

# PENSIONES DE RETIRO (SEGURIDAD SOCIAL).- ESQUEMAS NACIONALES SEGURO SOCIAL Y FONDOS PRIVADOS

## Argentina

Jose Brito Peret

### **I.- BREVE REFERENCIA GENERAL AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

- 1.- **Enuncie las contingencias cubiertas por el sistema nacional de la Seguridad Social.**
- 2.- **Carácter público, privado o mixto del sistema general que cubre el conjunto de las contingencias o de los subsistemas que cubren cada una de aquellas.**
- 3.- **Fuentes de financiamiento del sistema general o cada uno de los subsistemas.**

#### **Ap. 1.-**

##### **a) Breve exposición de las contingencias.-**

De conformidad a una difundida postura doctrinaria ceñida a reconocer que el objeto de la Seguridad Social son las necesidades colectivas derivadas de las contingencias sociales, podríamos esquematizar la protección dispensada por el marco jurídico argentino de la siguiente manera :

##### **I.- Vejez, invalidez y muerte.-**

Se hallan cubiertas por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones ( SIJP ; ley 24.241 ) – al que luego nos referimos – y abarca las necesidades derivadas de la incapacidad física o psíquica para el trabajo, en unión de las consecuencias biológicas de la vejez como de las económicas ante el fallecimiento del afiliado o jubilado con familiares a cargo.-

##### **II.- Accidentes y enfermedades del trabajo.-**

Mientras que la cobertura para el trabajador en relación de dependencia ante la enfermedad y accidente inculpable la otorga la Ley del Contrato de Trabajo ( LCT ; ley 24.744 ), el amparo por el accidente de trabajo en cuanto éste supone la muerte o disminución de la capacidad laborativa y la enfermedad profesional se halla contemplado en la Ley de Riesgos de Trabajo ( LRT ; ley 24.557 ) , entre cuyas características sobresale el hecho incorporar, como regla general, la obligatoriedad del seguro y el de eliminar la opción por el sistema de responsabilidad civil, con una severa limitación de los supuestos que otorgan derecho a reclamar, con fundamento en aquél, una reparación integral.-

##### **III.- Desempleo.-**

La ley 24.013 ha implementado una política social de empleo orientada a regularizar el que no se halla registrado.- Establece, asimismo, los requisitos para el goce de las prestaciones por desempleo aplicable a todos los trabajadores cuya contrato se rija por la Ley de Contrato de Trabajo ( LCT ) pero sin comprender a los rurales, los del servicio doméstico y a quienes hubieren dejado de prestar servicios en la Administración Pública afectados por medidas de racionalización administrativa.-

##### **IV.- Asistencia Sanitaria.-**

Como forma de asegurar el derecho a la salud y, al mismo tiempo, proveer a su conservación y cuidado, el régimen de Obras Sociales ( ley 23.660 ) concreta un sistema de protección sanitaria para los trabajadores comprendidos en los convenios colectivos, además de los del sector público, los jubilados y pensionados y los beneficiarios de prestaciones no contributivas.- Este sistema se complementa, con los alcances de un seguro social, a través del denominado Sistema Nacional del Seguro de Salud ( ley 23.661 ) que incluye, además de los beneficiarios de la Ley de Obras Sociales, a los trabajadores autónomos y aquellas personas que con residencia permanente en el país, se encuentren sin cobertura médico-asistencial, por carecer de tareas remuneradas o beneficios previsionales.-

#### V.- Cargas de familia.-

Las necesidades derivadas de las cargas de familia se hallan cubiertas por el régimen de Asignaciones Familiares ( ley 24.714 ), de base contributiva, a cargo de los empleadores como de los responsables del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley de Riesgos de Trabajo ( LRT ). Las prestaciones reconocidas por éste régimen son las siguientes : a ) asignación por hijo ; b) por hijo con discapacidad ; c) prenatal ;d) por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal ; e) por maternidad ; f) por nacimiento ; g) por adopción ; y h) por matrimonio.

La ley 24.714 excluye de las prestaciones enumeradas precedentemente, con excepción de las asignaciones por maternidad y por hijo con discapacidad, a los trabajadores que perciban una remuneración superior a \$ 1.500.-

#### **b) Características de la previsión social en la República Argentina**

El ordenamiento previsional vigente brinda cobertura a las contingencias sociales especialmente tipificadas en la respectiva norma que es la ley 24.241, a través de la cual fue creado el denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones ( SIJP ) que comprende:

- a) un régimen previsional público (Régimen de Reparto), administrado por el del Estado quien otorga prestaciones por medio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).
- b) un régimen previsional de capitalización individual (Régimen de capitalización) cuya gestión ha sido delegada en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

La sanción de la citada norma, en el transcurso del mes de setiembre de 1993, significó un cambio estructural y se caracteriza por incluir, obligatoriamente, a todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñan tanto en carácter de autónomos como en relación de dependencia, en la actividad privada y pública, a quienes les ha sido reconocida la libre opción por uno u otro régimen.

De esta manera, el art.1º establece, con clara delimitación, que el SIJP instituido con alcance nacional, está llamado a cubrir tan sólo, como contingencias básicas, a la *vejez, invalidez y muerte*.-

#### Ap. 2.

El SIJP comprende dos regímenes, de naturaleza disímiles, a los cuales se les aplican disposiciones generales comunes sin perjuicio de los preceptos específicos que han sido delineados para cada uno de ellos.-

- a) En el primero, **de carácter público**, cuyo financiamiento responde al mecanismo de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad, el Estado administra tanto los aportes de los afiliados que optaran por pertenecer al mismo como así también las contribuciones de los empleadores además de los beneficios que concede a favor de las personas incluidas en el respectivo ámbito de protección.

Por reparto asistido la doctrina entiende que al reparto puro de los aportes y contribuciones, se suma la asistencia proveniente de otros recursos (impuestos, privatizaciones y los recursos adicionales fijados en la ley de presupuesto).

- b) El segundo de los regímenes, basado en **la capitalización individual** de los aportes de los afiliados el cual, por más que prevea la participación de sociedades mercantiles en la administración de los fondos recaudados, posee inocultable **carácter mixto** toda vez que el Estado administra una parte de los aportes, las prestaciones que otorga y la totalidad de las contribuciones de los empleadores.

Cada afiliado posee una cuenta individual administrada por sociedades anónimas, denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) donde sus aportes son depositados - previa deducción de las respectivas comisiones y pago del seguro de invalidez y fallecimiento – los cuales se van acumulando por las sucesivas contribuciones a lo que se suma la rentabilidad generada por las inversiones que de estos fondos se halla a cargo de las aludidas AFJP.-

Del saldo obtenido durante el curso de la vida activa, cuya cuantía dependerá del monto del ahorro, recién podrá disponerse a fin de acceder a una jubilación bajo la modalidad de renta vitalicia, retiro programado o retiro fraccionario, los hombres a los 65 y las mujeres a los 60 años de edad .

La circunstancia de que los afiliados a éste régimen reciban del Estado otras prestaciones, no permite sostener que el mismo se exhiba como un sistema puro de pensiones privadas.- Cabe admitir, de todas maneras, que la intervención conferida a la actividad privada en el campo de la Seguridad Social, por medio de las AFJP, ha constituido una significativa innovación en nuestro país.

Por cierto que al régimen de capitalización se destina la totalidad de los aportes personales de los trabajadores bajo relación de dependencia que optaron por pertenecer a dicho régimen y una parte de los correspondientes a los autónomos; a su vez, al régimen de reparto confluyen las contribuciones de los empleadores y los restantes aportes de los autónomos .

Si se tiene en cuenta, como sostiene parte de la doctrina, que la contribución del empleador constituye una especie de salario diferido o que las cotizaciones de los autónomos se distribuyen entre ambos regímenes, con las finalidades ya expresadas, todo ello hace ver que la precitada asignación de recursos llega a exhibir elementos solidarios.

Empero, lo expresado aquí adquiere una mayor significación tratándose de los trabajadores autónomos puesto que la parte más importante de sus aportes personales no se halla destinada a enriquecer las respectivas cuentas individuales, sino que se dirige a la formación del fondo solidario, que en sustancia conforma el régimen de reparto.

### **Ap. 3**

El mecanismo de financiamiento arbitrado en la ley vigente para el régimen público descansa, básicamente, en las contribuciones de los empleadores - entre ellos, el propio Estado - cuyo porcentaje es del 16% de la remuneración de sus dependientes.-

Es de acotar que en virtud de lo reglado por el decreto 2609/93 y sus modificatorios, quedó establecida la disminución de las contribuciones patronales para determinadas actividades en proporciones variables según la zona geográfica las cuales, fuerza es reconocer, han venido siendo objeto de sucesivas escalas de reducción.

En este segmento corresponde incluir, asimismo, el aporte personal obligatorio de los trabajadores en relación de dependencia que ha sido fijada en el 11% mensual de las remuneraciones computables mientras que el que deben efectuar, en forma mensual, los trabajadores autónomos alcanzan el 27% de las rentas imponibles atribuidas a distintas categorías de referencia.

Respecto al ingreso de los autónomos hay que destacar que 11 puntos de los 27 financian el régimen elegido por el trabajador autónomo mientras que los 16 restantes se destinan al financiamiento del régimen de reparto.

Tal como ya lo hemos adelantado, ello demuestra que la parte más importante de sus aportes no se halla destinada a enriquecer las respectivas cuentas individuales, sino que está dirigida a la formación del fondo solidario que en sustancia conforma el régimen público.

La obligación de aportar alcanza a todas las personas físicas comprendidas en el SIJP, sin distinción de sexo, mayores de 18 años, ingreso éste que tiene lugar en los plazos y con las modalidades que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en razón de constituir el organismo encargado de la aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la Seguridad Social (decreto 507/93, ratificado por ley 24.447 y modificado por decreto 863/98).

Entre las otras fuentes que nutren al régimen público se destacan la recaudación del impuesto a los bienes personales no incorporados al proceso económico o aquél que lo sustituya y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio como así también los recursos adicionales que en forma anual establezca el Congreso en la ley de presupuesto.- Existen otros ingresos pero ellos son de menor significación económica.

En el tema corresponde incluir a la ley 24.699 en oportunidad de haber individualizado determinados recursos para el financiamiento del SIJP con vigencia hasta el 31/XII/98, como fecha límite.-

Entre las asignaciones destinadas a tal fin se destacaron, por ejemplo, el 21% de lo recaudado por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás, etc.; el producido de impuestos que gravaran el gasoil, diesel-oil, kerosene y gas natural comprimido y con una limitación del 10%, el de los automotores, chasis con motor y motores de tales vehículos que utilizaran como combustible el gasoil.-

En la actualidad, y en observancia de la aludida finalidad se destina de la recaudación impositiva el 10% del Impuesto al Valor Agregado ( IVA ); el 90% del Impuesto a los Bienes Personales; el 20% del Impuesto a las Ganancias y una parte de los impuestos coparticipados con las provincias al igual que el 30% de los ingresos provenientes de las privatizaciones.

Tratándose del régimen de capitalización corresponde computar como otra alternativa de ahorro individual, aparte de la rentabilidad de los aportes personales del trabajador que optara por dicho régimen, los depósitos convenidos y las imposiciones voluntarias.- Estas últimas le permiten al afiliado incrementar el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual y, por lo tanto, el monto del beneficio a recibir o, alternativamente, poder anticipar su jubilación constituyendo un beneficio tributario toda vez que resulta deducible de la respectiva base del impuesto a las ganancias.

En el caso de los depósitos convenidos, que no constituyen remuneración para ningún efecto legal y tampoco se considerarán como renta a los efectos tributarios, los afiliados pueden convenir con cualquier persona física o jurídica, mediante contrato escrito, el depósito de importes de carácter único o periódico en la respectiva cuenta de capitalización, los cuales reconocen la misma finalidad que la descripta para las imposiciones voluntarias.

