

DIFICULTADES Y DESAFIOS DEL RÉGIMEN DE PENSIÓN ARGENTINO

Difficulties and Challenges of the Argentine Pension Regime

Recepción: 16/08/2018

Aceptado para su publicación: 30/09/2018

JOSÉ ANTONIO TORRES BRIZUELA*

RESUMEN: Atender las dificultades y los desafíos sobre pensiones y jubilaciones en la sociedad argentina es necesario para enfrentar las desigualdades económicas y políticas. Saber cuál es el sistema previsional óptimo que rija en Argentina no es fácil. La falta de transparencia en el sistema estatal argentino provocó la creación de un nuevo sistema desplazando al sistema de reparto. Se anuncia, por tanto, que este nuevo sistema basado en el sistema previsional chileno llegó a Argentina como una nueva forma de capitalización privada dejando a un lado el papel del Estado y sobrevalorando el del mercado sin pensar en los riesgos que este produciría. Se verá que mediante la legislación reformada se unifica el sistema de jubilaciones y pensiones en un único régimen denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Se analiza el sistema de reparto y el sistema de capitalización esclareciendo los términos “reparto” y “capitalización”, mencionando además sus características y las tres acepciones adoptadas. Se exponen las posturas encontradas sobre la Reforma del Sistema Previsional Argentino; su acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, por último, el proyecto de Reforma Previsional aprobada por el Congreso. Se concluye que el mayor desafío que deberá afrontar la próxima gestión de gobierno será el generar una reforma previsional consensuada e íntegra que tienda a ser universal, pública, sustentable y de reparto, evidenciando que toda decisión política-económica influye en el sector público y privado y en sectores activos y pasivos.

PALABRAS CLAVE: sistema previsional, sistema de reparto, jubilación, pensión.

ABSTRACT: It is necessary to address the difficulties and challenges regarding pensions and retirement in Argentine society to face economic and political inequalities. It is not easy to know which is the optimal social security system in Argentina. The lack of transparency in the Argentine state system created a new mechanism that displaced the pay-as-you-go system. Therefore, it was announced that this new structure based on the Chilean pension system came to Argentina as a new form of private capitalization, leaving aside the role of the State and overvaluing the one that relates to the market, without thinking about the risks that it entails. It is

* Universidad de Rosario.

mentioned that through the reformed legislation, the retirement and pension system will be unified into a single regime called the Argentine Integrated Social Security System (SIPA). The distribution and capitalization systems are analyzed, clarifying the terms “distribution” and “capitalization”, also mentioning their characteristics and the three meanings adopted. This text presents the postures of the Reform of the Argentine Social Security System, as well the agreements with the International Monetary Fund (IMF), and finally, the Social Security Reform project approved by the Congress. It is concluded that the greatest challenge that the next administration will have to face will be to generate a consensual and integrated pension reform that tends to be universal, public, sustainable and distributive, showing that every political-economic decision exerts influence on public and private circles as well as in active and passive sectors.

KEY WORDS: pension system, distribution system, retirement, pension.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO. 3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE REPARTO Y CAPITALIZACIÓN. 4. POSTURAS ENCONTRADAS SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO. 5. POSIBLE INFLUENCIA DEL FMI EN LA FUTURA REFORMA PREVISIONAL ARGENTINA. 6. PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL APROBADA POR EL CONGRESO. 7. POSTERGACIÓN DEL DEBATE DE LA REFORMA PREVISIONAL. 8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. 9. BIBLIOHEMEROGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Breve reseña histórica

Para comenzar el presente trabajo sobre el desarrollo del Sistema Previsional Argentino, es necesario destacar que en julio del año 1994 se deja el sistema de reparto, el cual se encontraba en una profunda crisis, a un nuevo sistema (obligatorio y mixto), que combina prestaciones de capitalización y de reparto que son brindadas por entes públicos y privados. Dicho remplazo, impactó en toda la sociedad argentina. Es decir, se pasa del sistema previsional estatal por otro mixto, con características novedosas, en el que interviene tanto el sector privado como estatal en la administración de los fondos previsionales. Dicha evolución para unos o involución para otros, provocó modificaciones en la conducta de la población, que tuvo consecuencias culturales de peso, tal como ha ocurrido en otros países que adoptaron formas de capitalización privada. Sin embargo, en un período relativamente breve, las debilidades y la falsa creencia de la superioridad del sistema capitalización privada salieron a la luz.

Haciendo un poco de historia, podemos señalar que las promesas del nuevo sistema llegaban especialmente de la doctrina promovida por el Banco Mundial, donde ponía en relieve el resultado positivo del sistema previsional chileno, que en ese entonces tenían proyecciones optimistas. El nuevo sistema reemplazaba al Estado con el mercado, y es preciso recordar cómo se indicó *ut supra*, que la imagen del Estado estaba muy devaluada y la desconfianza era generalizada. La *solidaridad intergeneracional* propia del sistema de reparto era reemplazada por un sistema de propiedad privada individual del ahorro previsional. Los aportes de cada contribuyente, en el sistema privado, ingresaban al sistema financiero para capitalizarse y eran devueltos al trabajador al momento de jubilarse, pasara lo que pasara con las cuentas del Estado. El nivel de pensión quedaba determinado por el capital acumulado durante su vida activa. La falta de transparencia del sistema estatal en cuanto al monto de las jubilaciones a recibir era reemplazada por una “seguridad individual no mediada por la política”. Nadie pagaría con sus contribuciones los beneficios de quien no realizó los años correspondientes de aportes, es decir, desaparecerían las responsabilidades sociales, y las inequidades de los beneficios no se fundamentarían en criterios políticos, sino en la realidad de la contribución realizada. Parecía un sistema óptimo para quienes confiaban en el mercado y no en el Estado.

