo
Jul-95	13.05	16.96	9.13
Ago-95	14.57	18.95	10.20
Sep-95	14.33	18.63	10.03
Oct-95	14.34	18.64	10.03
Nov-95	15.51	20.16	10.86
Dic-95	19.72	25.63	13.80
Ene-96	27.13	35.27	18.99
Feb-96	27.93	36.11	19.51

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

Cuadro II-7

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA DE INVERSIONES DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES POR TIPO DE INSTRUMENTO

Tipo de Instrumento	30/09/94	31/12/94	31/03/95	30/06/95	30/09/95	31/12/95
Disponibilidades	3.40	6.33	2.18	2.27	3.20	1.68
Títulos	55.12	49.83	53.06	51.47	50.97	52.68
Depósitos a plazo fijo	26.63	27.55	27.29	27.07	27.22	24.76
Acciones	3.39	1.53	1.18	1.97	2.76	5.85
Oblig. Negociables	7.54	5.84	6.61	6.77	7.71	8.71
Fondos Comunes	3.68	5.01	4.19	4.20	3.47	1.74
Títulos Extranjeros	0.24	0.08	1.70	2.84	1.56	0.73
Otros		3.82	3.79	3.41	3.11	3.86
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

Nota: No se incluye el Fondo Especial Transitorio, conformado por depósitos de alta liquidez casi en su totalidad.

Cuadro II-8

COMISIONES PROMEDIO POR AFP

	Comisiones			
	Fija	Variable	Seguro	neta del seguro
	(en pesos)	(en % del salario)	(en % del salario)	(en % del salario)
jul-94	1.39	3.27%	2.16%	1.10%
ago-94	1.37	3.27%	2.17%	1.11%
sep-94	1.36	3.27%	2.10%	1.17%
oct-94	1.38	3.35%	2.07%	1.28%
nov-94	1.39	3.35%	1.90%	1.44%
dic-94	1.45	3.34%	1.86%	1.48%
ene-95	1.45	3.34%	1.66%	1.60%
feb-95	1.46	3.34%	1.28%	2.06%
mar-95	1.54	3.34%	1.10%	2.24%
abr-95	1.54	3.34%	0.86%	2.48%
may-95	1.57	3.34%	0.73%	2.61%
jun-95	1.74	3.32%	0.70%	2.62%
jul-95	1.74	3.32%	1.66%	1.66%
ago-95	1.74	3.32%	1.01%	2.31%
sep-95	1.74	3.32%	0.99%	2.33%
oct-95	1.76	3.32%	0.94%	2.38%
nov-95	1.76	3.32%	0.95%	2.37%
dic-95	1.76	3.31%	0.92%	2.39%

Fuente: DGI y Superintendencia de AFJP.

Capítulo II

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL

Sandra Almeida

La reforma del sistema de seguridad social en Brasil atiende a dos aspectos simultáneamente, uno económico, dada por la consolidación del proceso de estabilización, que allí tiene relación con la redefinición del papel del Estado y sus funciones esenciales; otro que atiende a un llamado ético que pretende tornar eficaz la norma constitucional que se refiere al principio de la universalidad de la cobertura, principalmente, en lo que se refiere al acceso equitativo a las prestaciones, especialmente en el campo de la salud y la asistencia social.

En términos legales, Brasil está muy bien. Hay consenso respecto a que el concepto de seguridad social que consta en la Carta Constitucional es avanzado, e inspirado en la experiencia de Inglaterra y Alemania.

Sin embargo, pese a que garantiza derechos asociados a la ciudadanía, basados en estos principios, la Constitución consagró privilegios a determinadas categorías específicas. La mantención de los mismos ha provocado un elevado costo a la sociedad, y ha comprometido al objetivo de equidad en el acceso a las prestaciones, especialmente en salud y asistencia social. Estos privilegios se expresan en la mantención de jubilaciones alcanzadas en un tiempo de trabajo reducido (las llamadas jubilaciones por tiempo de servicio), para las que no ha habido comprobación de haber efectuado las cotizaciones correspondientes.