Entre las innovaciones que ha traído consigo la implantación del SIJP, adquiere particular relieve la permanente individualización de los aportes y contribuciones que ingresen al sistema, durante todas las etapas que demande la operatoria relacionada con su recaudación, transferencia y registración ( conf. decreto 1021/94 ) .- Ello ocurre mediante la utilización de la clave personal (CUIT o CUIL) atribuida a cada trabajador en relación de dependencia o autónomo por vía de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) .

## **II.- ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES**

- 1.- Enuncie los principios que lo informan (v.g. solidaridad, universalidad, obligatoriedad, igualdad u otros) indicando muy brevemente en qué se manifiesta cada uno.**
- 2.- Identifique los objetivos del sistema de pensiones (asegurar nivel de vida de subsistencia, el nivel de vida gozado en actividad, otros).**
- 3.- Informe acerca del ajuste del régimen nacional a las prescripciones de los convenios 102 y 128 de la OIT ( indique si su país ha ratificado alguno de ellos o ambos ).**

### Ap. 1.-

Los principios que adquieren relevancia en el actual sistema nacional de jubilaciones y pensiones, son los siguientes:

#### a) Solidaridad.-

Encuentra aplicación a través de la Prestación Básica Universal (PBU), a cargo del Estado, que perciben tanto los afiliados al régimen público (de reparto) como al de capitalización individual.- Es un haber básico, que en la actualidad es de \$ 200 mensuales, el cual permite que no exista diferencia entre los jubilados más que en función de los años de aporte.- Este haber resulta equivalente a 2,5 veces el Módulo Previsional (MOPRE); como el valor para el año 1998 como así también para 1999 fue fijado en \$ 80 mensuales, es por esa razón que la PBU mínima es de \$ 200 ( 2,5 x 80 ).

#### b) Universalidad.-

El SIJP reconoce un amplio campo de aplicación personal, alejándose de una adaptación sectorial.- Ha incluido, en fecha reciente, a los trabajadores rurales a quienes les reconoce el beneficio de la jubilación por edad avanzada ajustada - según lo preceptuado en la Resolución 2/99 de la Secretaría de Seguridad Social - a la modalidad discontinua de esta clase de labores con el permanente cambio de empleadores así como el desempeño en tareas temporarias o cíclicas.

Con referencia a los autónomos, interesa precisar que se trata de un sector cuestionado en razón de la fuerte evasión previsional que ofrece.- Según datos de mediados del año 1998, sobre un total de 4.700.000 trabajadores o profesionales independientes, alcanzaban a 1.600.00 los afiliados, de los cuales tan sólo 864.000 abonaban regularmente los aportes a la Seguridad Social; vale decir, que cuatro de cada cinco autónomos resultaban evasores del sistema, situación ésta que por guardar relación con algunas iniquidades del propio régimen ha desembocado en una iniciativa - anunciada en la Secretaría de Equidad Fiscal - tendiente a concretar una reforma integral del sistema de jubilación de los autónomos.

#### c) Subsidiariedad.-

Conforma un concepto suficientemente abonado, tanto por la doctrina nacional como por los Documentos Pontificios, en el plano internacional.- El doble contenido que caracteriza a este principio permite sostener, en primer lugar, que el Estado no debe llevar a cabo lo que pueden hacer los individuos y los cuerpos e instituciones intermedias ; y, en segundo término, el Estado debe procurar a los precitados actores, todo aquello que sólo él puede brindar o puede procurárselos mejor que los particulares, función ésta que debe ser cumplida en forma complementaria y sin desconocer que la criatura humana es el primer responsable de su propia vida, en la medida que posee libertad de opción.-

Ello así, en la estructuración del SIJP es dable hallar un reflejo del mentado principio, toda vez que el Estado, sin abdicar de su responsabilidad primaria en materia de Seguridad Social, y como forma de responder a la necesidad de ayuda más eficaz para lograr el bien común (v."Gaudium et spes", 75 ) , coordina y orienta la acción de la iniciativa privada en la gestión de beneficios previsionales.-

#### d) Obligatoriedad.-

Como ocurriera, en términos generales, en todos los regímenes jubilatorios argentinos, la ley 24.241 prescribe con carácter imperativo la afiliación o incorporación de aquellos a quienes declara comprendidos dentro de su ámbito de aplicación personal, obligatoriedad que se compadece con los fines de protección social a los cuales responde la implantación del sistema y se vincula, además, con la irrenunciabilidad de los beneficios de la Seguridad Social establecida en la Constitución Nacional (art.14Nuevo, párrafo tercero).

Sin embargo, cabe una aclaración que posee entidad.

En efecto, a diferencia de lo que fuera consagrado en el antiguo sistema, la aludida obligatoriedad no se halla impuesta de manera expresa en las normas que concretan los deberes de los empleadores y de los trabajadores dependientes y autónomos.- Más aún, la ley tampoco llega a consignar un plazo para que esos trabajadores soliciten la afiliación al comenzar su actividad laboral como - reiteramos - ocurría en el sistema previsional anterior.

Sólo existe una referencia en el régimen de capitalización individual en donde se ha dispuesto que el trabajador debe comunicar a su empleador, dentro de un plazo de 30 días corridos desde la iniciación de la relación laboral o desde el ejercicio de la opción, la AFJP a la cual ha decidido su incorporación.

Es de reconocer, empero, que el punto no deja de ser opinable, toda vez que, con un alcance más limitado en sus consecuencias, podría afirmarse que la obligación de afiliar al personal ha quedado localizada en cabeza de la parte empleadora.-

Se trata de una solución que es dable extraer de un análisis armonizante de las previsiones del art.12,inc."i", que aluden a las obligaciones de los empleadores de denunciar toda circunstancia concerniente a los trabajadores que afecte el cumplimiento de las obligaciones que a éstos y a los dadores de trabajo imponen las leyes de previsión, con las contenidas en la primera parte del art.2º de la ley del SIJP, en orden a concretar para las personas mayores de 18 años , no sólo la incorporación obligatoria sino también la sujeción a las disposiciones sobre afiliación.-

#### d) Igualdad.-

La ley traduce la idea de que existe un tratamiento igual en iguales circunstancias de los sujetos protegidos y resulta operativo en la medida que el objetivo del SIJP reside en que la mayoría de población se encuentre tutelada e integrada bajo un mismo cuerpo normativo.

Ofrece reparos, sin embargo, la uniformidad alcanzada respecto al tratamiento de un régimen previsional que incluya por igual a trabajadores dependientes y autónomos.- Y ello no sólo por la peculiar característica inherente a éstos últimos, consistente en la inexistencia de la figura del empresario, de modo que no se

encuentran en relación jurídica laboral, sino por los problemas que tradicionalmente ha planteado la respectiva afiliación unida a la cotización y observancia regular del abono, como a la valoración de las diversas situaciones protegibles.-

En la doctrina argentina, desde años atrás, quedó explicitada las diferencias que existen entre estos dos sectores de trabajadores, no solamente desde el punto de vista jurídico y económico, sino también en el campo social.-

El tiempo dirá, entonces, si resultó acertada, desde un ángulo de mira técnico, la decisión del legislador del SIJP de dispensar análogo tratamiento previsional al trabajador por cuenta propia como al por cuenta ajena, sin reparar en la relevancia de los beneficios que éstos últimos disponen ( v. gr.: la licencia paga por enfermedad) frente a los primeros separándose, de esta manera, del anterior criterio legislativo de regular en dos normas legales ( conf. leyes 18.037 y 18.038 ), la situación previsional de los dependientes y de los autónomos.-

Otra reflexión. -Adquiere importancia sobre este tema que uno de los pilares de la reforma establecida por la ley 24.463 al art.188 de la ley del SIJP, referida a la posibilidad de disminuir las contribuciones patronales destinadas al financiamiento de la Seguridad Social “ únicamente en la medida que fueran efectivamente compensadas con incrementos en la recaudación del sistema o con aportes del Tesoro que equiparen dicha reducción “, no llegó a aplicarse a los trabajadores autónomos habiéndolos dejado, por lo tanto, en franca desigualdad de condiciones con relación al resto.-

#### Ap.2.-

La concepción del SIJP apunta a los dos niveles planteados en el cuestionario pero lo cierto es que ello resultó más claro en el antiguo sistema, en donde la interpretación de su normativa permitió establecer que la adaptación de la prestación jubilatoria se consideraba cumplida cuando a través de un haber actualizado, el jubilado conservaba una situación patrimonial proporcionada a la que le correspondería de haber continuado en actividad.

Al respecto, no cabría descartar que en el futuro mediato, cuando no existan beneficiarios con derecho a la Prestación Compensatoria, el sistema tan sólo reconocerá como objetivo que el beneficio que se obtenga se relacione, únicamente, con el nivel de ahorro individual en actividad.-

#### Ap. 3.-

Los Convenios 102 y 128 de la OIT, no han sido ratificados por la República Argentina.-

Cabe manifestar, no obstante, que sus prescripciones han sido tenidas en cuenta por el legislador al momento de establecer las normas operativas en el sistema de Seguridad Social.

Existe un rico entramado de normas jurídicas que tienden a lograr una cobertura mínima frente a las distintas contingencias sociales, tanto para los dependientes como para los autónomos, lo que no empece a que existan fallas potenciales traducidas por la virtual exigüidad de las prestaciones como así también personas marginadas de todo beneficio por problemas demográficos, culturales y económicos.

Las estimaciones permiten descubrir que las mencionadas prestaciones distan de suscitar un sentimiento generalizado de seguridad ante la vejez.

### **III.- TIPIFICACION Y DESCRIPCION DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES**

**Se trata de un sistema :**

- 1.- Exclusivamente público**
- 2.- Exclusivamente privado**
- 3.- De coexistencia de un régimen público y un régimen privado en paralelo (aclare si la inserción en uno u otro depende de la elección del afiliado, su condición o categoría ocupacional u otra circunstancia).**
- 4.- Mixto ( combinación de programa público o privado).**
  - a) Combinación de elementos públicos y privados en un programa único (v.g.con prestaciones financiadas en parte con recursos públicos, provenientes del tesoro o**

contribuciones específicas y en parte con un sistema de capitalización individual o colectiva de administración privada).