El marketing pro AFJP, la idea de eficiencia ante un mercado diverso donde el contribuyente podía elegir, la condición de contribuyente cautivo una vez que se ingresaba al sistema privado, esto hasta el año 2007; la afiliación compulsiva al sistema privado de los nuevos trabajadores que no manifestaban una elección explícita, y hasta la obligatoriedad de una contribución menor en el sistema privado que en el estatal, abultó las afiliaciones de las AFJP a pesar de que el sistema fuera de carácter mixto. Ahora bien, lo que no se promovía tanto era lo que implicaba el costo de transición del sistema. El Estado debía responder por los actuales jubilados, es decir que mantenía la misma carga fiscal previa a la reforma, pero ahora sin contar con los fondos de las contribuciones. Irónicamente, ese mercado de capitales se convirtió en una fuente para el endeudamiento con que el Estado cubría el déficit que la reforma le generaba. Por otra parte, la capitalización en el sistema financiero no consistía en la panacea prometida. Para tratarse de compromisos de tan largo plazo, un ahorro en el sistema financiero conllevaba el riesgo de no solo incrementar el fondo, sino de incluso perderlo. La impredecibilidad de las prestaciones futuras dependía del momento

exacto en que el contribuyente se jubilara, pudiendo existir resultados diversos de uno a otro año. Con los años, las AFJP comenzaron a manifestar sus riesgos y limitaciones. En definitiva, el sistema privado no solucionó ninguno de los problemas que justificaron su implementación en 1994. En diez años ya las AFJP mostraban su fracaso: fracaso como sistema de seguridad social y fracaso como solución fiscal ¿Quién si no el Estado debería cubrir los déficits previsionales futuros de las AFJP? ¿Quién se haría cargo de quienes no pudieron contar con una historia laboral óptima, o bien no tuvieron suerte con su cuenta de capitalización? La crisis financiera que azota al mundo, hizo oportuno realizar un nuevo replanteo, sobre cuál era el sistema previsional más óptimo que debían seguir los argentinos.

Por mucho que el Estado hubiese derivado al mercado el sistema previsional, era incapaz de desligarse de su rol como garante de la Seguridad Social. Con la sanción de la Ley 26.425/08 en diciembre del año 2008, se unifica el sistema de jubilaciones y pensiones en un único régimen denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), hasta la fecha vigente. Dicha ley dispuso la transferencia al ANSES de los depósitos que se encontraban en las cuentas de capitalización de los afiliados y beneficiarios. Con el retorno al régimen de reparto, se amplía el número y tipos de beneficiarios, basándose en el principio de la solidaridad y financiación a través de la lógica del sistema de reparto, entre otros.

En el año 2016 se sanciona la Ley N° 27.260 Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, con el objetivo de implementar acuerdos para el reajuste de haberes y cancelación de deudas previsionales con aquellos beneficiarios que reúnan ciertos requisitos. La Ley dispone asimismo la creación del Consejo de Sustentabilidad Previsional, quien tenía como objetivo de que, en un término de tres años a partir de su sanción, elaborara un proyecto de régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto, previéndose una nueva reforma al sistema previsional, este punto se desarrollará más adelante en el presente trabajo.

La historia del Sistema Previsional Argentino demuestra que las decisiones político-económicas influyen en el avance o retroceso de los derechos del sector pasivo.

Por último, es importante tener presente que el régimen a aplicar es fundamental, porque no es lo mismo un sistema de Reparto Público,

como el que existió tradicionalmente en la Argentina (solidario por su naturaleza) al Régimen de capitalización privada, marcado por un profundo individualismo y falta de compromiso social intergeneracional.

2. SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

El sistema previsional argentino es un sistema de reparto asistido, con financiamiento tripartito (Aportes-Contribuciones e impuestos), con una cláusula de movilidad que significa un promedio entre el aumento de salarios y el aumento de la recaudación, y un sistema de capitalización colectiva como fondo de garantía y sustentabilidad del sistema.

La naturaleza jurídica de la jubilación es ser sustitutiva del salario. Y como el sistema de reparto significa un pacto solidario intergeneracional, por el cual los empresarios y trabajadores de un país, aportan para pagar las jubilaciones de sus padres, en el entendimiento de que luego cuando ellos se jubilen, sus hijos financiarán su vejez, está más que claro que el aumento del salario es el que debe regular los aumentos de los aportes y las contribuciones.

Por ello es doctrinariamente correcto que la fórmula de movilidad recoja los incrementos del salario, pero también el aumento de la recaudación previsional, en cuanto el financiamiento tripartito mencionado.

También es importante resaltar que la Movilidad jubilatoria, es un derecho consagrado en la Constitución Nacional en su art. 14 bis.

A su vez, lo que debe tenerse en cuenta es que el Estatuto del jubilado es la ley vigente al cese. Es decir que cuando cesa la relación laboral, y el trabajador accede a la jubilación, nacen en su cabeza un conjunto de derechos y acciones, una de ellas la movilidad, que constituyen derechos adquiridos.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE REPARTO Y CAPITALIZACIÓN

Muchas veces se oscurecen los términos y se identifican *reparto* con *estatal* y *capitalización* con *privado*. El siguiente cuadro muestra las relaciones posibles entre esos pares de conceptos, ilustrándolas con ejemplos concretos.