Los privilegiados son trabajadores del sector privado y, sobre todo, funcionarios públicos. Los primeros poseen un límite de cobertura, mientras que para los segundos no existe tal límite. En general, el monto de las jubilaciones supera lo que recibían como última remuneración. Cuando pasan a la inactividad, reciben el ingreso correspondiente a un nivel superior al que tenían, como si se tratara de una promoción dentro de la estructura laboral.

Para entender la situación actual del sistema de seguridad social en Brasil conviene, primero, elaborar un diagnóstico, que resalte los factores condicionantes de la actual crisis financiera de la seguridad social, para luego presentar la propuesta de reforma que el gobierno presentó al Congreso Nacional y, por último, analizar la viabilidad política de dicha propuesta.

A. Diagnóstico

El concepto de seguridad social engloba tres áreas: salud, asistencia social y previsión social, en la cual se concentran los principales problemas, por lo cual conviene centrar en ella la presentación.

Las dificultades financieras se han acentuado paulatinamente y se expresan en la relación entre las contribuciones de empresas y asegurados, en base a la planilla de sueldos, y los gastos que se efectúan para el pago de beneficios. Antes de la Constitución, la tasa promedio de esa relación se situaba alrededor de 63% y parte de la recaudación se destinaba al sector salud.

A partir de 1991 la participación de los pagos de beneficios comienza a elevarse paulatinamente llegando a alcanzar en 1993, cuando se concretó prácticamente la implementación de todos los nuevos derechos asegurados en la Constitución Federal, a 99%. En 1995, según la proyección del presupuesto de la seguridad social, se situaría en torno a 109%, como consecuencia de que el pago de beneficios previsionales se estima en alrededor de R\$ 32 000 000, mientras la recaudación proveniente de la planilla de salario, cotizaciones de empleados y empresas llegará a sólo R\$ 30 000 000.

¿Qué implicaciones tiene este progresivo crecimiento de los gastos respecto a los beneficios? La principal es que se produce una competencia por los mismos recursos entre las diversas áreas que componen la seguridad social, dado que el presupuesto es único. Es decir, que a diferencia de lo que sucedía hasta hace unos años, ya no financia más a la salud.

Por otro lado, los beneficios asistenciales reconocidos en la Constitución Federal como garantía al ejercicio de la ciudadanía plena, a todos los adultos mayores de 70 años y a todos los discapacitados comprobadamente pobres, aún no fueron pagados, por diversos problemas pero, principalmente, debido a cuestiones de financiamiento.

Lo que ha ocurrido en la práctica es que se ha comprometido la equidad en el acceso a las prestaciones debido al avance paulatino de los pagos de los beneficios previsionales, fundamentalmente porque están siendo perjudicados los sectores de salud y asistencia social, que deben asegurar el derecho a la ciudadanía.

Las causas determinantes de esta situación financiera son de naturaleza conyuntural. El reciente proceso de estabilización monetaria eliminó la inflación, que ayudaba al sistema a mantener un precario equilibrio, por dos vías. Una era provocada por el diferente momento en que se recibían las contribuciones y aquel en que se efectuaba el pago de los beneficios. En definitiva, los jubilados pagaban el "impuesto inflacionario", del que se apoderaba el régimen de seguridad social.

La segunda manera por la cual la seguridad social se financiaba con el proceso inflacionario era a través de los rendimientos que derivaban de las colocaciones financieras. Los recursos recaudados diariamente por el sistema eran colocados en el sistema financiero y obtenían una rentabilidad adicional a consecuencia del proceso inflacionario.

Hay también determinantes de naturaleza estructural de los problemas de la seguridad social. Así, la capacidad de financiamiento del sistema está directamente relacionada con la proporción entre contribuyentes y población económicamente activa (la llamada "tasa de formalización") que, en Brasil, se sitúa alrededor de 51%. Vale decir, que la magnitud del sector informal termina por imponer límites a la expansión de la capacidad de financiamiento de la seguridad social. Una publicación reciente del Banco Mundial muestra que en Alemania esta relación es de 93% y en Estados Unidos de 94%.

Otro indicador que sirve para analizar los determinantes estructurales de la actual situación financiera del sistema es la razón entre beneficiarios y contribuyentes. En Brasil, este cociente es de 42% lo que significa que existen 2,38 contribuyentes por cada jubilado. Esta relación es idéntica a la de Suiza, que tiene una estructura demográfica totalmente diversa, con población mucho más envejecida.