- b) **Combinación de varios pilares o componentes (identifíquelos y describa sucintamente su contenido).**
  - b.1. **Pilares o componentes públicos**
  - b.2. **Pilares o componentes privados**
  - b.3. **Componentes o pilares mixtos**
- 5.- **Sistema que combina en paralelo un sistema público y otro mixto, éste último según alguno de los tipos descritos en 4.**
- 6.- **Alguno de los sistemas anteriores, acompañado además de un régimen subsidiario de carácter asistencial y no contributivo.**
- 7.- **Otro sistema.**

**Acto seguido, descripción del sistema nacional de pensiones de retiro en forma breve y esquemática.**

- A.- **Si se trata de un sistema que esta compuesto por más de un Régimen, indique las relaciones existentes entre ellos. Indique en particular si es posible optar entre ellos o si pertenecer a uno u otro depende del nivel salarial o de algún otro criterio.**
- B.- **En tanto el sistema esté compuesto por más de un régimen, proporcione la información que a continuación se requiere, con relación a cada uno de ellos.**
  - 1.- **Informe cuáles son los riesgos cubierto por el sistema (vejez, invalidez, muerte, gastos de sepelio, etc.).**
  - 2.- **describa esquemáticamente su ámbito personal.**
  - 3.- **Indique en que función participa el Estado (administración y gestión directa del sistema, regulación, supervisión, garantía, financiación, otras).**
  - 4.- **Organismos de gestión, administración y recaudación del sistema (indique su carácter público o privado, naturaleza y funciones).**
  - 5.- **Indique si es un régimen de cotizaciones definidas, de prestaciones definidas o con componentes de una y otra naturaleza.**
  - 6.- **Su financiación:**
    - a) **responde al criterio de reparto o capitalización, colectiva o individual con cuentas individuales teóricas o reales.**
    - b) **es exclusiva para el sistema de pensiones de retiro o tiene por objeto al sistema de pensiones de retiro junto con el de cobertura de salud y/o de otras contingencias.**
    - c) **informe la fuente de los recursos (cotizaciones ¿de quienes?, aportes estatales provenientes de rentas generales o impuestos específicos, etc.).**
  - 7.- **Indique los criterios que se utilizan para determinar las prestaciones.**
  - 8.- **Informe cuáles son los beneficios previstos por el sistema (pensión ordinaria, anticipada, retiro por invalidez, pensión por supervivencia, otros).**
  - 9.- **Identifique, si los hay, cuáles son los criterios legales y reglamentarios para la inversión de los fondos que recauda el sistema.**
  - 10.- **Detalle cuáles son las prestaciones que se otorgan con relación a cada uno de los beneficios previstos en el régimen del que se trata. Indique cuál es la técnica y fuente de financiación para cada una de ellas.**
  - 11.- **Indique si existen mecanismos de participación o supervisión tripartita.**

**I.- Instauración de un sistema mixto.-**

La ley 24.241 introdujo en la República Argentina un sistema mixto al establecer, dentro del SIJP. ("Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones") un régimen público (de reparto) y un régimen de capitalización individual en donde resulta obligatoria la afiliación o incorporación de aquellos a quienes declara comprendidos dentro de su ámbito de aplicación personal.

La elección por uno u otro régimen queda librada a la voluntad individual de cada trabajador con la característica que es única, independientemente que en forma simultánea el afiliado desarrolle varias actividades, sean éstas dependientes o autónomas.

**II.- Las relaciones entre los regímenes.- La opción.- Revocabilidad.-**

La incorporación a uno u otro régimen se concreta a través de una opción que el trabajador debe formular en términos negativos, esto es, mediante una declaración por no quedar comprendido en el régimen de capitalización, de modo que la ausencia de tal manifestación surte como efecto el ingreso concluyente a dicho régimen puesto que, de darse este supuesto, el trabajador no cuenta con la posibilidad de modificar, con posterioridad, su situación de pertenencia.

Por el contrario, el trabajador que decidió ingresar al régimen público puede, transcurrido un lapso, revocar su anterior declaración negativa y afiliarse al régimen de capitalización, claro que en forma definitiva.- Ello es así por cuanto la ley 24.241, en la inicial estructuración del sistema, ha partido de un supuesto como lo es que los afiliados pertenecen al régimen de capitalización y sólo podrán ingresar al régimen público, como lo hemos ya señalado, mediante una declaración de voluntad por escrito ante el empleador quién, con posterioridad, debe informar del contenido de dicha decisión a la autoridad de aplicación (Administración Nacional de Seguridad Social -ANSeS- ).

En el caso de los trabajadores autónomos, la opción debe ser realizada en forma directa por ante la ANSeS.

En el desenvolvimiento del régimen de capitalización, cuya gestión se halla a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones ( AFJP ) opera el principio de libre elección para seleccionar la respectiva Administradora entre las quince entidades que, en la actualidad, vienen actuando en este campo, de las cuales, las cuatro mayores concentran el 69% del total de afiliados y de aportantes.

Por otro lado, es de destacar que al afiliado le ha sido reconocida la facultad de traspaso de una Administradora a otra, hasta dos veces por año calendario , con sujeción a la observancia de determinados requisitos.

### III.- Las contingencias.- Su cobertura.-

Las contingencias sociales contempladas, tanto por el régimen público como por el de capitalización individual , son las de vejez, invalidez y muerte.

#### a) Régimen público

Vejez.- Se cubre a través de una prestación que posee tres componentes

-- *Prestación Básica Universal (PBU).*-

Es otorgada por el Estado .Requiere 65 años de edad en los hombres y 60 en las mujeres, con 30 años de servicios con aportes computables equivalente, en la actualidad, a una jubilación mínima. Se trata de un monto fijo y uniforme, calculado sobre la base de una unidad de referencia -MOPRE - al margen del salario percibido por el trabajador.-

-- *Prestación Compensatoria (PC).*-

A cargo también del Estado.- Representa el reconocimiento a los años aportados al antiguo sistema previsional por los afiliados pertenecientes tanto al régimen público como al de capitalización. Los requisitos son los mismos que para el goce de la PBU y su monto es un porcentaje - el 1,5% - por cada año de aportes efectuados al reemplazado sistema previsional.-

-- *Prestación Adicional por Permanencia (PAP).*-

También la entrega el Estado surgiendo como efecto de la elección por el régimen público.- Los requisitos son los mismos para tener derecho a la PBU y la forma de calcularla es sobre la base de un porcentaje del sueldo promedio de los últimos diez años trabajados que es igual a 0,85% por cada año de aportes al SIJP.-

Particular importancia reviste el hecho que los beneficios de la PBU como de la PC, resultan comunes para los afiliados al régimen público como al de capitalización individual.

De conformidad a una modificación legislativa introducida al SIJP en setiembre de 1994, quedó reconocida para los afiliados de ambos regímenes, la Jubilación por Edad Avanzada , novedosa prestación a operar en la contingencia por vejez para todas aquellas personas que hubieran cumplido 70 años edad, cualquiera fuera su sexo y acrediten, además, determinados años de servicios con aportes computables.

Invalidez.-

La incapacidad en forma total y permanente (66%) cuya determinación se establece por Comisiones Médicas - que son las que también intervienen en las solicitudes de los afiliados al régimen de capitalización - y la circunstancia de estar comprendido en el SIJP al momento de invalidarse otorga derecho al denominado *Retiro por Invalidez* al que se arriba en dos etapas puesto que en la primera, en la que posee virtualidad el dictamen transitorio, se apunta a lograr la rehabilitación psicofísica y recapitación laboral del afiliado.- El *Retiro Definitivo de Invalidez* recién se otorga una vez transcurrido tres años de la fecha del dictamen transitorio.-

Cabe llamar la atención acerca de que la ley 24.241, en lugar de relacionar la prestación por incapacidad o muerte con su efectivización en el transcurso de la actividad laboral, la subordina al oportuno cumplimiento de un tiempo mínimo de cotizaciones, sobreviniendo así tres categorías de aportantes en función de la regularidad de dichos pagos.

Ellas son:

- a) aportante regular;
- b) aportante irregular con derecho; y
- c) aportante irregular con pérdida de derecho.

En el primer caso - aportante regular - el haber de retiro consiste en el 70% del ingreso base, que es el promedio de las remuneraciones y/o renta de autónomos percibidas en los 60 meses anteriores a la solicitud o fallecimiento, descartándose los períodos de inactividad.- El segundo supuesto – aportante irregular con derecho - recibe como haber el 50% del ingreso base.- Por último, el aportante irregular sin derecho no accede al beneficio, ello sin perjuicio de la posibilidad para los afiliados al régimen público de reencauzar sus aportes en el futuro.- Tratándose de los pertenecientes al régimen de capitalización, lo cierto es que verán reducida su expectativa a lo que resulte de lo acumulado en la respectiva cuenta.

La definición de *regularidad* vigente prescripta por el decreto 460/99, con el manifiesto deseo de superar deficiencias de normas previas que conducían a soluciones injustas – decreto 1120/94; 679/95 y 136/97 - apunta a considerar como aportante regular al afiliado al que se le efectuaron retenciones durante 30 meses como mínimo de los 36 meses anteriores a la fecha de solicitud o a la del fallecimiento.- En el caso de los irregulares con derecho, las retenciones deben operar durante los 18 meses dentro de los 36 anteriores a las fechas precedentemente indicadas.- Es importante tener presente esto último, puesto que la norma aplicable no reconoce derecho a los afiliados que no cumplan con las aludidas formalidades.-

De todos modos, hay que resaltar los nuevos requisitos establecidos en el decreto 460/99, a fin de considerar la *regularidad o irregularidad* de los aportantes, como así también la variante de haber incluido a los trabajadores que desempeñan tareas discontinuas, claro que con porcentajes mínimos que difieren de los anteriores, aunque es de anotar que el dispositivo legal no individualiza las labores que responden a dicha característica.-

El enfoque novedoso de esta norma reglamentaria reside en la posibilidad de reducción de los períodos exigidos para aquél afiliado en relación de dependencia o autónomo, que no alcanzare el mínimo de años de servicios exigido en el régimen común o diferencial en que se hallare incluido, en tanto y en cuanto acreditare, al menos, el 50% de dicho mínimo y el ingreso de las cotizaciones correspondientes.-

Esta solución habrá de permitir, entonces, al afiliado que justifique, como mínimo, 15 de los 30 años de servicios exigidos por la ley 24.241 para obtener una jubilación ordinaria, acceder al retiro por invalidez o a la pensión por fallecimiento, con carácter de irregular con derecho, si bien es de aclarar que al mentado mínimo se le añade otra exigencia, como es la de tener que acreditar aportes en 12 de los 60 meses anteriores a la solicitud del retiro por invalidez o a la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad.-

Respecto a las labores discontinuas, los aportantes irregulares con derecho al beneficio son aquéllas que demuestren haberseles efectuado retenciones durante seis meses, como mínimo, dentro de los 36 meses anteriores a los acontecimientos ya descriptos y siempre que se les hayan practicado sobre remuneraciones no inferiores a \$ 1.440 ( 18 MOPRE ) durante el período exigido.-

Con relación a esta categoría de los trabajos discontinuos, señalemos que para contar con los derechos de un aportante regular, corresponde probar retenciones durante diez meses, como mínimo, dentro de los 36 meses anteriores a la solicitud de los mencionados beneficios y siempre que se hubieren llevado a cabo sobre un total de remuneraciones no inferior a \$ 2.400 ( 30 MOPRE ).-

#### Muerte.-

Se otorga la *Pensión por Fallecimiento* ante el deceso del trabajador en actividad o jubilado, comprendido en el SIJP .-

Sobre el particular, interesa precisar dos aspectos: primero, que resultan comunes para todos los afiliados del SIJP, las normas y procedimientos aplicables para la obtención de los beneficios de invalidez y pensión por fallecimiento.

En segundo lugar, resaltar que en la legislación argentina, el vocablo "*pensión*", utilizado inicialmente junto al de "*jubilación*" - entendida ésta como la prestación mayor que se otorgaba a quienes reunieran íntegramente los requisitos básicos de edad, antigüedad de servicios y aportes obligatorios - posee un significado específico al identificarse con la prestación que corresponde a los causahabientes, cuando fallece el jubilado o el causante con derecho a jubilarse, siendo que la muerte implica el desamparo, real o presunto, de las personas vinculadas con el afiliado o beneficiario fallecido.

Ello lo diferencia de otros países, en donde el sentido genérico que se le atribuye a la pensión, involucra a todo beneficio de pago periódico y continuado.- De ahí que la distinción en el derecho positivo argentino, entre "jubilación" y "pensión" fuera adoptado en el tiempo pasado, según se tratara de beneficiarios directos o indirectos.

#### **b) Régimen de Capitalización Individual.-**

Las contingencias previstas son las mismas que en el régimen público, esto es, *la vejez, invalidez y muerte* y las prestaciones reconocidas, financiadas por medio de la capitalización de los respectivos aportes - aparte de las que otorga el régimen público, como la PBU y la PC - son las siguientes:

##### 1.- Jubilación ordinaria, en sus modalidades

- Renta vitalicia
- Retiro programado
- Retiro fraccionario.