ADMINISTRADOR	REPARTO	CAPITALIZACION
ESTADO	La Argentina desde la ley 18.037/68 hasta julio de 1994.	La Argentina desde la ley 3.449/04 hasta 1968.
SECTOR PRIVADO	Empresas francesas.	Chile, desde 1980.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro solo señala tipos extremos. Los casos mixtos son lo más habituales, como el sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que la ley 24.241 ha puesto en vigor en nuestro país.

3.1. Características generales del Sistema de Reparto.

La palabra *reparto* tiene algunos significados que provocan, en ocasiones, malentendidos, en particular, se desea destacar tres acepciones, para hallar acuerdo en los términos y usar solo los relevantes en la reforma previsional argentina.

a) Reparto por la forma de financiamiento:

La clase activa contribuye a pagar las jubilaciones y las pensiones de la clase pasiva, a través de los aportes mensuales obligatorios que realizan, en proporción a sus ingresos. Por tanto, el afiliado que está trabajando acumula derechos futuros a prestaciones jubilatorias. Pero no acumula recursos. De manera que los activos esperan que las generaciones futuras les paguen sus jubilaciones, de la misma manera que ellos hacen en el presente con la actual clase pasiva. Por ese motivo, el sistema se denomina “pay-as-you-go”, o de financiamiento sobre la marcha.

Cuando se refiere a la palabra *reparto*, se hace desde este punto de vista. Y la ley de reforma previsional utiliza en su primera parte, al describir el programa de jubilaciones y pensiones estatal, esta acepción.

b) Reparto: como mecanismo de transferencia de recursos:

Aquí se entiende que el sistema de jubilaciones implica la transferencia de recursos, en general, de los más pudientes a los más necesitados. En consecuencia, *reparto*, en esta acepción tiene que ver con redistribución del ingreso. Por ejemplo, un programa de ayuda. De manera que esta

acepción resulta operativa para un sistema previsional que determine un explícito mecanismo de transferencia de ingresos de ciertos grupos sociales a otros.

c) Reparto como mecanismo de seguro social:

Se refiere a la forma en que la sociedad enfrenta el problema de la incertidumbre y el riesgo, por lo tanto, las formas de organización (se establece, por ejemplo: un régimen de pensión por invalidez). Es una forma de seguro social.

Muchos autores prefieren reservar la palabra *reparto* a este mecanismo, mientras que a la primera acepción la llaman *pay-as-you-go* y la segunda queda identificada como *solidaridad social*.

3.2. Debilidades del *pay as you go*

- Depende de variables demográficas y económicas (expectativas de vida, nivel de actividad, estructura de remuneraciones, tasa de inflación, déficit público), para administrar los recursos entrantes en el sistema desde los aportes de la población activa y los recursos salientes del sistema para aplicar al pago de la clase pasiva.
- Además, es difícil asegurar que un sistema de esta naturaleza sea equitativo socialmente, hay grupos que piden tratamientos diferenciales o jubilaciones anticipadas o manejo de fondos por parte del gobierno de turno. Hay aquí una fuente de mecanismos de redistribución de ingresos injusta.
- En la práctica se convirtió en una fuente de financiamiento a los gobiernos de turno, para resolverles problemas de caja en el corto plazo. En nuestro país, desde 1950 a la fecha de sanción de la ley de reforma previsional, como se ha afirmado muchas veces, las cajas de los distintos organismos de jubilación fueron saqueadas sistemáticamente, y el nivel de vida de los jubilados se ha deteriorado a niveles de vida reñidos con una concepción ética de la vida y de la persona.
- Lo que hace un sistema de jubilación clásico es asimilar no solamente la invalidez y el fallecimiento a formas de seguro social, sino también la pensión por vejes (jubilación). Y se aplica un principio de solidaridad social para garantizar una jubilación mínima.

3.3. El sistema de capitalización

La otra forma de financiamiento es por medio de la acumulación de recursos en un fondo o “sistema de capitalización”.

Este esquema en la capitalización privada reclama la presencia de tres factores.

- Una sociedad administradora del fondo: la AFJP.
- Una estructura de cuentas individuales de capitalización, que vienen a ser como cajas de ahorros, de las cuales no se pueden hacer extracciones hasta el momento en que la persona se jubila, o se producen contingencias que lo invalidan, o fallece y sus herederos reciben la pensión correspondiente. También se las denomina Cajas de Ahorro Previsionales.

En estas cuentas se registran los sucesivos aportes que se acumulan, y en ellas se incorpora también el producido o rentabilidad proporcional a cada beneficiario de los activos financieros que se han constituido en el Fondo de jubilaciones y pensiones.

- Una cartera de activos financieros, el Fondo de jubilaciones y pensiones que es propiedad de los beneficiarios y objeto de administración por parte de la AFJP.

SISTEMA DE REPARTO Y SISTEMA DE CAPITALIZACION
En un <i>sistema de reparto</i> , los agentes económicos pasivos son financiados por los activos. Se trata de un contrato entre generaciones, por el cual el activo compra el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones. Es un sistema de financiamiento del tipo <i>pay as you go</i> .
En un <i>sistema de capitalización</i> , los agentes económicos activos acumulan recursos, capitalizándolos, depositando sus aportes en un fondo, el que posteriormente será utilizado para pagar las pensiones de quienes contribuyeron.

Fuente: elaboración propia.