La explicación de tal similitud hay que buscarla en los variados beneficios concedidos en Brasil que no se limitan a los otorgados por edad avanzada o invalidez, sino

también a jubilaciones concedidas precozmente y a la baja tasa de formalización del mercado de trabajo.

Respecto al crecimiento poblacional y sus implicaciones en el sistema de seguridad social, hay que recordar que la tasa promedio de crecimiento anual de la PEA, en el período 1989-1990 fue de 3,1%, mientras la población con más de 65 años creció a 5,2%, lo que se tradujo en la evolución del número de beneficios pagados. En 1980, se pagaban 7 millones de beneficios y en 1994, 15 millones. En 14 años el crecimiento fue de 114%, a una tasa promedio de 5,47% al año.

A partir de este conjunto de determinantes estructurales y coyunturales, la propia Constitución Federal y la legislación que reguló los derechos consagrados en aquélla, también contribuyeron a agravar el ya difícil cuadro financiero de la seguridad social. En el régimen de previsión social de los trabajadores privados, la universalización de la cobertura estableció que los trabajadores rurales se regiría por el régimen urbano de seguridad social. Se unificaron regímenes de protección previsional que antes eran distintos. El trabajador rural recibía medio salario mínimo, pero con la unificación pasó a recibir un salario mínimo. La seguridad social que tenía 4 millones de jubilados en el medio rural pasó a tener 6 millones de jubilados.

La Constitución Federal también permitió considerar todo el tiempo de trabajo rural para los efectos de obtener una jubilación urbana. Esto no estaba restringido simplemente al trabajador rural que permanecía en ese carácter e iba a jubilarse como tal, sino que incluía también al trabajador urbano que comprobaba que, en algún momento de su vida, había ejercido actividades en el campo, aunque nunca hubiera contribuido al sistema; ello le permitía obtener alguna jubilación por tiempo de servicio o por edad. Obviamente, el impacto sobre el financiamiento fue muy relevante.

La conjugación de todos estos elementos redundó en un aumento del número de jubilaciones precoces, las jubilaciones por tiempo de servicio. Se concedieron alrededor de 250 mil nuevas jubilaciones anualmente después de 1991, cuando el promedio anual de concesiones hasta ese momento era de 80 mil.

Paralelamente, la Constitución reafirmó derechos que ya eran garantizados a los funcionarios públicos federales e incluso los amplió. Uno de los puntos más críticos en el debate sobre la seguridad social en Brasil, está relacionado con el régimen de los funcionarios públicos federales.

En el presupuesto de 1995, los gastos federales en personal se estimaron en R\$33 mil millones, de los cuales 40% (R\$ 13,5 mil millones), se destinaron a pagar las pensiones de los inactivos. La cotización del funcionario público se estima en alrededor de R\$ 2 mil millones, es decir, hay una diferencia de R\$ 11 mil millones que debe ser cubierta por el Estado recurriendo a otras fuentes, como los recursos de la seguridad social.

En síntesis, la mayor presión sobre el sistema de seguridad social se concentra en la previsión social, principalmente, en el régimen de los empleados públicos federales, aunque la situación no es muy diferente en el caso de los estados y municipios.

B. Las propuestas de reforma

En general, las propuestas de reforma de la seguridad social enfrentan cinco dilemas.

El primero tiene que ver con el control y el gerenciamiento. ¿Debe ser público o privado? ¿Se va a implementar un régimen de garantía de pensiones mínimas, de responsabilidad del Estado, y dejar que el sector privado se encargue de la complementación de estas pensiones?

El segundo es la cobertura. ¿El sistema debe ser unificado, incluyendo a todos los trabajadores, sean privados o públicos, o debe mantenerse un sistema diferente para los servidores públicos?

El tercero se relaciona con los límites de protección y está asociado al ya referido del control y gerenciamiento. ¿Cuál es el límite ideal de protección que debe asumir el Estado? ¿A partir de dónde debe participar la iniciativa privada? ¿Cuál sería el límite de cobertura básica y a partir de cuánto debería complementársela?