Es importante aclarar dos aspectos: en primer lugar, que las especies mencionadas no constituyen lo que técnicamente se conocen como prestaciones sino que, por el contrario, aparecen como formas instrumentales de percepción de los correspondientes haberes o capitales.- En segundo término, que tanto los afiliados que cumplan los requisitos para la jubilación ordinaria como los beneficiarios declarados inválidos mediante dictamen definitivo de invalidez, son los que pueden disponer del saldo de su cuenta de capitalización a fin de lograr la respectiva jubilación o el retiro por invalidez.

En rigor, el tercer haber que se percibe en este régimen - es de tener presente que los otros dos, que son la PBU y la PC, se halla a cargo del Estado - en la forma de una renta mensual, dependerá de la cuantía de las cotizaciones del afiliado, de los años aportados por el rendimiento del fondo, de su estado civil, de su sexo, de la existencia o no de hijos discapacitados y de las comisiones que deduzca la AFJP sobre el 11% de los aportes, entre otras variables.

Es que esta jubilación, es un seguro de retiro especial en donde los aportes de los trabajadores se capitalizan en una cuenta a la tasa de rendimiento de las inversiones efectuadas por la AFJP., quien en razón de administrar ése fondo cobra una comisión mensual que deduce del aporte, a la vez que el fondo puede subir o bajar en razón de los beneficios obtenidos o de los quebrantos que arroje.

Conforme, entonces, a lo expresado con anterioridad, el trabajador al llegar el momento de acceder a la jubilación, con el total acumulado en la cuenta adquiere una renta vitalicia o un retiro programado, cuyo importe mensual se habrá de determinar de acuerdo con la expectativa de vida media de la población aplicada a la composición del grupo familiar de quien solicita la jubilación.

La aludida prestación se concede a los hombres que hubieran cumplido 65 años de edad y las mujeres 60 - sin que fuere necesario contar con un número de años de aportes - salvo que optaren por acogerse a los beneficios de la jubilación anticipada o postergada siempre y cuando se observen los requisitos exigidos

## 2.- Retiro por invalidez.-

Poseen derecho a este retiro los afiliados que sufran una disminución de las dos terceras partes de la capacidad psicofísica laboral siendo sus particularidades análogas a las que acompañan su reconocimiento en el régimen de reparto.

Tanto para el caso de invalidez como para el del fallecimiento, se determina el capital necesario para obtener una renta vitalicia cubriéndose la diferencia con relación al saldo acumulado en la respectiva cuenta de capitalización, por medio de la contratación de un seguro de invalidez y fallecimiento.- El haber de retiro por invalidez es igual al 70% del promedio de las remuneraciones percibidas por el afiliado en los cinco años previos a la declaración de invalidez.

## 3.- Pensión por fallecimiento.-

Corresponde tener en cuenta las situaciones relacionadas no sólo con el :fallecimiento del jubilado o bien con la del beneficiario del retiro por invalidez sino también con la del afiliado en actividad, dado que los referidos estados son los que legalmente permiten acceder a la respectiva prestación.

De este modo, la ley reconoce como beneficiarios, a los que denomina derechohabientes, a la viuda o el viudo; la conviviente o el conviviente; los hijos o las hijas solteras, las hijas viudas, siempre que no gozaren de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva salvo que optaren por la pensión a la que se harían acreedores, con un límite de edad que ha sido fijado en 18 años .- En caso de no existir derechohabientes, corresponde abonar el saldo de la cuenta de capitalización individual a los herederos del causante declarados judicialmente.

Acerca de la "*convivencia*" que genera derecho a pensión, es de observar que su caracterización tiene lugar a través de la figura del "aparente matrimonio" en respuesta al concepto en que se basa la legislación civil argentina sobre la unión monógama de personas de distinto sexo.

En la ley del SIJP, por lo tanto, para los concubinos de uno u otro sexo, el requisito esencial para el reconocimiento del derecho pensionario, es el de la convivencia durante un período inmediatamente anterior al fallecimiento del o de la causante, cuya extensión es la siguiente : a) de cinco años cuando el causante se hubiere hallado separado de hecho o legalmente o haya sido soltero, viudo o divorciado; b) de dos años, únicamente cuando haya habido descendencia , reconocida por ambos convivientes.

c) **Otras prestaciones**

Pensiones a la vejez e invalidez.-

Fuera del régimen jubilatorio, se otorgan prestaciones de carácter no contributivo a beneficiarios directos, a las cuales se denomina - a la manera europea - como pensiones a la vejez y pensiones a la invalidez (leyes 13.478; 18.910; 19.562 y 20.267) que se pagan con fondos de rentas generales (v.art.187,ley 24.241).

Prestación Anual Complementaria ( PAC ).-

Es el nombre atribuido al complemento anual .- Se trata de una prestación reconocida a los afiliados al Régimen Publico (de Reparto) cuyo monto, que se abona en dos cuotas semestrales, se calcula tomando en consideración, en forma exclusiva, las prestaciones que el beneficiario recibe del mencionado régimen. La PAC no deja de alcanzar a los beneficiarios del Régimen de Capitalización, en la medida que perciban las prestaciones del Régimen Publico (de Reparto).

Subsidio por sepelio.-

La contingencia de extinción de la vida humana, como productora de necesidades sociales constituidas por exceso de gastos que reconocen ese origen, ha merecido un especial tratamiento.

En efecto, dentro del sistema nacional de previsión ha sido instituido, a través de la ley 21.074, y como medida que alcanza a ambos regímenes del SIJP, el denominado *subsidio por sepelio*.

Esta prestación consiste en una suma equivalente a tres salarios mínimos, vigentes a la fecha de fallecimiento del causante, que reciben las personas físicas que acrediten haberse hecho cargo de los respectivos gastos funerarios.- La obligación del pago de estos subsidios se halla a cargo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSPJP), a partir de la sanción de la ley 24.624 (v.art.35, ley cit., y decreto 197/97).-

Subsidio por desempleo.-

Establecido en la ley 24.013 para hacer frente a la desocupación forzosa en donde, aparte de la prestación económica que se otorga a quienes se encontraren en situación legal de desempleo, también han sido reconocidos beneficios de otra naturaleza, como las prestaciones médico-asistenciales y el pago de asignaciones familiares.

Para proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la norma, se crea el Fondo Nacional del Empleo.- Entre los recursos se incluyen el 1,5% de la contribución a las cajas de subsidios familiares, los aportes del Estado por vía de la ley de presupuesto en forma anual y los aportes de los beneficiarios de prestaciones previsionales que reingresen a la actividad.-

Dentro del Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (PRONAPAS), creado por el decreto 1547/94, el que cuenta con financiamiento del Fondo Nacional de Empleo y al que pueden acceder los trabajadores desocupados con la finalidad de complementar y actualizar los conocimientos laborales que los habiliten para el ejercicio de una profesión u oficio, han quedado excluidos del mismo los trabajadores en actividad, los desocupados beneficiarios de prestaciones por desempleo y los que perciben jubilaciones y pensiones.-

Subsidio a la pobreza.-

Sobre la base que constituye obligación del Estado proveer a las necesidades básicas de quienes no cuenten con los medios indispensables para satisfacerlas, a fines de 1992 fue instituido un subsidio a favor de los jubilados y pensionados que se encontraran en situación de desamparo, en razón de percibir menores ingresos.- El mecanismo implementado alude a cuantías diferenciadas en dos rangos según que el nacimiento de los beneficiarios hubiera sido anterior o posterior a una fecha de referencia (v. decretos 2627/92; 1524/94; 1010/97 y 259/98).- En la actualidad, la prestación mínima es de \$ 200 mensual y, según cifras recientes, son 664.117 las personas que lo vienen cobrando por hallarse en situación de extrema necesidad.-

En rigor, estos últimos constituyen beneficios que han quedado por debajo de la línea de pobreza debiéndose recurrir, por lo tanto, al mecanismo del asistencialismo a fin de poder paliar las situaciones más afligentes.-

Asignaciones familiares.-

Su propósito esencial apunta a la protección de la familia.- La ley 24.714 (v.art.15), en cuanto establece un sub-sistema no contributivo que se financia con los recursos previstos en el art.18 de la ley 24.241, otorga a los beneficiarios del SIJP, el goce de las asignaciones por cónyuge; por hijo ; por hijo discapacitado y de ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.- Esta ultima asignación ha sido introducida por el decreto de necesidad y urgencia 256/98./.-

**IV.- El Estado y las garantías.-**

Con relación a los alcances de las garantías otorgadas por el Estado, a quien le atañe organizar jurídicamente la prestación previsional y garantizar su efectivo cumplimiento, corresponde distinguir según se trate de los afiliados pertenecientes al régimen público o al de capitalización individual.-

En el primero, en donde resulta nítida la operación a cargo del propio Estado y bajo el método del reparto, descrito como el resultado de un pacto intergeneracional según el cual los trabajadores activos sostienen a quienes han dejado de trabajar o a sus causahabientes, queda garantizado el otorgamiento y pago de las prestaciones si bien cabe resaltar la existencia de un límite expreso que no es otro que el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto.

En el segundo, cuya gestión se halla a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y en donde el afiliado recibe una determinada tasa por mes que, en este caso, a partir del aporte se obtiene en función de las inversiones que aquéllas implementan en distintos instrumentos establecidos en la ley, ha sido asegurada la rentabilidad mínima, la integración de los capitales complementarios y de recomposición en los supuestos de fallecimiento e invalidez, frente a la quiebra de la AFJP e incumplimiento de la Cía. de Seguros de Vida.

La rentabilidad mínima equivale al 70% de la rentabilidad promedio del sistema o a la rentabilidad promedio del sistema menos dos puntos porcentuales, de ambas la que fuese menor.

En el supuesto de que la rentabilidad del fondo de jubilaciones y pensiones resultase, en un mes dado, inferior a la rentabilidad mínima del sistema y la diferencia no pudiera ser cubierta con el fondo de fluctuación y del encaje, encuentra aplicación la garantía estatal destinada a asegurar el funcionamiento del SIJP, que se mantendrá vigente hasta tanto los afiliados o beneficiarios se traspasen a una nueva Administradora.

El hecho de no haberse cubierto el equivalente a la renta mínima con el fondo de fluctuación, o no haberse recompuesto el encaje empleado subsidiariamente dentro de un plazo, produce la disolución de la AFJP.

A su vez, los beneficiarios que hubieran optado por la modalidad de Renta Vitalicia para la percepción de la jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento, también tienen garantizada por el Estado el cobro de esas prestaciones en los casos de quiebra o liquidación por inobservancia de la Cía. de Seguros de Retiro que no cumpla con las obligaciones asumidas en el respectivo contrato.

Claro que ésta garantía no se corresponde totalmente con el monto del haber que haya debido abonar la Aseguradora, en razón de que la norma reconoce un límite superior igual al importe de cinco veces el equivalente de la máxima PBU.

**V.- Los organismos de gestión, administración y recaudación.-**

Corresponde efectuar algunas precisiones genéricas en torno al desenvolvimiento operativo de los regímenes creados por la ley 24.241, en cuanto se trata de actuar una función atribuida, originariamente, al Poder Público, como responsable directo.-

**a) Régimen público.-**

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), que es un organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art.1º,decr.2741/91, ratificado por ley 24.241) tiene a su cargo la aplicación, control y fiscalización de éste régimen incluyendo, por supuesto, el otorgamiento de los respectivos beneficios, habiéndosele adjudicado, además, funciones reglamentarias con excepción de la materia recaudatoria.

Es ante la ANSeS donde los respectivos afiliados deben formular sus reclamos con el objeto de lograr el dictado de una decisión administrativa favorable a sus intereses.- El organismo funciona, en consecuencia, también como tribunal administrativo, sin perjuicio de que sus decisiones puedan ser impugnadas mediante acción judicial ante los tribunales competentes.