4. POSTURAS ENCONTRADAS SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Para comenzar a analizar la problemática de una posible Reforma Previsional, se debe tener presente cuatro variables conjuntas: *reparación*,

moratoria, movilidad, juicios. Como en ese juego que propone unir cada palabra de las ubicadas en una columna con una de las frases escritas en la lista de al lado, los vocablos de uso frecuente al hablar del sistema jubilatorio y su historia reciente en la Argentina tienen su correlato en problemas sociales y económicos: déficit fiscal, informalidad laboral, inflación, falta de adecuaciones en contextos inestables. A eso se suman las tensiones entre lo deseable para los jubilados (presentes y futuros) y la realidad, que se conjuga con decisiones políticas y que, en parte, se define por ellas—, que no responden solo a cuestiones de un plazo más o menos cercano, ni son exclusivas de la Argentina.

Mirar la historia y pensar en lo que puede venir y en lo que efectivamente vendrá, como el cambio demográfico, son cuestiones a considerar en un análisis hecho desde un presente que, entre otras, muestra las siguientes características: una tasa de cobertura previsional que es amplia, pero que fue lograda por políticas no estables ni equitativas; un nivel de haberes que terminó en buena medida definiéndose en la justicia, y cambios recientes en las fuentes de financiamiento que agregan interrogantes sobre la sustentabilidad del esquema.

La historia del sistema previsional argentino es muy compleja, rica en reformas de diferentes signos y dominada por medidas de emergencia para atacar problemas estructurales. La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino lleva a que la Oficina Cono Sur de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y economistas como Fabio Bertranou,¹ Pablo Casali y Oscar Cetrángolo,² realicen diversos informes que ayuden a comprender la continua oscilación de los sistemas previsionales en Argentina. Se puede indicar junto a ellos que “vivir más tiempo es una buena noticia” y la advertencia de que eso entraña para las sociedades el reto de disponer de más recursos para las jubilaciones y las prestaciones de salud. En la obra realizada por el economista Hugo Bertín, “Hacia una historia del sistema previsional nacional”, publicada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, realiza un

¹ vid. Bertranou, F., Solorio, C. y Van Ginneken, W. (eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago de Chile, 2002.

² vid. Cetrángolo, O. y Machinea, J. L., *El sistema previsional argentino. Crisis, reforma y transición*, Documento de Trabajo núm. 6, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires, 1992.

recorrido que va desde el año 1904 a 2018. En el escrito se encuentra conclusiones referidas a tres ejes fundamentales del sistema: su cobertura, su nivel de pagos y su financiamiento.

a) Cobertura: cuántos cobran.

En los últimos años, el porcentaje de mayores de 65 años que reciben jubilación o pensión del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) o de otro régimen se ubica entre el 90% y el 95%. Según el informe de Bertín, esa tasa comenzó a mejorar de manera significativa a partir de 2006, cuando comenzaron a otorgarse prestaciones por moratorias, tras reglamentarse una ley de 1993 que las había previsto. Se dieron, desde entonces, al menos 4 millones de beneficios a personas que, al llegar a la edad de retiro, no tenían aportes suficientes (o no tenían aportes); la modalidad es la de permitirles declarar una deuda con el fisco, que se paga con subsidio y en cuotas descontadas de los haberes. Al lanzarse la medida, no se estimó cuál sería el costo ni se previeron fuentes de financiamiento. Hoy, las prestaciones con moratorias son alrededor de la mitad del total.

Antes de que mejorara el índice de cobertura del sistema, las trabas para acceder se centraban en las dificultades del mercado de trabajo: altos niveles de informalidad y trayectorias laborales interrumpidas por períodos de desocupación que hacían difícil sumar los 30 años de aportes requeridos por la ley ¿Y ahora? Esos problemas continúan. El crecimiento de la cobertura no tiene su contraparte en una mejora significativa del escenario laboral, sino que responde, advierte el informe de la OIT, a una “medida de emergencia”: la moratoria.

El reemplazo de las moratorias (que irán perdiendo vigencia con el paso del tiempo) es, según dicen en la Anses, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creada en 2016 y que equivale a 80% del haber mínimo. El derecho a cobrarla se adquiere a los 65 años, si no se tienen los aportes exigidos para jubilarse y si se pasa una evaluación socioeconómica. El cambio va en línea con las recomendaciones del informe de la OIT.

El mapa laboral muestra que, entre los asalariados –que son tres de cada cuatro ocupados, según el Indec –la falta de aportes afecta al 35%. Ese índice es tradicionalmente mucho más alto entre los cuentapropistas: diferentes estudios muestran un persistente índice cercano a la mitad de

los trabajadores, cuando se trata de establecer qué porcentaje del total de ocupados no tiene aportes.

Si se mira el universo de aportantes, los datos del SIPA procesados por la Dirección de Programación Económica permiten estimar que en la última década (2008 a 2018) el número total creció 16,6%, una variación que en gran medida se explica por el crecimiento natural de la población en edad activa. Hay un rasgo de ese crecimiento que no le es indiferente al sistema previsional: cuando se calcula cuánto creció el número de aportantes de cada subgrupo de trabajadores, se observa que entre los asalariados el avance fue de 10%, y entre los autónomos del régimen general, de solo 4%. Las mayores variaciones se dieron en el monotributo (el incremento superó el 55%) y en el sistema de servicio doméstico (la suba fue de 28%), dos grupos con aportes bajos en relación al resto, a los que se les garantiza el haber mínimo.