El cuarto dilema tiene que ver con los riesgos cubiertos. ¿Cuáles riesgos debe cubrir el régimen: sólo los riesgos básicos u otros? La cuestión de la jubilación por tiempo de servicio es extremadamente vulnerable, en Brasil, porque hay una resistencia a su extinción que es muy grande por parte de los sindicatos y de los políticos, pese a que existe un consenso técnico respecto a que se trata de un tipo de jubilación inexistente en la mayoría de los países y que no cubre ningún riesgo social básico. Incluso, es extremadamente discutible desde el punto de vista de la equidad en el acceso, porque quienes reciben tal tipo de beneficio son personas que están en condiciones de comprobar su tiempo de servicio. Quienes tienen una rotatividad mayor en el mercado de trabajo jamás consiguen comprobar nada y acaban jubilándose por edad y no por tiempo de servicio.

El quinto dilema es la cuestión del valor mínimo de los beneficios. ¿Cuál debe ser? ¿Qué garantía compete al Estado en términos de protección mínima? La Constitución actual establece que no puede ser inferior al salario mínimo. Esto ha provocado polémicas, principalmente, cuando llega el momento de elevar el monto de ese salario mínimo. Se sostiene que cualquier incremento real en el mismo repercutiría tan fuertemente al sistema de seguridad social, que se tiende a eludir su aumento. En la seguridad social, 80% de las jubilaciones se ubican en ese estrato, lo que corresponde a 50% de los gastos por pago de beneficios. Es decir, hay una relación muy estrecha entre los gastos previsionales y las variaciones del salario mínimo.

Antes de mencionar los principales aspectos de la reforma de seguridad social enviada por el gobierno al Congreso, conviene mencionar que el gobierno intentó pasar la reforma durante el período de la Revisión Constitucional, en 1994, para aprovechar que el "quorum" requerido era sólo de mayoría simple, mientras que en el caso normal de una Enmienda a la Constitución se requiere que sea votada en dos turnos, en las dos ramas legislativas, y que obtenga 3/5 de los votos.

La propuesta que se presentó en esa oportunidad iba a la unificación total de los sistemas de seguridad social, con reglas uniformes y régimen centralizado. Se aseguraba una protección básica a todos los trabajadores, incluyendo a los funcionarios civiles federales, estatales y municipales. Este régimen sería mixto y básico: el Estado garantizaría cierto nivel de protección, por encima del cual habría un régimen privado complementario, basado en un sistema de capitalización. Esta propuesta no logró ser aprobada en el Congreso.

En el primer semestre de 1995, el gobierno envió otra propuesta que difiere de la presentada anteriormente, porque no establece la unificación de regímenes, que siguen siendo descentralizados. Unifica las normas que los regulan, aunque no de manera tan general como se piensa a primera vista.

Los funcionarios públicos estarían sujetos a las reglas relativas a la habilitación de beneficios, pero no a las referidas a la determinación del valor de los mismos, es decir, el límite de protección no sería el mismo que se aplica a los trabajadores del sector privado. Una ley dispondría el límite de protección en su caso.

Tampoco el régimen sería igual respecto a los militares, no sólo en cuanto a las reglas para determinar el valor, sino también respecto a los criterios para la habilitación.

Básicamente, la reforma innova porque crea reglas únicas aplicables al gobierno federal, a los estados y a los municipios y porque propone retirar del texto constitucional las garantías de que hoy gozan los funcionarios públicos, lo que permitiría regularlas de manera diferente a través de una ley.

Este ha sido el punto de mayor polémica en el Congreso Nacional. Los diputados han considerado que no pueden aprobar esta propuesta porque sería entregar un cheque en blanco al Gobierno, ya que desconocen lo que piensa respecto al límite de cobertura, a la administración del sistema por el Ministerio de Seguridad Social, y a lo relativo a los funcionarios públicos.

Sin embargo, la propuesta del gobierno demuestra una clara intención de no aplicar abruptamente las reglas, y de generar un proceso de transición en donde el tiempo de contribución y el tiempo de servicio de las personas que actualmente están en el mercado de trabajo serán considerados proporcionalmente para la concesión de beneficios según las nuevas reglas.

C. Viabilidad política de la reforma

Conviene hacer referencia a algunos elementos de naturaleza más política que podrían ilustrar mejor la situación en que se encuentra el proceso de discusión de la reforma.

