



Reforma Previsional: más solidaridad, equidad y sustentabilidad?

En este número de Empleo y Desarrollo Social analizamos la evolución que ha experimentado el sistema previsional argentino en su permanente búsqueda por una mayor solidaridad, equidad y sustentabilidad. Mas allá de que unos 5 millones de trabajadores informales no tienen ninguna protección para su vejez, el principal problema del sistema ha sido la licuación de los beneficios, lo que se traduce en que actualmente un 76% de los jubilados sólo cobran un haber mínimo de \$690. Por otra parte, el gasto previsional se incrementó fuertemente en 2007 y la situación financiera del sistema de reparto es precaria, ya que más del 50% de los recursos provienen de impuestos no vinculados a los salarios. La eliminación del sistema de capitalización implica un alivio financiero de corto plazo, pero no resuelve los problemas estructurales del sistema.

El sistema previsional argentino es uno de los más antiguos de América Latina. Sus antecedentes se remontan a fines del siglo XIX, con la creación de las primeras cajas previsionales bajo la lógica de capitalización colectiva. En estas, los requisitos de acceso y el monto del beneficio estaban directamente relacionados con los aportes realizados, porque se suponía que los gastos serían afrontados con los fondos que se acumularan en una cuenta común. En la década de los '40s, la cobertura se extendió a la mayor parte de la fuerza laboral y se creó un sistema más homogéneo que unificaba las cajas existentes. En paralelo, se produjo el cambio más importante: comenzó a prevalecer la lógica del reparto, es decir, los fondos no se acumulaban para el futuro sino que se usaban para pagar beneficios presentes.

La reforma constitucional de 1957 representó un hito, incorporando a través del Artículo 14 bis el concepto de movilidad, por el cual los haberes debían ser periódicamente ajustados. Se trataba de un precepto general que requería de una norma reglamentaria: la Ley 14.499 estableció en 1958 el criterio del 82% móvil, por el cual el haber inicial tenía que representar el 82% del salario en actividad, proporción que debía mantenerse a través de la movilidad. El precepto era fácil de adoptar por la ventaja demográfica y la juventud del sistema. Los resultados financieros exhibían grandes superávits, ya que numerosos trabajadores aportaban y prácticamente no había beneficiarios. Para dar una idea de la ventaja demográfica, en 1950 había más de 5 personas en edad activa por cada persona en edad de jubilarse. La juventud del sistema hacía que, además, la mayoría de las personas con más de 55 años no tuvieran prestaciones por no haber cumplido con los requisitos de aportes. En otras palabras, la regla del 82% móvil era más una promesa asociada a la holgura financiera coyuntural que a proyecciones sustentadas en cálculos actuariales de mediano y largo plazo.

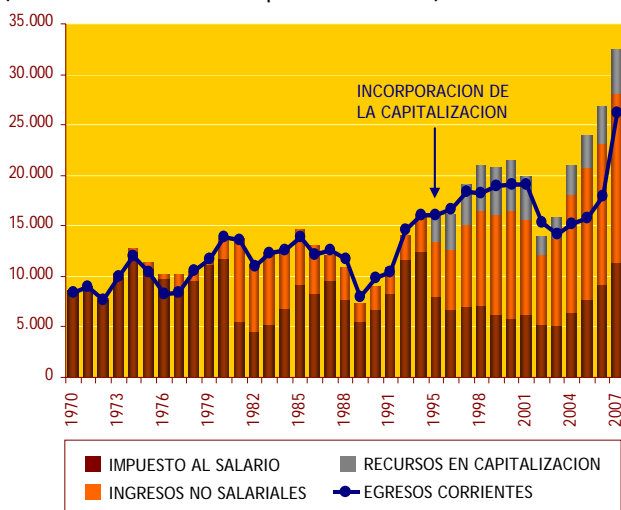
Ante la presencia de superávits transitorios pero de magnitudes muy importantes no fue posible resistir la tentación de desviarlos a fines diferentes a los previsionales. El mecanismo más simple y frecuente fue invertir los fondos en la compra de títulos públicos a largo plazo con intereses inferiores a la inflación. Otra vía indirecta de apropiación de los ahorros previsionales fue el incumplimiento en el pago de los aportes. El sector público, en su carácter de empleador, lideró esta conducta. Los primeros síntomas de crisis no tardaron en aparecer. A mediados de los '60s se declaró la intangibilidad de las cajas jubilatorias, como medida precautoria tendiente a evitar que la justicia retuviera los recursos del sistema para pagar los juicios entablados por los beneficiarios a los que se incumplía la promesa del 82% móvil. Casi simultáneamente, en 1967 se reformó el sistema con la sanción de las leyes 18.037 y 18.038, por las que se explicitaba la lógica del reparto puro, se aumentaban los aportes salariales, se estipulaba que la jubilación no sería el 82% móvil, sino el 70% del salario y que la movilidad no sería por el salario en actividad sino por un índice que reflejaría las variaciones en el nivel general de remuneraciones. Estos cambios buscaban recomponer el equilibrio, pero en la práctica consolidaron la crisis estructural, ya que se masificaron los juicios y las presiones de grupos influyentes para lograr regímenes especiales en condiciones de privilegio.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