Cetrángolo, que es docente e investigador en la UBA y el Conicet, sostiene que estos dos últimos subsistemas deberían revisarse. “El monotributo no es un esquema para que alguien se quede ahí 30 años, y si no se hace algo [un cambio] se perjudica a los que aportan más y terminan recibiendo igual prestación”,³ señala. Agrega que en el servicio doméstico hay argumentos para que el aporte esté subsidiado por el Estado, pero que entre los monotributistas no todos tienen baja capacidad contributiva.

El problema se centra en el *salto* del régimen del monotributo al de autónomos, que tiene mayores costos dinerarios y burocráticos, no proporcionales al crecimiento que puede haber tenido la actividad del contribuyente. En el caso específico de la contribución previsional, el mayor esfuerzo de los autónomos no resulta compensado en el futuro.

b) Haberes: cuánto se cobra.

Un reclamo emblemático en el país es el del “82% móvil”. En ese nivel de haber un jubiliatorio inicial medido en relación con el último salario cobrado ¿Es algo del pasado que podría recuperarse? Un poco de historia: cuenta Bertín que fue la ley 14.499, de 1958, la que fijó esa “tasa de sustitución”. Pero, al contrario de lo que comúnmente se cree, la garantía no

³ Cetrángolo, O. y Curcio, J., *Sistemas provinciales de pensiones en Argentina: diagnóstico y alternativas*, BID, 2003.

se dispuso para todos, sino solo para quienes menos cobraban. Si el 82% de la remuneración superaba una cifra establecida por la ley, el monto a cobrar se determinaba usando una escala. Y la tasa de sustitución era más baja cuando más elevado era el ingreso.

La ley que rigió cuando el sistema solo cubría a un tercio de los adultos mayores y tenía muchos más afiliados que retirados, fue derogada en 1969. Según interpreta Bertín, la persistencia en la memoria colectiva se debe a que hay cajas previsionales provinciales que, para sus empleados públicos, mantienen esa relación del 82%, algo también vigente en regímenes especiales del esquema nacional. El economista dice que esto último no se justifica porque, aun cuando en esos casos el aporte es mayor, los cálculos indican que lo obtenido al jubilarse es, en función de lo contribuido, superior a lo que obtienen quienes están bajo las reglas generales.

¿Cuáles son esas reglas generales? Para los asalariados, el sistema que gestiona la Anses otorga una prestación que surge de la siguiente fórmula: tras actualizar los montos históricos, se calcula el promedio de los últimos 120 salarios cobrados y de esa cifra se obtiene el 1,5%; al resultado se lo multiplica por la cantidad de años con aportes. A eso se le agrega un monto fijo, igual para todos, que hoy es de \$5446,47. Un ejemplo: si el promedio salarial da \$40.000 y se tienen 30 años de aportes, el primer componente del ingreso daría \$18.000 y, al sumarse el monto fijo, se llegaría a un haber mensual de \$23.446,47, un 58,6% del ingreso de la última década. Si fueran 35 años los aportados, la relación llegaría a 66%. Por la incidencia de la parte de la prestación que es un monto fijo y único, si el salario es más bajo, la relación con el ingreso activo es más elevada, y si el sueldo es más alto, la vinculación cae (también influye la aplicación de topes).

Desde 2018 rige la garantía por la cual el haber no puede ser inferior al 82% del salario mínimo (garantía que excluye a las prestaciones obtenidas con un plan de moratoria).

Según el informe de la OIT, cuando se mira la cuantía de los haberes se observa la caída del valor real en el período que siguió a la crisis de 2001 y 2002, cuando la inflación provocó recortes del poder de compra a cientos de miles de pasivos que, por años, no recibieron recomposiciones, y generó también que se subestimaran los ingresos de quienes se jubilaban,

por la falta de actualización de los salarios usados en la fórmula. Esas pérdidas, fruto de decisiones políticas del gobierno de entonces, derivaron en uno de los capítulos de la historia previsional en los que intervino el Poder Judicial dando sus definiciones. Luego, el informe advierte recuperaciones a partir de dos normativas: la ley de movilidad de 2009 (luego modificada) y la de reparación histórica (que mejoró muchas prestaciones y, como contrapartida, elevó el déficit).

Entre los desafíos, los economistas de la OIT señalan el de “diseñar un sistema con beneficios contributivos que guarden proporcionalidad” con lo aportado: muchos llegan a la edad de retiro habiendo contribuido, pero no con la intensidad que exige la ley.

c) Recursos: cómo se paga.

Casi como en un juego de palabras, el primer consejo expresado por la OIT recuerda que un sistema previsional debe ser previsible y que, por tanto, todo cambio debe darse tras lograrse un consenso suficiente y tras definirse niveles de aportes y contribuciones que sean capaces de financiar ingresos “aceptables para la población en el mediano y largo plazo”.

Bertín explica que desde la década del 70 la fuente de recursos para pagar las prestaciones nacionales es una combinación de aportes y contribuciones con ingresos tributarios. En los últimos años, en los que hubo un crecimiento de los beneficios por las moratorias, los aportes y contribuciones tuvieron una participación de alrededor de 50% en el financiamiento del universo de prestaciones. Según el estudio de la OIT, el pago de jubilaciones puramente contributivas representó en 2017 un 4,64% del PBI, en tanto que *las semicontributivas* requirieron 2,97% del producto.

En cuanto al dinero de rentas generales, hubo cambios relativamente recientes: tras reclamos judiciales, desde 2016 la Anses ya no recibe el 15% de los recursos coparticipables con las provincias (con algunas hay un esquema de cambio gradual de la asignación). Y el 20% de la recaudación de Ganancias que antes iba al organismo fue reemplazado por lo obtenido por el impuesto al cheque, del cual está previsto que deje de existir en unos años. A esas modificaciones se suman las del sistema de contribuciones patronales: la unificación progresiva de la tasa de imposición y la vigencia de un monto del salario no imponible, creciente en

el tiempo. Eso baja el costo para el empleador y la recaudación para el sistema.