Los trabajadores, en general, creen que la reforma es positiva, mientras no los afecte. En tal sentido no quieren que exista transición, sino que las nuevas normas se apliquen a quienes se incorporen al mercado de trabajo a partir de la publicación de la nueva ley. Esta perspectiva no interesa al gobierno, obviamente, porque no trae ningún alivio financiero ni de corto ni de mediano plazo.

No hay conciencia en la clase trabajadora respecto a la necesidad del cambio para poder proveer una protección mínima a las nuevas generaciones. Siempre se argumenta que deben mantenerse los beneficios que asegura la Constitución Federal y que si no hay recursos suficientes para hacerlo así, es debido a la política monetaria del Gobierno. Se responsabiliza de ello a las tasas de interés internas y externas que son muy elevadas y a que los recursos brutos disponibles escasean una vez deducidas las transferencias constitucionales, el pago de los intereses y el pago de personal. En su manera de ver, si el Gobierno adoptase una política distinta y no comprometiese tanto la recaudación fiscal con el pago de la deuda pública interna y externa, quedarían más recursos para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución Federal.

Otro argumento que se utiliza es de naturaleza gerencial. Se destacan los fraudes que se acumulan, el elevado nivel de evasión y no se cree que la manera de que el sistema se sustente financieramente, sea por la vía de introducirle reformas.

Se trata de una visión equivocada: reforma y mejoramiento de la gestión no son opciones excluyentes.

Desde el punto de vista técnico, hay un razonable consenso respecto al diseño que debería darse a la seguridad social, aunque existan discrepancias en algunos detalles. Ese acuerdo pasa por otorgar al sector privado un espacio en la complementación de las pensiones, que podría incluso atender a las demandas de sectores y segmentos de clase media más alta.

Capítulo III

REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Jorge Mastrangelo

Voy a tratar de complementar las exposiciones de quienes me precedieron. Me gustaría referirme a algunos problemas relacionados con la transición desde un sistema de reparto a otro de capitalización individual. Primero me gustaría comentar algo obvio: un sistema de capitalización sólo puede darse históricamente después de un sistema de reparto, porque aquel no entrega beneficios sino hasta muchos años después de su implementación. Por lo tanto, difícilmente podría hablarse de estos sistemas si no hubieran existido los anteriores, que constituyen una etapa previa, necesaria quizás, en la evolución de la seguridad social. En Chile, la transición entre estos sistemas muestra tres aspectos importantes. El primero es institucional. En general se habla del sistema de reparto como si hubiera sido un todo íntegro, con un funcionamiento coherente entre sus partes, cuando en verdad la seguridad social chilena se inició con la creación del Servicio de Seguro Social y la Caja de Empleados Particulares y la Caja de Empleados Públicos, en 1925. A partir de ahí comienza un desenvolvimiento bastante poco planificado; al momento de su reemplazo, existían 32 instituciones previsionales que administraban cerca de 100 regímenes con diferentes beneficios. De manera que esto hacía que existieran instituciones con más de un millón de cotizantes, y otras que no alcanzaban a los 100, con la ineficiencia de costos que eso acarrea. Esto tiene importancia para la transición porque el tamaño de las instituciones se hace aún más crítico cuando las personas van pasando de un sistema a otro. Las instituciones del sistema antiguo quedan totalmente sobredimensionadas. Al mismo tiempo, es necesario compactar esa estructura administrativa en una continuación legal; en Chile se hizo a través del Instituto de Normalización Previsional.

En segundo lugar, hay que analizar el modo en que se realiza el traspaso de los afiliados: si es obligatorio o voluntario. A estas alturas, las alternativas obligatorias parecen estar descartadas. Además, la alternativa de traspaso voluntario tiene la gran ventaja de que genera una validación del sistema por parte de aquellos que optan por cambiarse.

Adicionalmente, podría decirse que en el éxito del traspaso a la capitalización por quienes estaban afiliados al sistema de reparto está la medida del déficit que va a quedar en el sistema de reparto, que va a perder a sus cotizantes pero no a sus pensionados. Las personas más próximas a la edad de retiro no van a cambiar de régimen porque no les conviene.