En la década de los '70s se comenzaron a reforzar los ingresos con recursos no salariales. Un hecho muy importante en este proceso fue la reforma tributaria de comienzos de los '80s, que sustituyó las contribuciones patronales por el Impuesto al Valor Agregado. En la práctica, las crecientes necesidades de financiamiento llevaron a que se restablecieran las imposiciones sobre los salarios y se incorporaran como fuente permanente de financiamiento los recursos impositivos. Esto se mantuvo como una práctica constante hasta la actualidad (Gráfico 1). Aun así, las crisis de financiamiento se sucedieron, imponiendo la necesidad de declarar explícitamente el estado de emergencia -como ocurrió en 1986- o apelar a golpes de *licuación* para reducir el gasto en términos reales, como ocurrió con la hiperinflación de finales de los '80s.

Gráfico 1:

Ingreso y egresos corrientes del sistema previsional (1970 - 2007, medidos a precios de 1997)



Fuente: elaboración propia en base a "Panorama de la Seguridad Social. Series históricas 1971-2000" y "Boletín de la Seguridad Social, IV trimestre de 2007"

En suma, los factores que motivaron la reforma de 1993 se derivan de un estado de crisis estructural con efectos económicos y sociales muy negativos, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Desequilibrios financieros de magnitudes tan grandes que implicaban el principal factor de desestabilización macroeconómica que sufría el país.
- Deterioro de la cobertura y los haberes reales que generaban situaciones de alta vulnerabilidad social entre las personas de mayor edad.
- Proliferación de regimenes de privilegio.
- Masificación de la litigiosidad ante la sistemática violación de los compromisos fijados en las normas.

El sistema mixto argentino

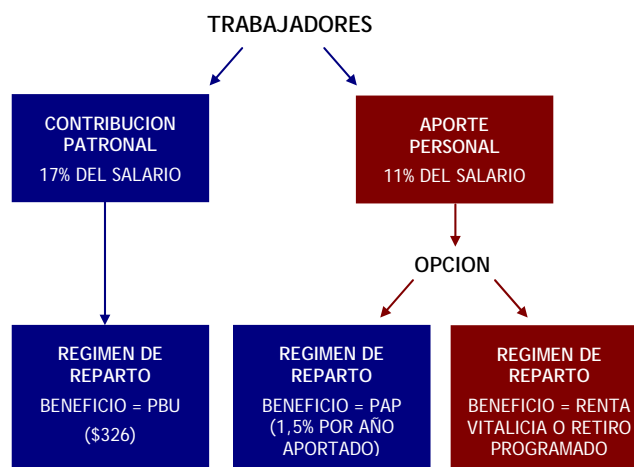
Los desbordes macroeconómicos de finales de los '80s y comienzos de los '90s impusieron un cambio estructural en la organización del sistema previsional. La necesidad de la reforma puede plantearse en términos de tres objetivos: sustentabilidad (reglas de beneficios consistentes con las reglas de financiamiento), equidad (beneficios determinados según el historial de aportes) y solidaridad (mecanismos de redistribución progresiva de ingresos).

Desde el punto de vista instrumental la estrategia adoptada fue instaurar un sistema mixto. Por un lado, un régimen público de reparto, de beneficio definido y obligatorio para todos los aportantes, con el objetivo de darle solidaridad al sistema. Por otro lado, un régimen de capitalización de contribución definida, cuya principal meta fue aportar sustentabilidad y equidad. La capitalización era optativa para quienes quisieran ahorrar parte de su contribución en una cuenta de capitalización individual. Las cuentas eran de propiedad del trabajador, quien decidía que AFJP sería la responsable de gestionar las inversiones.

En el Cuadro 1 presenta de manera simplificada el esquema mixto. Los trabajadores aportan a la seguridad social el 27% de sus remuneraciones. Con el 16% de contribución patronal se financia el régimen de reparto que da derecho a una prestación fija, la Prestación Básica Universal (PBU) que actualmente es de \$326. Con el 11% de aporte personal, los que optaban por capitalización, podían acumular en su cuenta de capitalización individual para recibir un beneficio determinado en función de los montos aportados y las rentabilidades acumuladas, neto de la comisión de la AFJP. La persona podía optar por derivar sus aportes al régimen de reparto, generando derecho a la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), del 1,5% del salario por cada año de aporte en reparto.

Cuadro 1:

Beneficios y contribuciones del sistema mixto



Fuente: elaboración propia

Cuáles son las ventajas teóricas de un sistema mixto?

La introducción del concepto de capitalización y su combinación con el reparto, significó incorporar dos elementos novedosos al sistema previsional argentino. En primer lugar, ligar los beneficios previsionales al esfuerzo de aportes tendía a dar sustentabilidad y equidad al sistema. En segundo lugar, se aumentaba la solidaridad cuando las personas con altos niveles de ingreso optaban por llevar sus aportes al régimen de capitalización. Este efecto tenía lugar porque las personas que optaban por capitalización seguían contribuyendo con el 16% de su salario al financiamiento del régimen de reparto, pero a cambio se llevaban una prestación de monto fijo de monto muy bajo (\$326). En el Recuadro 1 se ilustra con un ejemplo el impacto redistributivo de este mecanismo.