Hacia adelante, un reto inevitable es el crecimiento de la participación que tienen los adultos mayores en la población total. La etapa del bono demográfico (en la cual no hay aún cambios significativos de la composición etaria), llegará hacia 2035. Y, según han advertido economistas como José María Fanelli, esta etapa no se está aprovechando para generar estrategias que aporten mayor productividad presente y futura.

Entre los objetivos, dice el informe de la Universidad de La Plata, debería estar el de formalizar empleos, que son “la fuente más robusta y legítima para financiar la seguridad social”.

La eficacia del sistema, se agrega, se define por la medida en que se logran tres metas: “la cobertura de las personas expuestas a los riesgos que conllevan el cese de la actividad y la mayor edad, la suficiencia de los beneficios pagados y la sustentabilidad”.

En el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) hay poco más de 12 millones de trabajadores registrados (no ingresan necesariamente aportes todos los meses por todos ellos) y 6,9 millones de jubilados y pensionados; además, el Estado nacional paga más de 1,5 millones de pensiones no contributivas y prestaciones de la llamada Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

En el país conviven muchos regímenes previsionales. El informe titulado “Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina”, del economista Hugo Bertín (Universidad Nacional de La Plata) identifica 230 sistemas y subsistemas. Entre ellos están los regímenes especiales a cargo del Estado nacional; los de retiros de personas de grupos como las Fuerzas Armadas o la Policía Federal; los sistemas de empleados públicos provinciales; los municipales; los regímenes de actividades religiosas o insalubres; las cajas complementarias y las cajas profesionales.

En la década del 90 varias cajas provinciales fueron transferidas al sistema nacional, con lo cual los empleados públicos de esas jurisdicciones se jubilan en el esquema de la Anses.

Las provincias que mantienen sus cajas son: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones,

Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego. Además, hay dos de bancos públicos y 24 de municipios.

Las negociaciones, los acuerdos y los conflictos por la compensación de los déficits de cajas provinciales por parte de la Nación son parte de la historia previsional. Las condiciones y los beneficios suelen ser diferentes respecto del SIPA. En Santa Cruz, por caso, las mujeres se retiran a los 50 años y los varones, a los 54.

5. POSIBLE INFLUENCIA DEL FMI EN LA FUTURA REFORMA PREVISIONAL ARGENTINA

Según algunos analistas económico-políticos argentinos la reforma previsional en Argentina está comprometida a un futuro acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La idea se sostiene en un reciente documento de ese organismo sobre “El futuro del ahorro: el rol del diseño de los sistemas de pensiones en un mundo que envejece”, que fue presentado con fuertes elogios por David Lipton, subdirector gerente del FMI, se realizan recomendaciones muy concretas a la Argentina y a Brasil.

El estudio dice que “para lidiar con los costos del envejecimiento, muchos países implementaron significativas reformas de los sistemas previsionales en los últimos años. Las reformas apuntaron en gran parte a contener el crecimiento del número de jubilados, modificando los parámetros claves del sistema; por ejemplo, incrementando la edad de jubilación, endureciendo las reglas para acceder a los beneficios o reduciendo el tamaño de las jubilaciones a través del ajuste en las fórmulas de cálculo de los beneficios”.

En el Report 16/346, de noviembre de 2016, de evaluación del programa del Gobierno, el FMI propuso:

- *Incrementar en forma gradual la edad de jubilación*, en especial de las mujeres. Actualmente, las mujeres pueden jubilarse a los 60 años, con 30 años de aportes, y los varones a los 65 años, también con 30 años de aportes, con la opción de jubilarse a los 70 años.
- *Reducir el haber inicial de los futuros jubilados*. Esto es bajar en un 20% el “ratio” del haber jubilatorio inicial (que hoy ronda entre

un 55 y un 65% del salario promedio de los últimos 10 años, muy lejos del “histórico 82% móvil”). A modo de ejemplo el FMI dice que en muchos países el haber al momento del retiro jubilatorio es del 50% del salario e incluso menos.

En ese reporte también se proponía modificar la fórmula de actualización de la Ley de Movilidad que se concretó en diciembre de 2017 y que, hasta la fecha septiembre de 2019, produjo una reducción del 20% de los haberes de los jubilados y demás beneficiarios de prestaciones sociales, situación que tiende a seguir agudizándose.

Otros cambios serían:

- *Modificar los regímenes especiales que tienen ciertas actividades que se jubilan con el 82 o 85% del salario, como docentes, docentes universitarios, investigadores científicos, Luz y Fuerza, Servicio Exterior y Poder Judicial.*
- *Pensión por viudez:* eliminarla para los cónyuges que trabajan o están jubilados o jubiladas.
- *Restablecer un sistema privado de capitalización.* Hay dos alternativas: dejar abierta una opción para que el trabajador derive una parte o todo el descuento jubilatorio a un régimen privado y otorgar incentivos fiscales para realizar aportes adicionales a un sistema privado.

6. PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL APROBADA POR EL CONGRESO

A fines del 2017 el Gobierno Nacional presentó un proyecto para modificar la fórmula mediante la cual se aumentan las jubilaciones. Dicho cambio de fórmula fue aprobado por ley en la Cámara de Diputados.