Finalmente, está el tema de cómo se les va a reconocer las cotizaciones ya efectuadas a los antiguos afiliados del sistema de reparto que deseen traspasarse al de capitalización. En Chile, el financiamiento del sistema de reparto hacia fines de los ochenta presentaba problemas graves. En términos globales, considerando el aporte que

realizaba el Fisco, tanto en su carácter de empleador como para cubrir el déficit de las otras instituciones que no la Caja de Empleados Públicos, se insumían 5 puntos del producto. Pero lo más grave quizás no fuera el tamaño, sino la tasa de crecimiento. Entre 1970 y 1980, los aportes fiscales al sistema de reparto crecían al 9.2% real anual, mientras que el PIB lo hacía a 2.5%. La situación iba empeorando claramente y no había tiempo para esperar que las reformas adoptadas, como el aumento en la edad de jubilación, surtieran efecto, dada la velocidad de crecimiento del déficit. La salida más inmediata para cerrar este déficit era el aumento en las tasas de cotización, pero las tasas ya estaban entre 33.5 y 42% de los salarios, de manera que era bastante difícil pensar en elevarlas. Además, las tasas habían sido reducidas porque durante la década del setenta, en algunos casos habían alcanzado a 64.7% incluyendo el financiamiento del programa de salud. En los últimos años de funcionamiento del sistema antiguo crecían las tasas de evasión, visto a través de la cobertura que estaba alcanzando el sistema, que de cubrir prácticamente a 74% de la fuerza de trabajo hacia 1973 llegó a 60% en 1980.

Otras de las dificultades del sistema antiguo tenía que ver con el déficit en la reajustabilidad de las pensiones. Éstas no eran reajustables y, en cierta manera, se abandonaba el criterio de seguridad social porque las pensiones pasaban a ser un elemento más de la política fiscal. Me interesa referirme a los aspectos de la transición que mencioné antes como importantes para ver cómo se abordaron. El traspaso de trabajadores del sistema antiguo al nuevo fue voluntario y el principal incentivo para el traspaso era la disminución de la tasa de cotización, que de ubicarse entre 33.5 y 42%, en el nuevo sistema pasó a ser de 20%. Este aumento del salario líquido era muy atractivo en medio de la crisis económica de los ochenta.

Las personas que habían efectuado aportes en el sistema anterior y se traspasaron al nuevo recibieron como contrapartida de sus aportes anteriores un bono de reconocimiento que, contrariamente a lo que indica su nombre, no pretende "reconocer" aportes pasados, sino simplemente calcular cual hubiera sido la pensión obtenida en el nuevo sistema si hubiera cotizado por la proporción de años que cotizó en el antiguo. No existían estadísticas para sumar las cotizaciones que la persona ya había efectuado. Por ello, el bono no establece una devolución exacta, sino que más bien fija una compensación.

El bono de reconocimiento es una forma de financiar este traspaso de aportantes del sistema anterior al nuevo. Esos bonos tienen un vencimiento contingente que es el siguiente: se vencen de todas maneras cuando la persona cumple la edad legal para jubilarse, o cuando se pensiona por invalidez definitiva, o cuando el titular del bono muere. La amortización insume aproximadamente entre 1 y 1.2 puntos del PIB anuales, según lo observado en los últimos años y en una proyección, el máximo se alcanzaría alrededor del 2000 en 1.2% del PIB. Sumando los bonos de reconocimiento pendientes de pago se obtiene un valor aproximado de 20 000 millones de dólares, que traídos a valor presente —variando según la tasa de descuento que uno utilice— implican una deuda pública de entre 10 y 15% del PIB de 1994.