En este sentido, es de hacer notar que el marco procedimental regulado por la ley 24.463, aplicable al nuevo sistema, ofrece características disvaliosas en oportunidad de haber impuesto a los afiliados un largo periplo a fin de poder obtener el reconocimiento de sus derechos previsionales, solución ésta que resulta cuestionable desde un punto de vista axiológico.- En efecto, tradicionalmente en la República fue otorgado a un organismo o tribunal administrativo - como, por ejemplo, lo desempeñara en su momento la Comisión Nacional de Previsión Social conforme al decreto 8074/70 - la potestad de intervenir en los recursos de apelación contra las resoluciones adoptadas por las Cajas de Previsión que acordaban o denegaban prestaciones u otros derechos previsionales sin perjuicio de haberse contemplado, al mismo tiempo, la posibilidad de revisión judicial que en su momento hallóse a cargo de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y, con posterioridad, por la Cámara Nacional de la Seguridad Social (ley 23.473).

En la actualidad, si un beneficio es denegado en sede administrativa tanto por la ANSeS como por una AFJP, al afiliado perteneciente a uno u otro régimen, le asiste el derecho de poder ejercitar una acción judicial ordinaria ante los Juzgados Federales de Primera Instancia de Seguridad Social (ley 24.655), cuya decisión puede ser apelada por ante la Cámara Federal de la Seguridad Social (ley 24.463) e, incluso, derivar por vía de recurso ordinario de apelación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Como es dable advertir, el mecanismo arbitrado para el reconocimiento de las prestaciones, contempla una instancia administrativa y tres judiciales, situación ésta que no deja de afectar la base axiológica del sistema en cuanto se la relaciona con la necesaria referencia al superior orden de la justicia orientada ésta a la promoción del bien común y a la conservación de la unidad social, ya que, en definitiva, muchas veces sólo son los herederos del afiliado lo que pueden obtener algún rédito del ejercicio de la acción de reclamo previsional.

La materia relacionada con la recaudación de las cotizaciones previsionales ha sido encomendada a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en virtud de lo reglado por el decreto 507/93, ratificado por ley 24.447 y modificado por decreto 863/98.

Entre los fundamentos que abonaran el dictado del decreto 507/93, quedó destacado el hecho que las áreas recaudadoras constituyen una pieza clave en el proceso de reforma del Estado y transformación de la Administración.- Se sostuvo, en tal sentido, que las decisiones deben orientarse con un claro principio de que el sistema de recaudación para financiar las funciones del Estado " sólo llegará a ser justo y podrá brindar los resultados de que él se esperan, si se cuenta con una administración eficiente y eficaz ".

De esta manera es como el Poder Administrador consideró necesario una unificación de las actividades de recaudación y fiscalización que eliminara la atomización de esfuerzos y asegurara el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

Concretamente, la AFIP es la encargada del cobro de los recursos de la Seguridad Social correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, sean de trabajadores en relación de dependencia o

autónomos, subsidios familiares, Fondo Nacional de Empleo y todo otro aporte o contribución que de acuerdo a la normativa vigente, se deba recaudar sobre la nómina salarial.

**b) Régimen de Capitalización Individual.**

\_Como primera consideración, señalemos que el SIJP es un sistema bicéfalo.- En efecto, como ya lo hemos visto, el control del régimen de reparto corresponde a la ANSeS, mientras que en el de capitalización individual dicha misión ha sido confiada a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), que es un órgano administrativo que actúa en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el carácter de entidad autárquica y con autonomía funcional y financiera.

Si bien la ley le concede facultades de autogobierno, en definitiva no deja de formar parte de la Administración Pública Nacional.- Vale decir que el régimen que nos ocupa se halla regulado y supervisado por el Estado, a través de la SAFJP, que es el organismo que autoriza la creación de las AFJP y reglamenta los diversos aspectos de su funcionamiento estableciendo los requisitos de diversificación de las inversiones y las fiscaliza estrechamente.

Como novedad es de resaltar que la Secretaria de Seguridad Social, en virtud de lo dispuesto en la Resolución 9/99, resolvió delegar en las AFJP el trámite de gestión de beneficios previsionales, los que deberán ser iniciados y substanciados por éstas, incluyendo la determinación del ingreso base y la liquidación del beneficio.

En los casos en que corresponda definir el carácter de aportante – regular o irregular – respecto a trabajadores que hayan aportado como dependientes y también como autónomos, se hará considerando ambas actividades en forma conjunta, aunque se trate de servicios simultáneos o sucesivos.

De esta manera, a partir del 1/VII/99, las AFJP deberán liquidar la PBU y la PC a sus respectivos afiliados, suplantando a la ANSeS y así poder resolver la mora que aparentemente ascendería a 13.000 expedientes pendientes de resolución.- El Estado deberá su vez remitir los fondos que surjan de los cálculos correspondientes.

Como en el sistema creado por la ley 24.241 han quedado establecidas múltiples relaciones con el superviviente régimen de reparto, el deber-facultad normativo de la SAFJP tiene que ser ejercitado, en determinadas ocasiones, en armonía con la ANSeS, en su calidad de órgano de aplicación, control y fiscalización del citado régimen, así como con otros organismos que intervienen en la operación del régimen de capitalización, como lo son la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la Comisión Nacional de Valores (CNV).

Aclaremos que la SSN es la que fiscaliza y regula la actividad aseguradora en lo que concierne a los seguros colectivos de vida e invalidez, renta vitalicia previsional, las condiciones de las pólizas, etc.; a su vez, el BCRA actúa como ente calificador de riesgos de títulos públicos y ejerce el control de las entidades financieras depositarias de las inversiones y títulos.- Por último, la CNV tiene a su cargo la calificación de riesgos de títulos privados, autorizando los mercados y las entidades de custodia.

El control asignado, en donde se incluye el funcionamiento del mercado de las Administradoras, actuando en salvaguarda de los intereses de los aportantes y beneficiarios del régimen de capitalización, con amplias facultades de investigación, no deja de responder a una finalidad preventiva, como es la de procurar que no se incurra en eventuales incumplimientos de la ley del SIJP y de sus reglamentaciones.

Por ejemplo, en lo que concierne a las inversiones, así como la ley exige que deben efectuarse con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados por lo que el respectivo menú posee un techo cuya determinación se halla a cargo de los organismos de control, también establece concretas prohibiciones (v.arts.74 y 75,ley 24.241).- Esta última directiva apunta a preservar la efectiva separación de los patrimonios de las entidades involucradas además de resguardar la transparencia que debe caracteriza a este tipo de operaciones.- En este orden de ideas se destaca otra norma en cuanto prescribe restricciones adicionales a la aplicación del activo del fondo de jubilaciones y pensiones en operaciones con títulos valores representativos de deuda correspondientes tanto a emisores argentinos como extranjeros (v.art.76,ley cit.).-

En materia de financiamiento, la fuente más importante la constituyen los aportes de las Administradoras, vale decir, las propias entidades sometidas a control y cuyo monto se determina como un porcentaje aplicable al monto mensual de los aportes que perciben aquéllas.

Es de subrayar que la gestión de estas Administradoras, cuya función reside en gestionar los fondos de jubilaciones y pensiones y otorgar las prestaciones contempladas por el régimen de capitalización, se apoya en el principio de libertad de elección por parte del afiliado y en una razonable publicidad de la gestión y actividad de dichos entes, lo que implica que la SAFJP posea amplias facultades en la materia, incluso para imponer sanciones.

Las entidades que actúan como administradoras directas de fondos de jubilaciones y/o las que se vinculen con tales organizaciones y obren en el mercado financiero (compañías de seguros, fondos de inversión, entidades financieras, etc.) pueden, en razón de los negocios que llevan a cabo, ser controladas por el Banco Central de la República Argentina, la Comisión Nacional de Valores (si intervienen en la oferta pública de títulos y valores) y la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Esto último se explica pues las compañías de seguros garantizan el pago de las prestaciones por retiro transitorio de invalidez y pensión por muerte del afiliado, al contratar seguros colectivos con las AFJP.

#### **IV.- LA REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES TENDENCIAS**

**Si el sistema nacional de pensiones descrito en las secciones anteriores ha sido objeto de reformas en las últimas dos décadas o ésa reforma se está llevando a cabo actualmente, identifique cuáles han sido los problemas que padecía el viejo sistema y las finalidades alegadas para poner en práctica la reforma.- Encuadre luego (si fuera posible) ese proceso en una de las dos alternativas que a continuación se identifican.**

**Enunciación de alternativas reformistas.**

- (A) Se sustituye el régimen de Seguridad Social por un programa de derecho privado o se incorpora un componente o pilar privado o mixto (público/privado) o se crea un programa privado o mixto paralelo (reforma estructural).**
- (B) Se procura adecuar el programa público de pensiones de la Seguridad Social v. g. con aumento de cotizaciones, reducción de gastos, creación de pensiones complementarias, etc..**

#### **Desarrollo**

##### **Alternativa (A)**

- 1.- Indique en que consiste la reforma.**
  - a) sustitución del programa público por un programa privado de capitalización.**
  - b) se pone en marcha un programa que combina un programa público reformado con un programa de capitalización público o privado o mixto.**
  - c) se agrega un programa privado o mixto paralelo, además del programa público, permitiendo la elección entre uno u otro por parte de los afiliados.**
  - d) se agregan programas de pensiones complementarias (públicos o privados de carácter obligatorio).**
  - e) se agrega un programa de pensiones de carácter subsidiario, asistencial y no contributivo.**
- 2.- Indique los mecanismos previstos para la transición, en particular sobre la situación de quienes eran ya afiliados o beneficiarios del régimen anterior y como se les reconoce los años de servicios o cotizaciones efectuadas bajo aquél régimen.**

##### **Alternativa (B)**

**Indique en que consisten las que se han llevado a cabo o están en curso de realización.**

- a) aumento de la tasa de cotización.**
- b) disminución de la cantidad relativa de pensionados por trabajador activo ( ¿qué instrumentos se han utilizado para ello?**
- c) disminución del nivel de ingresos de los pensionados ( ¿cómo se hizo?).**
- d) otros criterios análogos de reforma no estructural.**

Alternativa A

Ap. 1 .-

a) Desde principios del siglo XX, la administración y gestión de los fondos en materia previsional estuvo a cargo del Estado, a través de entidades autárquicas (Cajas de Jubilaciones).-

Inicialmente, la cobertura se sustentó en un sistema de ahorro –capitalización- para la vejez , mediante el cual los afiliados a distintas Cajas Jubiladoras, aportaban a un fondo común que, prima facie, se veía revitalizado con las contribuciones provenientes de los empleadores y la posterior derivación de recursos por parte del Estado.

Con posterioridad se incorporó al sistema un criterio de reparto implícito, basado en la idea que la población activa debía sostener a la pasiva, mediante un contrato intergeneracional aunque, simultáneamente, fue dispuesto que los beneficios mantuvieran cierta relación con los ingresos que la persona había obtenido durante su vida activa. Así fue como el sistema mantuvo una extraña dualidad habiendo tratado, infructuosamente, las dos pautas al mismo tiempo.-

b) En el largo período que ha precedido a la reforma y tal como lo ha reconocido la elaboración doctrinaria, corresponde distinguir varias etapas.- Así podríamos mencionar, por ejemplo, la de los orígenes (1904-1945), en la cual se consolida el sistema, con reconocida base profesional; la correspondiente a la extensión y maduración (1945-1968), en donde las Cajas llegaron a acumular un superávit que luego decreció; y la que se desarrollara a partir de la unificación de los regímenes entonces existentes, con un escenario dominado por déficit estructurales – sobre todo por el hecho de no haber trasladado la inflación interna a las jubilaciones - hasta el momento de la reforma (1969-1993).