Actualmente, las jubilaciones se modifican dos veces al año (en marzo y en septiembre) por la llamada *ley de movilidad jubilatoria* aprobada en 2008, que toma variables como los recursos de la ANSES y los ingresos de los trabajadores formales para aumentar los haberes jubilatorios. La misma fórmula se utiliza para aumentar otras pensiones y la Asignación Universal por Hijo (AUH). Antes de esta ley, el Gobierno nacional deci-

día discrecionalmente cuánto iban a aumentar las jubilaciones, como se explica en esta nota.

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) presentó inicialmente en el Congreso un proyecto que proponía que la movilidad jubilatoria se basara, a partir del año 2018, en la inflación medida por el INDEC y que los aumentos se aplicarían trimestralmente, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. Finalmente, el Senado aprobó un proyecto que determina que la movilidad se base en un 70% en las variaciones de la inflación medida por el INDEC y en un 30% por la variación salarial medida por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). Este fue el proyecto final aprobado también por la Cámara de Diputados.

Además, en el Senado se sumaron otros componentes a la reforma. El principal agregado es un artículo que garantiza a los jubilados con 30 años de aportes el pago de un suplemento dinerario hasta alcanzar un haber equivalente al 82% del valor del salario mínimo, vital y móvil. Actualmente, la jubilación mínima representa el 81,8% de este salario mínimo. Desde marzo de este 2019 el salario mínimo es de \$12.500 pesos argentinos, es decir, USD. 225 dólares.

Como dificultad en su aplicación concreta e impacto en los jubilados podemos indicar que el sistema actual no está preparado para niveles de inflación semestrales tan altos. Carlos Martínez, miembro de la cátedra de Economía de la Seguridad Social de la Universidad de Buenos Aires (UBA), apuntó a que algunos de los datos para calcular el aumento no son públicos y sostuvo que “si no se puede acceder a esas fuentes, la fórmula para establecer el incremento termina siendo opaca”.

Según un artículo de economía, “la fórmula previa era producto de la ausencia de buenos índices de inflación durante el gobierno pasado y no tiene mucho sentido mantenerla”.⁴

Es importante tener presente que modificar la fórmula “por fuera de la reforma general al sistema puede ser motivo de controversias y gran conflicto”. Además, la medida genera resistencias “por afectar los ingresos de los jubilados”, lo que ocurre “por el cambio en los índices, pero

⁴ Cetrángolo, Oscar, *El nuevo sistema previsional ¿Una reforma definitiva?*, Serie de Notas 2, CECE, Buenos Aires, 1994.

también por omitirse el ajuste de un trimestre de relativamente alta inflación que quedó atrás”.

Un informe del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) calcula que en diciembre de 2019 la nueva fórmula generaría un haber mínimo real (o sea, teniendo en cuenta la inflación) un 8% más bajo que el que se lograría con la fórmula vigente. Además, sostiene que la propuesta generaría un ahorro fiscal sólo en 2018 de \$72 mil millones, equivalente a 0,6% del Producto Bruto Interno (PBI).

Por esta pérdida real que generaría en los haberes jubilatorios el cambio de la fórmula, el Gobierno propondría un pago único en marzo para compensar la transición, que saldría por decreto tras la aprobación de la ley. Estos bonos serían de \$400 para los beneficiarios de la AUH, de \$375 para quienes se jubilaron mediante las moratorias y cobran menos de \$10 mil, y de \$750 para jubilados con aportes que cobren menos de \$10 mil de haber.

Según un cálculo de la consultora privada ACM, el costo de esta medida sería de \$4,2 mil millones, muy por debajo del ahorro que generaría para el Estado Nacional el cambio de fórmula, \$50 mil millones según el cálculo de ACM.

7. POSTERGACIÓN DEL DEBATE DE LA REFORMA PREVISIONAL

La apuesta realizada por la actual Gestión Nacional de Gobierno era generar una reforma que otorgue sustentabilidad al sistema previsional. Ese objetivo fue planteado en la ley de Reparación Histórica Previsional de 2016, que además de establecer un sistema de compensación para cortar los múltiples juicios al Anses, crearon el Consejo de Sustentabilidad Previsional, en el Ministerio de Trabajo de la Nación, asignándole la misión de elaborar un proyecto de reforma integral del régimen jubilatorio que deberá estar listo para 2019.

Hace pocos días, venció el plazo de tres años establecido por la ley 27.260, a propuesta del Poder Ejecutivo, para que un grupo de trabajo tuviera listo un proyecto de Reforma Previsional. El sistema, según se fijó como condición, debía ser universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. No sorprendió que llegara el día y que no existiera

una propuesta: hace ya casi un año se admitió, desde el Gobierno, que no habría proyecto. La decisión sobre si habrá o no una reforma amplia quedará ahora en manos de la próxima gestión.

La cuestión central a monitorear es la propia sustentabilidad del sistema, en un escenario cruzado por cuestiones como la informalidad laboral, la inflación –y su efecto en los haberes y el nivel de recomposición– y los cambios en las fuentes de financiamiento. Y no son tan lejanos temas más estructurales, como el cambio demográfico: la Argentina dejará hacia mediados de la década del 30 su etapa de “bono demográfico”, que es la previa a que comience a crecer de forma significativa la proporción de personas de 65 años y más sobre el total.

Sin reforma integral, la gestión de Mauricio Macri hizo de todas formas varios cambios. Por el plan voluntario de reparación histórica (la adhesión implicaba renunciar al reclamo judicial, que en la mayoría de los casos prometía un mejor ingreso), se recompusieron los haberes de 1,35 millones de jubilados y pensionados, mayoritariamente perjudicados por el mal cálculo del ingreso inicial y la falta de movilidad sufridos en la década pasada. El plan no evitó que quedaran en trámite más de 218.000 litigios.