El otro punto relacionado con financiamiento es el del déficit del sistema antiguo, que alcanza a entre 3 y 4 puntos del PIB anuales y que, hasta 1987, se financió básicamente a través de la colocación de instrumentos de deuda de la Tesorería en la cartera de los fondos de pensiones. A raíz de las privatizaciones de las principales empresas públicas, la Tesorería rescató gran parte de esa deuda y a partir de ahí, inició una política de financiamiento del déficit del sistema antiguo a base de recursos fiscales provenientes de impuestos generales y de otras privatizaciones. Dejó de lado definitivamente el mecanismo de financiamiento a través de deudas. Se espera que la deuda por financiamiento del sistema antiguo se extinga alrededor del año 2037. Las características del sistema normado por el Decreto Ley 3500 establece contribuciones definidas, con una

tasa de cotización para pensión de vejez de 10% del salario corriente del trabajador, con un tope de 60 unidades de fomento, que son alrededor de 1 800 dólares. Esta cotización se complementa con otra adicional, que tiene dos fines: cubrir el financiamiento de la Administradora y pagar los servicios que la administradora presta, incluida la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia. El sistema es obligatorio para todos los trabajadores dependientes que se incorporen a la fuerza de trabajo después de la creación del sistema, y voluntario para los independientes y para las personas que estaban afiliados al sistema anterior. Es administrado por empresas privadas, por sociedades anónimas, que tienen giro exclusivo, o sea, que solamente pueden dedicarse a administrar fondos de pensiones y que pueden invertir en sociedades filiales en el exterior que tengan como único fin también la administración de fondos previsionales y en sociedades cuyo fin sea ser depositarias de valores. Las AFP sólo pueden ejercer esas tres actividades. Las comisiones son libres, pero sobre una estructura predeterminada y la esencia de las comisiones que se cobran a los afiliados es que en la cuenta de capitalización individual sólo se pueden cobrar comisiones fijas por depósito y una comisión porcentual también por depósito sobre la remuneración cotizante, las que tienen que ser uniformes para todos los trabajadores. La única diferencia que pueden hacer las AFP es en el caso de los trabajadores que no tienen derecho a seguro. Por ejemplo, si una persona cumplió la edad para jubilarse y sigue trabajando y cotizando en una AFP no está cubierta por el seguro y, por lo tanto, las Administradoras tienen que tener una comisión diferenciada.

En cuanto a los aspectos distributivos del sistema, cabe decir que el sistema es prácticamente neutral en términos de retribuir con pensiones proporcionales a los salarios promedios por los cuales se efectuaron cotizaciones. Pero existen dos matices que lo llevan de neutral a ligeramente progresivo: el Estado participa realizando labores de supervisión y de perfeccionamiento del sistema y de proveer ciertas garantías para las pensiones. La garantía que tiene impacto o efectos sobre la distribución del ingreso es la que asegura a todas las personas que tengan al menos 20 años de cotizaciones, no importa en cuál de los dos sistemas, una pensión mínima, aun cuando su saldo no sea suficiente para financiarla. Actualmente, pese a que el sistema es relativamente joven, se están pagando garantías estatales a 13 000 beneficiarios. Lo que hace el Estado es suplementar lo que falta para cubrir la pensión mínima en el caso de las rentas vitalicias. Otra fuente de diferencia en los montos de estas pensiones es debida a su distinto tipo, son pensiones que van desde orfandad hasta viudez o sobrevivencia o vejez, que son las que reciben mayor monto porque la pensión misma es de mayor monto.

El otro componente redistributivo del sistema tiene que ver con la estructura de las comisiones. La estructura de las mismas es uniforme para todos los afiliados. El mercado ha inducido a que la comisión fija decrezca con el tiempo; se fue extinguiendo, en moneda de hoy, la comisión fija que, a inicios del sistema, estaba a alrededor de mil pesos y hoy está en 125 pesos mensuales y la comisión más importante es la porcentual, en la cual se basa el financiamiento de las administradoras. Eso hace que quienes cotizan por salarios más bajos paguen un costo sustancialmente menor que los que cotizan por salarios elevados. Podría estimarse el costo medio de producción del servicio de la AFP en base a los balances de las administradoras, excluyendo los gastos comerciales que son del orden de un tercio de los gastos totales incluyendo una remuneración sobre el capital. El costo por cotizante es del orden de 3 000 pesos mensuales, lo que permite afirmar que el ingreso mínimo que financia el costo de administración es del orden de 100 000 pesos. Por lo tanto, todas las personas que tienen ingresos inferiores a esa cantidad están recibiendo un subsidio inversamente proporcional a su ingreso; quienes tienen ingresos superiores a \$100 000 están otorgando al otro grupo un subsidio que es mayor cuanto mayor sea su remuneración.