A partir de aludida unificación de los regímenes, circunstancia que ocurriera en los comienzos del año 1969, el sistema previsional resultó modelado mediante la aplicación de un régimen específico para los trabajadores subordinados y otro para los autónomos contenido en las leyes 18.037 y 18.038, respectivamente.

Debe quedar en claro que este sistema se adecuó al modelo de constitucionalismo social adoptado por la Constitución Nacional en su artículo 14 Nuevo y mantuvo una vigencia durante largos años habiendo concentrado los modelos asistencial y contributivo en cuanto ello permitió brindar la protección mínima por medio de prestaciones uniformes y otras en función de los ingresos.

Con el paso del tiempo, sus logros paulatinamente se vieron afectados, entre otras causas - a más de las funcionales o de administración - por el fenómeno inflacionario, la alta evasión como así también por las “moratorias” dispuestas que sólo beneficiaron a evasores consuetudinarios.- No menos relevancia corresponde adjudicar al manejo arbitrario de fondos, en donde cabe hacer mención de los respectivos apoderamientos que en diversas épocas efectuara el Estado quién entregara, a cambio, títulos de la deuda pública los cuales no fueron íntegramente rescatados.

A ello habría que sumar el endeudamiento con el sector pasivo que dio lugar a una significativa litigiosidad; la incidencia negativa de los factores demográficos y de cobertura del sistema por las sobreexigencias a que fue sometido por legislaciones que respondieron a conveniencias de carácter político, como del propio mercado de trabajo, en donde gravitaran las diversas modalidades de la precarización.

En esta temática corresponde, asimismo, asignarle importancia a la generosa interpretación habida de las normas previsionales que, en determinadas ocasiones, posibilitó a quienes habían evadido el sistema durante su vida activa, a acceder a los beneficios perjudicando, en forma indirecta, a quienes habían aportado regularmente al fondo.- Otra incidencia negativa provino de la mengua experimentada en la actividad productiva y en el elevado grado de desvalorización monetaria alcanzado que a la postre incentivó la insolvencia del sistema para poder hacer frente a los compromisos asumidos.

La conjunción de todos estos elementos que diera lugar a múltiples problemas tanto en la cobertura como en la financiación del régimen, no dejaron de ser reconocidos en los fundamentos que acompañaron el dictado del decreto 2196/86 a través del cual el Poder Ejecutivo Nacional declaró en estado de emergencia económica al antiguo sistema de previsión social y ordenó, además, la paralización por algo más de dos años de los juicios y reclamos administrativos fundados en la impugnación de la determinación del haber y la movilidad de las prestaciones o la aplicación de límites máximos y modificó, por último, las reglas para el cálculo del haber inicial arrogándose al efecto funciones legislativas en virtud del estado de necesidad derivado de "circunstancias de grave y urgente perturbación económica en el área previsional".

En síntesis, se trató de un sistema quebrado por los gobiernos de turno, la inflación y la evasión previsional.

c) Con la sanción, en octubre de 1993, de la ley 24.241, quedó consagrada una innovación sustancial en la materia previsional.

Conforme a lo que ya fuera explicitado en el Punto I del temario, la República Argentina adoptó un sistema mixto de jubilaciones y pensiones en donde los trabajadores cuentan con la opción entre continuar en el régimen público (de reparto) , a cargo del Estado, o bien el de afiliarse al de capitalización individual, en donde coexiste lo estatal y lo privado.

En esta reforma, si bien la intención legislativa apuntó a privilegiar la idea de que la cobertura estatal sería paulatinamente reemplazada por el régimen de capitalización individual, lo cierto es que para hacer menos traumático el cambio fue prevista la conservación del régimen público (de reparto) al influjo de que lentamente los sujetos comprendidos en el SIJP habrían de inclinarse por orientar sus aportes hacia aquél en detrimento del de reparto el cual terminaría por desaparecer o bien tornarse obsoleto u inoperante.

#### Ap.2.-

El mecanismo previsto para la transición lo resume la aplicación de la denominada Prestación Compensatoria (PC), a cargo del Estado, cuya finalidad - tal como su propio nombre intenta poner de manifiesto - consiste en compensar a los afiliados, ya sea que pertenezcan al régimen público como al de capitalización individual, los años aportados al antiguo sistema hasta el momento de la entrada en vigencia de la ley del SIJP.- La concreta referencia a servicios prestados "hasta la fecha de entrada en vigencia" del SIJP., hace ver que esta prestación se halla destinada a desaparecer.-

### **V.- CONSIDERACIONES EVALUATIVAS Y CRITICAS**

#### **Sobre el sistema nacional**

- 1.- **En qué medida el carácter público y/o de la Seguridad Social o, en su caso, privado del sistema nacional de pensiones determina:**
  - a) **la satisfacción o insatisfacción de los objetivos sociales que le son propios.**
  - b) **la adecuación o inadecuación a los principios tradicionales de la Seguridad Social.**
  - c) **la facilitación u obstrucción de las soluciones de los problemas planteados por los cambios demográficos?.**
- 2.- **Si el sistema nacional cuenta con varios pilares, evalúe la eficacia de esa combinación para satisfacer los objetivos del régimen, con particular referencia al papel que en él cumplen los componentes públicos y/o de Seguridad Social y privados.**
- 3.- **Identifique de modo muy sucinto los problemas que experimenta actualmente el sistema nacional de pensiones e indique en qué medida los componentes públicos y/o de Seguridad Social o privados del sistema son "responsables" por la producción de esos problemas .**
- 4.- **Si el sistema se encuentra administrado por el Estado o algún ente público o de la Seguridad Social, evalúe muy sucintamente el grado de eficiencia y transparencia de esa gestión.- Haga lo propio, si el sistema se encuentra administrado por una entidad de carácter privado. Si el régimen incluye pilares administrados por el Estado y otros de administración privada compare ( si los considera comparables ) su grado de eficiencia y transparencia.**
- 5.- **¿ En que medida el sistema ha sido afectado por el modo en que evoluciona el mercado de trabajo y sus instituciones y a su vez en que medida tiene aquél sistema aptitud para adaptarse a esos cambios? ¿En que medida los componentes públicos o privados del sistema atenúan los efectos negativos de la discontinuidad en el empleo o el desempleo recurrente de ciertos sectores de trabajadores, facilitando también en esos casos el acceso a las prestaciones y/o la suficiencia del monto de las mismas?.**
- 6.- **¿ Cuál es la aptitud del sistema para insertarse en los procesos de integración en que participa su país y cuál su capacidad para someterse a procesos de coordinación o armonización con los países con los que procura integrarse? ¿En que medida el componente público y/o de la Seguridad Social o privado facilita o, por el contrario, obstruye esa aptitud del sistema?.**

- 7.- Indique en que medida la existencia (o, en su caso, inexistencia) de mecanismos de participación y/o supervisión tripartita afecta el funcionamiento y eficacia del sistema.
- 8.- ¿ Qué otras consideraciones evaluativas o críticas efectuaría UD. sobre el sistema nacional de pensiones, especialmente en relación a su carácter público y/o perteneciente al ámbito de la Seguridad Social o a su carácter privado, o a sus componentes públicos y/o privados?.

**Sobre su proceso de reformas:**

- 1.- ¿ Qué grado de consenso y legitimación social goza o ha gozado el proceso de reforma del sistema de pensiones producido en el país o, en su caso, actualmente en ejecución?.
- 2.- ¿ Qué objetivos - los económicos y de mercado o los sociales - han predominado en la decisión de reformar el sistema y en que medida han influido en el diseño de esa reforma?.
- 3.- ¿ Qué efectos ha tenido la reforma producida en el país de los informantes en:
- a) el control o reducción de la evasión y el incumplimiento
  - b) la evolución del número de afiliados y de afiliados cotizantes
  - c) la significación (aumento o reducción) de los costos administrativos
  - d) la evolución del monto de las prestaciones
  - e) la evolución del ahorro nacional?
- 4.- ¿ En que medida esos efectos se vinculan con el carácter público y/o de Seguridad Social o privado de los elementos introducidos por la reforma?.
- 5.- Informe en que medida el proceso de reforma implica un tránsito desde la idea de la solidaridad a la de previsión individual (o viceversa) y un tránsito desde la utilización de técnicas actuariales al uso de técnicas financieras (o viceversa).
- 6.- Informe si en la conciencia jurídica y social predominante el emprendimiento reformista llevado a cabo en su país esta agotado o, por el contrario, si puede considerarse sólo una etapa en un proceso de adecuación en curso. En este último caso, informe que tipos de reformas se prevén ( de moderación o, por el contrario, de profundización de las ya ejecutadas).
- 7.- ¿ Qué efectos ha tenido, en consecuencia, la reforma en relación con la extensión de la cobertura, la relación incluidos/excluidos y los fenómenos de la pobreza?.
- 8.- Otras consideraciones evaluativas o críticas sobre el proceso de reformas y sus contenidos.

**Una mirada hacia el futuro**

**Teniendo en consideración el estado actual del sistema nacional de pensiones y su evaluación crítica exprese cuáles son, a su juicio, sus perspectivas para el futuro inmediato, especialmente con relación a la subsistencia o a la alteración de su carácter público, de Seguridad Social o privado y a las implicaciones de la evolución esperada.**

Ap.1.-

La eficacia de un sistema de Seguridad Social, cuyos principios informantes en la República Argentina lo brinda la Constitución Nacional, en donde se enfatiza acerca del carácter público - sin que ello signifique que el Estado tenga que realizar la actividad gestora - además de reconocer, como ingrediente válido, la extensión del ámbito subjetivo de protección, se sustenta en la posibilidad de que la misma se ofrezca, como suficiente y adecuada, a las distintas necesidades individuales y sociales.-

Ante la expansión del nivel de vida, consideramos que el cumplimiento de los objetivos - que le son propios - al sistema instaurado a través de la ley 24.241 con relación al régimen público, dependerá del acierto de las medidas que se adopten para revertir la insuficiencia de las prestaciones previsionales.

A ello se añade el hecho de la significativa obligación asumida por el Estado respecto al cumplimiento de los beneficios jubilatorios.- Decimos esto por la responsabilidad estatal por el pago de una porción importante tratándose de los afiliados al régimen de capitalización, en donde el respectivo haber se integra con tres componentes, dos de los cuales - la PBU y la PC - se hallan a cargo de aquél.

Es que el tema del financiamiento previsional mantiene directa relación con la situación económica-financiera, en donde gravita el nivel del desempleo, la creciente deuda externa - que, según datos de FIDE (v. Diario "Clarín". del 28/III/99,pag.27) alcanzaba a fines de 1998, la cantidad de 146.300 millones de dólares -; la que el Estado mantiene con los beneficiarios previsionales; la conformación de los mercados de trabajo, en donde se admite que por el denominado trabajo "en negro", tanto el Estado como las AFJP dejan de percibir una suma anual mayor a los \$ 4.000 millones; la reducción de las contribuciones patronales, la eximición de aportes para los que perciben más de \$ 4.800 mensuales y la disminución de las cargas sociales.

**Desde esta perspectiva, cabe poner de manifiesto lo siguiente :**

- a) el régimen público, al ser de prestaciones definidas, se halla diseñado para satisfacer los objetivos sociales.- Por el contrario, el régimen de capitalización individual al responder, básicamente, al concepto de las prestaciones indefinidas, contiene un alto grado de incertidumbre que puede llegar a afectar el nivel de satisfacción de los objetivos sociales;
- b) el régimen de capitalización individual no se adecua a los principios tradicionales de la Seguridad Social en la medida que privilegia el ahorro individual, que de por sí es posesivo, sobre la solidaridad del grupo protegido;
- c) el grado de facilitación u obstrucción a las soluciones de los problemas demográficos es idéntico en ambos regímenes.- Es que éstos últimos no resultan aptos para solucionar la mayor expectativa de vida, la baja natalidad y la reducción del mercado de trabajo. Por eso que las soluciones a los problemas que provocan estas cuestiones deben emanar de las directivas que presidan la política económica y no pretender hallarlas en las que orientan a la Seguridad Social.- En última instancia el desafío gira en torno a la factibilidad de establecer políticas de adaptación de la mencionada disciplina jurídica a los cambios estructurales, sobre todo en lo que concierne a la crisis del empleo.-

Ap.2.-

La instauración de la capitalización en la reforma del sistema previsional sobre la que existe en el ámbito de la población, en general, un alto grado de desconocimiento sobre la manera en que funciona, el transcurso del tiempo servirá para mostrar sus virtualidades.