La ley mencionada también creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor, equivalente a 80% del haber mínimo, a la que se accede si no se tienen aportes o si se tienen menos que los necesarios para la jubilación. Los requisitos para la prestación son tener 65 años de edad y pasar un examen socioeconómico. Con ese pago se busca reemplazar el régimen de moratorias, que es temporal, insostenible y que provocó desincentivos a aportar y muchas inequidades.

El capítulo con más controversia de los cambios en el actual gobierno fue el referido a la fórmula de movilidad. Se reemplazó la que estaba basada en la suba de la recaudación de impuestos y de los salarios, por una que contempla un 70% de la variación trimestral del índice de precios más un 30% de la evolución de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables. El problema es que la promesa del Gobierno de que no se perdería poder adquisitivo es imposible de cumplir en un escenario de inflación en alza (como el que se está dando), porque los valores tomados como referencia para calcular cada ajuste tienen un rezago de seis meses.

Esa misma ley de movilidad trajo otras dos novedades. Se dispuso garantizar que ningún ingreso previsional (de las personas que aportaron 30 años) sea inferior al 82% del salario mínimo –la misma disposición que años atrás había vetado Cristina Kirchner– y se estableció que las empresas ya no pueden intimar a sus empleados a jubilarse antes de que cumplan 70 años, lo que puede lograr que se eleve la edad de retiro.

Esta última cuestión aliviaría en algo los números del sistema que, por otra parte, se ven y se verán afectados por modificaciones en materia impositiva. Las jubilaciones y pensiones se financian casi en partes iguales con aportes y contribuciones del sistema laboral y con impuestos de rentas generales. Y en ambos componentes hubo cambios, que tienen su impacto en los ingresos que mes a mes recibe la Anses.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El mayor desafío que deberá afrontar la próxima Gestión de Gobierno será la generar una “Reforma Previsional consensuada entre todos”, que tienda a ser universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. El poder decirlo es fácil, el gran problema es el cómo; evitando que siga siendo el sistema una fábrica de desigualdades generadora de una mayor grieta social. Hay que indicar hasta el hartazgo que sin diálogo y un gran consenso social, no se podrá encontrar un rumbo cierto como país. “El siglo XXI es un siglo de mucha diversidad y que, como las Políticas Públicas son articular distintos intereses en beneficio de todos, se necesita dirigentes que crean que la política se hace entre todos”, según lo indica la lic. María Lourdes Puente, Directora de la Escuela de Política y Gobierno de la UCA.

Plantear la reforma si la misma afecta la fórmula de movilidad a la baja, significa que los jubilados, el año que viene, van a cobrar menos de lo que les correspondería percibir si se aplicara la fórmula actual. Los Tratados Internacionales suscriptos por la Argentina en materia de derechos sociales y laborales, como el Código Civil que impide afectar retroactivamente derechos sociales que se hubieren incorporado al patrimonio, descalifican al proyecto presentado por el Ejecutivo. Por ello algunos consideran a la reforma como inconstitucional, criterio que también compartido por reconocidos constitucionalistas.

“La inequidad y la injusticia de la inflación como factor de Movilidad. El pedido de reemplazar la fórmula de movilidad por la inflación es una recomendación del FMI. Pero la inflación no tiene nada que ver con la jubilación, que es sustitutiva del salario, no del mercado”. “En definitiva, la tentativa de modificar la fórmula de movilidad jubilatoria, amén de resultar inconstitucional, sólo perjudica a los jubilados y sus restantes beneficiarios, y afecta el consumo nacional. Bajarles los haberes a los jubilados significa bajarles la calidad de vida, provocar que los jubilados se enfermen más y que se mueran antes”, según lo indica el diputado nacional, mandato cumplido, Juan Carlos Díaz Roig.

Por último, como se ha indicado en otros trabajos del autor, que, para el desarrollo integral de una comunidad, se requiere una vuelta a los valores propuestos por el humanismo. Si se continúa sosteniendo los paradigmas tanto individualista como colectivista, solo se generará una gran esquizofrenia social, de pretender construir una sociedad más justa, que tenga en cuenta los valores y principios de la seguridad social, pero que, al contrastarse en el diario vivir, se advierte que dichos valores y principios no se concretan; introduciendo en la sociedad, una conciencia colectiva, derrotista, apática, indiferente y poco humana.

9. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Bibliografía

- Apreda, Rodolfo, *Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Qué son y cómo operan*, Ediciones Macchi, 1993.
- Bertranou, F., Solorio, C. y Van Ginneken, W. (eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago de Chile, 2002.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J., *Sistemas provinciales de pensiones en Argentina: diagnóstico y alternativas*, BID, 2003.
- Cetrángolo, O. y Machinea, J. L., *El sistema previsional argentino. Crisis, reforma y transición*, Documento de Trabajo núm. 6, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires, 1992.
- Cetrángolo, Oscar, *El nuevo sistema previsional ¿Una reforma definitiva?*, Serie de Notas 2, CECE, Buenos Aires, 1994.

Iguani, Ernesto y San Martino, Jorge, *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos*, Miño y Dávila editores, 1993.

Schulthess, Walter y Gustavo Demarco, *Argentina: Evaluación del sistema nacional de previsión social. Propuesta de reforma*, CEPAL y PNUD, 1993.