Para terminar conviene mencionar los impactos que tuvo el cambio del sistema sobre el sistema económico en su globalidad.

En relación al mercado del trabajo se pasó de tasas de cotización de 33% a tasas de cotización del orden del 20%. Se han hecho varias estimaciones sobre la elasticidad/precio de la demanda de trabajo con oscilaciones verdaderamente grandes, que van desde -0.25 a -0.75. Con una disminución de la tasa de cotización del orden de 14%, el efecto directo sobre el empleo sería un aumento por una vez de entre 3.4% y 10.5%.

A priori los sistemas que se financian con cotizaciones sobre los salarios tienen impacto negativo sobre el empleo. El cambio del sistema disminuyó el impacto negativo.

Los efectos secundarios sobre el mercado del trabajo tienen que ver con la movilidad de la fuerza de trabajo. Al establecerse un sistema único, independiente de la ocupación o el sector donde se desempeña el trabajador, eso le permite cambiarse de empleo y de sector y también tener empleos múltiples, sin necesidad de cambiar de institución administradora y sin necesidad de perder o ganar beneficios por este cambio. Eso da una flexibilidad bastante interesante al mercado del trabajo.

En segundo lugar, el menor costo favorece el establecimiento de relaciones laborales más formales por el menor costo y, consecuentemente, el menor incentivo a la evasión.

El otro impacto importante del sistema de pensiones tiene que ver con el desenvolvimiento del mercado de capitales. Si bien el sistema de capitalización genera un flujo de ahorro que en el último año se situó en torno a 3,7 puntos del PIB, también genera, por otro lado, una necesidad de financiamiento en el sector público. El impacto del sistema de pensiones sobre el ahorro está en que mejora las condiciones para ahorrar. Asimismo, el sistema de AFP en su conjunto tiene inversiones en el principal mecanismo de financiamiento de la vivienda en Chile, que es la letra hipotecaria (uno toma un crédito en un banco y éste emite una letra y capta recursos con un calce de plazo con el del crédito). El banco no tiene que intermediar plazos, toma exactamente para un plazo determinado. Los fondos de pensiones tienen invertido 3 500 millones de dólares en letras hipotecarias y eso equivale a dos tercios del total de letras emitidas, ejemplo importante del impacto de los fondos de pensiones sobre el sistema financiero. Pero, hay otros: el mayor desenvolvimiento de las bolsas, que se ve a través de la profundización de los mercados, el aumento en los montos transados, el establecimiento de un sistema de clasificación de riesgos que no existía con anterioridad a la instauración del sistema. Lo interesante de esta situación es que justamente la regulación trata de evitar que el mercado de capitales se desenvuelva a costa del sistema de pensiones, vale decir, busca generar la máxima cantidad de resguardos posibles, de manera que por desarrollar el mercado de capitales no se termine perjudicando los recursos que están acumulados en los fondos.

Los resguardos tienen que ver con límites de inversión especiales para emisores relacionados, de manera de reducir los conflictos de interés o la incidencia de los conflictos de interés. Todas las transacciones tienen que hacerse en mercados formales y otros resguardos que tienen que ver además con la preservación del patrimonio fiscal desde el punto de vista de que hay garantías comprometidas.

Todo esto son añadidos —que, bienvenidos sean porque son positivos—, pero el objetivo principal es el financiamiento de las pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1995), "Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina (LC/R.1575), Santiago de Chile.

_____ (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social* (LC/G.1954), Santiago de Chile.

Durán, Viviana (1993), "La evasión en el sistema de seguridad social argentino", en *Serie Política Fiscal*, N°20 (LC/L.802), CEPAL, Santiago de Chile.

Mesa-Lago, Carmelo (1996), "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales" en *Revista de la CEPAL*, N°60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile.

Schulthess, Walter y Gustavo Demarco (1992), *Sistema de pensiones en América Latina; Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, SRV Impresos, Santiago de Chile.

Schulthess, Walter y Rubén Lo Vuolo (1991), *Régimen de previsión de trabajadores independientes*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

Nº	Título
1	Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2	Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3	Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4	Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5	Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6	Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7	María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8	Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9	Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10	John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11	Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12	Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13	Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.

- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996), Vol. I, noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996/Add.1), Vol. II, diciembre de 1996.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Sandra Almeida y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.