Decimos esto puesto que una de las claves que habrá de determinar que el régimen sea beneficioso reside en que la rentabilidad promedio persista durante un período largo, de modo que la existencia de garantías formales sobre la rentabilidad mínima no pasa de constituir una buena intención en la medida que las mismas, en verdad, las otorga el funcionamiento de la economía.

Es evidente que la especial consideración que merece el régimen de capitalización, basado en el mecanismo de fondos de inversión, es la de la seguridad.- Pero lo cierto que el mismo no deja de estar expuesto a los avatares provenientes de que exista una correcta y transparente gestión unido a la ausencia de crisis bursátiles, financieras, bancarias o monetarias, máxime si éstas son persistentes.

De manera que su eficacia esta signada por la incierta expectativa de toda proyección económica a través del tiempo requerido para la capitalización de los fondos.

En una palabra, si por eficacia corresponde entender a "la fuerza o poder para obrar", opinamos que ella es mayor en los pilares públicos, ya que en los pilares opuestos (privados) la debilidad se halla en la incertidumbre del resultado del ahorro individual con relación a las variables económicas, los precios relativos, la inflación, la rentabilidad negativa, etc.

Ap.3.-

La primera consideración apunta a resaltar que el nuevo sistema conlleva un pesado costo de conversión.- Medir hasta cuando se habrán de extender los gastos del cambio operado constituye una materia discutible entre los estudiosos.- La opinión mayoritaria es que dicho lapso no será menor a veinte años.-

Al respecto, es de tener presente que el otorgamiento de la opción para pasar al régimen de capitalización abrió un período que viene generando problemas de financiamiento para el sistema en general.- Basta tener presente que a partir de ése momento, lo que fue aportándose a las AFJP dejó de ingresar al Estado, a cuyo cargo se halla el pago de 3,3 millones de jubilados y pensionados quién, además, tiene que hacer frente a los haberes de los nuevos jubilados a partir del año 1994.- El hecho de no disponer de los aportes de los trabajadores afiliados a las AFJP, a lo que se une la reducción de las contribuciones patronales, además de la paulatina incorporación de determinadas Cajas Provinciales de Previsión - hasta comienzos de 1999, diez son las que han sido transferidas al SIJP - las que no han dejado de constituirse en un costo adicional en razón de contar con déficit importantes, explica en buena medida la manera en que ha surgido el desequilibrio financiero entre ingresos y egresos.

La conjugación de todos estos aspectos traduce el desbalance original, agravado por el hecho de la alta evasión y mora en el cumplimiento de las obligaciones previsionales en ambos regímenes, puesto que, en principio, se recauda todo junto.

Este cuadro habrá de generar, en el largo plazo, un serio problema social puesto que acorde a los lineamientos del SIJP, el que no aporta no cobra.- No habría que descartar, entonces, que si la apuntada situación de crisis se prolonga sin adoptarse encuadres normativos que otorguen una respuesta más equitativa, el porcentaje de la población activa que dejó de aportar vería frustrada la posibilidad de acceder a un beneficio, por lo que no dejarían de convertirse en tributarios de la asistencia social existente en ése momento.-

Según un informe emanado, a principios del año 1999, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre un total de 613.390 personas mayores de 60 años, afiliadas a uno u otro régimen, 400.181 no registran aportes regulares.- Se trata de desocupados, trabajadores informales (en "negro") o autónomos que no poseen los aportes al día o bien afiliados que trabajan en empresas que se hallan en mora con el cumplimiento de sus obligaciones previsionales.

En concreto, los problemas los podríamos resumir de la siguiente manera : los bajos haberes, el alto índice de litigiosidad, , bajo índice de protección social (cambio de edades de inicio y de retiro, menores beneficiarios de pensión, requisitos extremos en materia de invalidez), desconfianza de los afiliados, alto grado de evasión como de imposibilidad de pago y baja capacidad de gestión en la recaudación total (reparto más AFJP) toda vez que la misma se halla estancada desde 1994 en algo más de 14.000 millones de pesos al año.

Muchos de estos temas corresponde localizarlos en el régimen público pero en lo particular deben adjudicarse al régimen de capitalización: a) los bajos haberes de los beneficiarios del sistema anterior (incapacidad del sistema para absorber correctamente la transición); b) la incertidumbre de los haberes del nuevo sistema.

#### Ap.4.-

La naturaleza mixta del SIJP ha posibilitado el reconocimiento, por un lado, de relevantes funciones para la ANSeS - organismo descentralizado y autárquico dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - encargado tanto de la administración del régimen público como en la de otorgar los beneficios a los afiliados pertenecientes a dicho régimen y participar, además, en los que corresponden a los de capitalización.-

La implementación del SIJP significó, a su vez, la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones ( AFJP ) y, paralelamente, el organismo encargado de su control, que es la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones ( SAFJP ), que funciona como entidad autárquica, con autonomía funcional y financiera, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.- Su misión consiste en supervisar el estricto cumplimiento por parte de las entidades vinculadas a la operación del régimen de capitalización, en salvaguardia de lo intereses de los afiliados o beneficiarios de dicho régimen.

Para arribar a la apuntada reforma hubo que suprimir los entes públicos de la seguridad social y el Estado, que absorbió las funciones que éstos desempeñaran, no ha demostrado un aceptable grado de eficacia en la gestión, evaluación ésta que se lleva a cabo teniendo en cuenta los objetivos de la Seguridad Social.- Por el contrario, si se considera que el modelo económico que fuera instalado requiere recortar beneficios como

dilatar su oportuno pago, dicha circunstancia permite señalar que la valoración tendría que adquirir otro perfil.

De todos modos, es de advertir que las AFJP que operan en el régimen de capitalización no han demostrado ser más eficientes que el modelo público. Se han detectado afiliaciones falsas, falsificaciones de firmas, demoras innecesarias en la gestión de los beneficios como liquidaciones erróneas como así también la difusión de publicidad susceptible de inducir a una interpretación inexacta sobre la realidad de las AFJP que, en un caso concreto, originara la aplicación de sanciones por la autoridad de aplicación, las que fueron confirmadas por la Justicia Comercial.

A lo expuesto podríamos añadir, por la importancia que encierra, el dictado de la Resolución Conjunta 20/99-6/99 y 1/99 de la Secretaría de Trabajo, Secretaría de Seguridad Social y Administración Federal de Ingresos Públicos, que responde a la expresa finalidad de enfrentar el empleo no registrado y la consiguiente evasión en materia de los recursos del sistema. Para ello ha sido creado el Registro Centralizado de Fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social, con vistas a un refuerzo de las facultades en orden al control del cumplimiento de las normas laborales y de la Seguridad Social.

La citada disposición reglamentaria comprende a las AFJP a quienes obliga, en oportunidad de detectar la falta de ingresos de los aportes correspondientes a sus afiliados, previa investigación, comunicar el hecho a la SAFJP a fin de posibilitar la intervención de la AFIP en la determinación e intimación formal de la deuda emergente.

#### Ap.5.

El sistema instaurado carece, en principio, de aptitud para adaptarse a los cambios productivos y tecnológicos que afectan al mercado de trabajo; por el contrario, la rigidez en la exigencia de treinta años con aportes o un período de aportes regulares frente al empleo precario no descarta que en el futuro sobrevengán problemas a fin de acceder a los respectivos beneficios por parte de los trabajadores que se hallaron en esa situación.-

Frente a las nuevas realidades laborales, la apuntada desprotección se proyecta tanto en el régimen público como en el de capitalización en la medida que ambos regímenes se hallan estrechamente unidos a la hora de obtener la cobertura.- Es que el impacto de la recesión sobre el mercado laboral no sólo se traduce en el elevado nivel de despidos y suspensiones del personal sino también el deterioro del nivel de aportantes al sistema previsional.

Tratándose de los trabajadores que desempeñan labores discontinuas, una reciente norma reglamentaria – el decreto 460/99 – no ha dejado de plantear una interesante variante . Si bien la norma se hace pasible de una observación en cuanto no llega a establecer, en forma concreta, cuáles son las tareas de naturaleza discontinua, les reconoce como nuevos requisitos para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU) el hecho de poder acreditar un mínimo de 120 meses de servicios con aportes, lo que equivale a diez años de aportes en lugar de los 360 meses que la ley 24.241 prescribe para el resto de los trabajadores.-

#### Ap.6.-

La disposición del sistema para insertarse en los procesos de integración regional es buena.- El pilar público no obstaculiza, en principio, un mecanismo de inserción.- Hasta el momento se desconoce que en el ámbito institucional hubiera recaído resolución al respecto.-

La temática ofrece especial importancia, en atención a la relevancia que adquieren las migraciones laborales en los países miembros y asociados al mercado regional del MERCOSUR las que, preferentemente, aparecen orientadas, en cantidad, hacia la Argentina.

A la luz de estas consideraciones, el reconocimiento de la regulación existente en la materia como la valoración de los indispensables datos estadísticos (índice de desempleo, relación activo/pasivo, nivel de salarios, etc.) constituye el paso previo a la coordinación de los regímenes de la región.- A nuestro modo de ver, se trata de un análisis que debería ser completado con la proyección que poseen los tratados bilaterales suscriptos en materia de reciprocidad jubilatoria, entre los países miembros.

Podemos recordar, en este sentido, que la Argentina los ha firmado con la República Oriental del Uruguay ( ley 21.028 ) y con el Brasil ( ley 22.594 ) .- Con la República del Paraguay se halla unida a través del Protocolo de Trabajo y Seguridad Social de la Entidad Nacional de Yaciretá ( ley 21.564 ) y el Convenio para el estudio del aprovechamiento de los recursos del Río Paraná ( ley 19.307).

También los ha celebrado con Chile ( ley 19.522 ) y el Perú ( ley 22.306 ).

Con la República de Chile también ha sido suscripto, con fecha 26/VI/94, el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica – aprobado por ley 24.612 – en donde el art.6º establece como áreas de especial interés mutuo a la Salud y la Previsión Social.-

Por otro lado, es de resaltar la particularidad que ofrece la ley 17.514.-Se trata de la norma legal que exime de efectuar aportes y contribuciones al Banco Do Brasil S.A. respecto de su personal de nacionalidad brasileña que se desempeña en las filiales ubicadas en la Argentina.- En rigor de verdad, implica un convenio internacional, dado que la exención se concede a título de reciprocidad con relación al personal de las sucursales del Banco de la Nación Argentina en el Brasil.

Cabe acotar, asimismo, que con carácter multilateral, la Argentina ha suscripto el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (ley 22.146), el Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social (ley 22.086) y el Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social (ley 23.054).

#### Ap.7.-

La ausencia de mecanismos de participación tripartita, no obstante que la Constitución Nacional reconoce en la materia la existencia de entidades administradas por los interesados con participación del Estado, no deja de afectar la solidez como la eficacia y el funcionamiento del sistema.

Es sobre este punto que adquiere particular relevancia el derecho a la participación determinante de los afiliados a las AFJP en la administración de sus ahorros, siendo que de hecho se hallan excluidos de dicha tarea, a pesar de que en la realidad son los verdaderos dueños de los fondos de jubilaciones y pensiones.-

Se trata de una cuestión importante y que se presta, en el orden de las realizaciones prácticas, a especulaciones del mayor interés a fin de aventar el carácter contradictorio que en el aspecto positivo viene ofreciendo la situación de quienes, como lo hemos afirmado, no obstante ser reconocidos como propietarios de los recursos, tienen vedada su administración.

#### Ap.8.-

La gestión de la Seguridad Social, en forma obligatoria, por parte de instituciones mercantiles, en donde el ánimo de lucro es consustancial, resulta incompatible con la finalidad de aquélla.- La afiliación compulsiva pareciera encontrar en la existencia de un sistema solidario, el justificativo válido de su operatividad.-

Razones de la misma naturaleza permiten poner de manifiesto que si bien es cierto que entre las ventajas ofrecidas por el régimen de capitalización individual, se halla el de poder constituirse en un elemento dinamizador de la economía a través del mecanismo de captación de recursos volcados luego en la actividad productiva, también lo es que las prestaciones de cuantía indefinida que ofrece, como medio de protección frente a la vejez, no aparecen como instrumento idóneo.- En primer lugar, porque no cabe descartar el riesgo de la desvalorización de los ahorros previsionales; y, en segundo término, porque las variables que inciden en su conformación, tales como el nivel de los salarios, de cotización y la tasa de interés, resultan externas a los fondos pensionales al depender del comportamiento general de la economía.

### **El proceso de reformas**

- 1.- El intento de evaluación ofrece creciente dificultad toda vez que la población no recibió información suficiente sobre los alcances y consecuencias del nuevo sistema.-

Asimismo, interesa precisar que la aprobación parlamentaria de la reforma, en cuyo transcurso se introdujeron modificaciones al proyecto original, al influjo de poder lograr una compatibilización con los principios rectores de la solidaridad y de la universalidad, se logró con quórum estricto.

Desde otro ángulo, y frente al tiempo transcurrido, es de apreciar una actitud de despreocupación por parte de los afiliados acerca de las alternativas como de las características que rodean el funcionamiento del sistema.

2. - Las motivaciones que decidieron el diseño de la reforma respondieron a enfoques economicistas orientados, fundamentalmente, a la creación de un mercado de capitales.-
3. - Como efectos se destacan los siguientes:
- a) negativos; agravó la evasión y el incumplimiento ( evasión + mora ).
  - b) negativos; el aumento del número de afiliados no fue acompañado por el aumento en el número de afiliados-cotizantes.- La relación se ubicó debajo del 50%, con incidencia en el financiamiento pues las AFJP, no obstante que administran los fondos, no pueden cobrar comisión a los afiliados que no aportan.
  - c) negativos; aumentaron los costos administrativos.- El estudio efectuado por el organismo de control –SAFJP- en el transcurso del período julio 94/junio 97, estableció que alcanzaron \$ 983 millones de pesos habiendo recaído en los gastos de comercialización el factor determinante (v. "Informe AFJP", N° 11, abril 1998, pag.8). Mientras que el régimen público mantuvo sus edificios y empleados, el de capitalización tuvo que abrir locales, contratar trabajadores que llegaron a 22.749 en el tercer año – la mayoría en promoción y ventas – instalar sistemas informáticos y difundir su actividad a través de elevados presupuestos publicitarios, circunstancias que patentizan el carácter oneroso. Ello se agravó, además, por el costo de las comisiones que se abonan en el régimen de capitalización, cuyo nivel parece haber reavivado el debate sobre el funcionamiento del nuevo sistema (v. Diario "La Nación", 31/5/98, 2da. Sección, pag. 1/4) .- Se han registrado por los medios de difusión algunas críticas provenientes de analistas respecto al régimen de capitalización por el hecho de haber agrandado su negocio a expensas del haber futuro de los beneficiarios. Desde que el régimen público (de reparto) quedó en segundo plano, las AFJP se han disputado un mercado a través de operativos permanentes de comercialización y ventas que arrojaron más de 500 millones de pesos anuales, fondos éstos que se licúan como costos operativos y son debitados del aporte normal de los afiliados como parte de la comisión, con lo cual no deja de achicarse el porcentaje que se capitaliza.
  - d) negativos; en el régimen público, el monto de las prestaciones, con inclusión de las pensiones, se encuentra literalmente congelado en niveles bajos y en la nuevas prestaciones por jubilación ordinaria el incremento es sólo transitorio por la incidencia del cómputo de pertenencia al anterior sistema.- Según datos de ANSeS y Secretaría de Tercera Edad (v. Diario "Clarín" del 3/IV/99, pag.14), el 85% de los jubilados cobran haberes que no logran cubrir el costo de una canasta mínima de subsistencia de dos personas mayores de 65 años, valuada en \$ 578 (la paridad es 1 peso = 1 dólar). De modo, entonces, que sobre 3,4 millones de pasivos hay poco más de 2,9 millones de jubilados y pensionados que cobran un haber inferior a los \$ 500 al canzando al 72% de los jubilados los que poseen haberes inferiores a \$ 300.-  
Siempre con arreglo a dicha fuente, sobre un total de 3.427.015 de beneficiarios, los que perciben haberes de \$ 150 son 723.183 personas; entre \$ 150 y 300, son 1.753.644 ; entre \$ 301 y 500, son 448.561; entre 501 y 700, son 198.854; entre \$ 701 y 1000, son 143. 564 y más de \$ 1.000, son 159.209.-
  - e) se carece de información; al 31/XII/98, el 50 % de las inversiones se hallaba colocado en títulos Públicos; el 18,4% en acciones y el 18,8 en plazos fijos.-
- 4.- Las respuestas a los incisos "a" y "d" correspondientes al apartado anterior se vinculan ,en forma directa, con los elementos introducidos por la reforma.
- 5.- La reforma operada significó un cambio de la idea de solidaridad social y protección del trabajador ante a las contingencias sociales, a la idea del ahorro individual en donde desaparece la protección del trabajador y se la reemplaza por la del consumidor obligatorio, sin protección. Se advierte, de esta manera, que aquellos trabajadores que sólo han logrado una inserción laboral precaria, con períodos de inactividad - donde no existe aporte - o bien con bajos salarios, tendrán que asumir en forma individual los consiguientes riesgos.

Por otro lado, no es dable hallar un traspaso de técnicas actuariales al uso de técnicas financieras o viceversa, puesto que ambas resultan necesarias en cualquiera de los regímenes que se adopten.

- 6.- Consideramos que la reforma ha constituido una etapa. Para una corriente de pensamiento, constituye sólo un curso de la transición hacia la privatización total del sistema previsional al considerarlo como instrumento de política macroeconómica y de ahorro e inversión, solución que a la postre habría de significar la supresión del régimen público.

En cambio, otro sector gravitante sostiene que conforma una etapa de transición para ajustar los subsistemas de la Seguridad Social, como instrumento de política social, a las nuevas realidades laborales, sin que lo público pueda abandonar su rol dado que ello importaría desconocer que el Estado es responsable de una protección concreta canalizada a través del régimen público de la Seguridad Social.

- 7.- Extensión de la cobertura: negativa, se ampara a una población menor integrante del sector formal, con notoria reducción de la cobertura para encarar el fenómeno de la movilidad laboral o el crecimiento de la economía informal y por limitadas contingencias disminución ésta que, también, no deja de visualizarse por fallas notorias de la respectiva legislación las cuales, en alguna medida, han sido atemperadas a través de los pronunciamientos emanados de los juzgados y tribunal de grado pertenecientes al fuero federal de la Seguridad Social, con sustento en las garantías constitucionales.

**Incluidos/excluidos: negativa, es significativa la cantidad de excluidos.**

Pobreza: sin modificaciones, en principio, respecto a la pobreza estructural; en cambio, subió la pobreza por ingresos.

- 8.- Litigiosidad : es significativa.- Como dato de registro relacionado con la actuación del Fuero de la Seguridad Social, cuya puesta en vigencia bajo el marco jurídico de la ley 23.473 –modificada por la ley 24.463 – data del mes de febrero de 1989, podemos señalar que fueron asignados a conocimiento de la respectiva Cámara Federal de la Seguridad Social, durante el período 30/III/89 al 31/III/99, la cantidad de 414.668 expedientes.

A partir del mes de octubre de 1996, el mencionado Fuero cuenta con diez Juzgados Federales de Primera Instancia de Seguridad Social, los que han recibido, durante el ciclo 5/VIII/96 al 31/III/99, la suma de 147.359 expedientes.-

**VI.- DATOS ESTADISTICOS**

Se ha utilizado como fuente, la información proporcionada - al mes de diciembre de 1998 - por la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Boletín Estadístico de la SAFJP.

- |     |  |            |
|-----|--|------------|
| 1.- | Población económicamente activa (Se deja constancia que es urbana)     | 13.267.000 |
| 2.- | Población incluida en el sistema de pensiones (dependientes/autónomos) | 3.413.355  |
| 3.- | Porcentaje total de afiliados sobre la PEA                             | 9.164.725  |
| 4.- | Porcentaje total de cotizantes sobre la PEA                            |            |

4.858.165

5.- Porcentaje total de afiliados cotizantes sobre el total de afiliados

Se ubicó debajo del 50%

6.- Número de activos por cada beneficiario (activos/pasivos) del sistema de pensiones

1.4 a 1 (lo ideal seria 4 a 1)

- 7.- Cuando existe más de un programa de sistema de pensiones (v.g.: uno público y otro privado) indique el número de afiliados y el número de afiliados cotizantes en cada uno de ellos.

<u>Afiliados al SIJP</u>	
Régimen Público	Régimen de Capitalización
2.300.000	7.067.123
<u>Afiliados cotizantes</u>	
1.136.638	3.459.176

- 8.- Indique la tasa de sustitución en cada uno de esos programas

S/D

**Otros datos sobre el Régimen de Capitalización.**

Fuente : Boletín Estadístico de la SAFJP, 1999, N°1  
Instituto de Economía (UADE), Informe Sectorial,  
AFJP, 1999, N° 12

- a) Número de Administradoras : 15 ( El SIJP comenzó, en 1994, con 25 AFJP )
- b) Costo de las comisiones: La comisión promedio alcanzó el 3,42% del salario.- De las 15 AFJP que operaran en el mes de enero de 1999, siete de ellas contaban con esquemas de bonificaciones.-
- c) Traspasos de afiliados: durante el año 1998 se acumularon 414.000.-
- d) Número de beneficiarios: 37.813 de los cuales el 67% corresponden a pensionados, el 19% a jubilados y el 14% a retirados por invalidez.-
- e) Valor de los fondos de jubilaciones y pensiones: 11.526 millones de pesos equivalente al 3,5% del PBI y cuatro Administradoras han sido las que concentraron el 67% de los fondos.-
- f) Rentabilidad de los fondos : fue de -1,5 % para el período diciembre 1997 a diciembre 1998, el cuarto registro negativo en los últimos cinco meses.- De esta manera, 1998 se convirtió en el primer año, desde que el SIJP comenzara a funcionar, en donde el régimen de capitalización individual ha registrado rendimientos negativos. Por otro lado, es de destacar que la rentabilidad promedio de los fondos, para el período marzo 1998-marzo 1999, fue de -6,1 %, lo que representó 19 puntos porcentuales menor que el año anterior.-

## g) Cartera de inversiones:

la estructura de los fondos por tipo de instrumentos ha sido la siguiente :

títulos públicos	50,0 %
acciones	18,4 %
obligaciones negociables	2,4 %
fondos comunes	6,6 %
resto	3,8 %

## h) Concentración de afiliados:

la concentración de afiliados de las cinco mayores AFJP alcanzó el 78% del total de afiliados al sistema. En el "Informe de Economía (UADE)" se destaca que una alta concentración podría aumentar el poder de mercado de las AFJP, reduciendo la competencia entre ellas, lo que podría repercutir en el nivel de comisiones cobradas.-