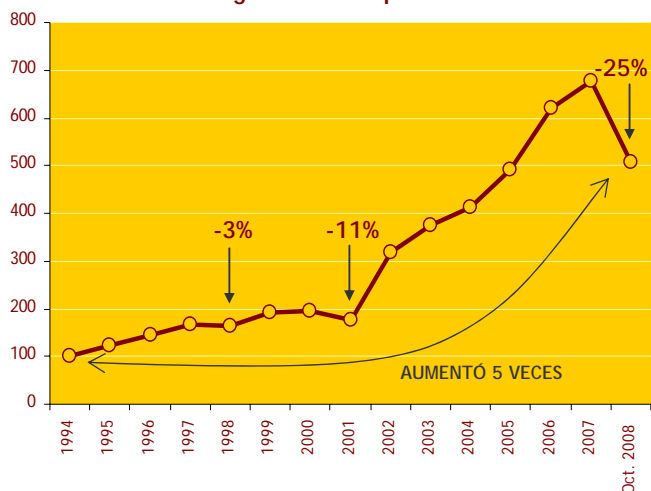
Los resultados del sistema mixto

Es necesario que transcurran no menos de 3 décadas para contar con una base empírica sólida que permita evaluar desde una perspectiva integral una reforma previsional. En 2008, el sistema mixto estaba en los primeros 14 años de operación, con que las evaluaciones resultan parciales. En este sentido y a modo de ejemplo, es un hecho poco relevante que los beneficios de los jubilados dados de alta con posterioridad a 1993 sean financiados en su mayor parte por el régimen de reparto, dado que estas personas, aun cuando optaron por el régimen de capitalización, realizaron la mayoría de sus aportes al viejo régimen de reparto.

Un enfoque más interesante surge de analizar en que medida los afiliados lograron proteger y valorizar sus ahorros previsionales capitalizando los aportes. Tomando todo el periodo de vigencia del régimen, desde 1994 a octubre de 2008, la rentabilidad acumulada implicó, punta a punta, multiplicar por 5 el valor del capital (Gráfico 2). Esto significa que los ahorros previsionales tuvieron una apreciación significativamente superior a la inflación (minorista o mayorista) y al aumento de las monedas duras (dólar o euro). Esto, computando años con rentabilidades negativas e incluyendo a 2008 (a octubre) en que los fondos cayeron un 25%. El rasgo más notable es que evaluado en el largo plazo el régimen de capitalización demostró su potencialidad para proteger a las futuras jubilaciones.

Gráfico 2:

Valor cuota del régimen de capitalización



Fuente: elaboración propia en base a Superintendencia de AFJP

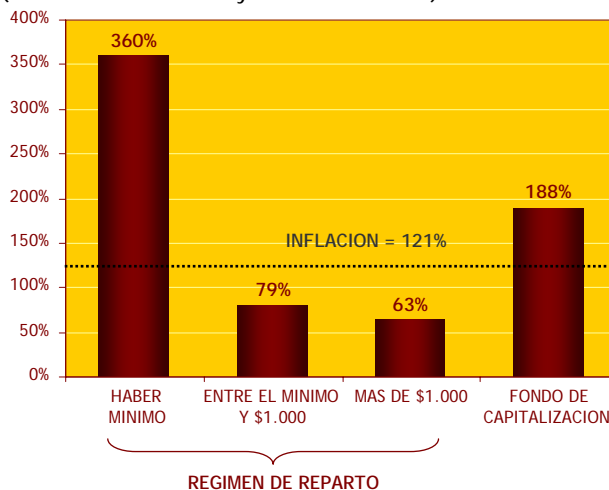
La capacidad de proteger los ahorros contra la inflación es la ventaja de mayor peso que la capitalización tiene con respecto a los esquemas de reparto. Los ahorros en reparto no sólo que no se acumulan, con lo cual no se valorizan, sino que además son extremadamente vulnerables a los efectos de la inflación y las decisiones discrecionales de las autoridades de turno. A este respecto, es útil observar

los datos del Gráfico 3, que muestran como en un periodo de fuerte inflación (2001-2008) las prestaciones de numerosos jubilados en el régimen de reparto -en el caso argentino, quienes cobraban en 2001 por encima del haber mínimo- fueron fuertemente *licuadas* por la decisión de las autoridades previsionales de negar una movilidad consistente con la inflación. Estas evidencias demuestran la alta exposición a la inflación y la discrecionalidad a que están expuestas las personas en el régimen de reparto.

Gráfico 3:

Movilidad de las prestaciones en reparto y valor cuota de capitalización

(variación entre 2001 y octubre de 2008)



Fuente: elaboración propia en base a Superintendencia de AFJP

Otra ventaja que tiene *capitalizar* en cuenta individuales es la posibilidad de preservar los ahorros sin enfrentar situaciones traumáticas ante caídas o salidas del administrador. Desde que se creó el sistema en 1994, se retiraron del mercado 14 AFJP y en ningún caso los ahorros acumulados en las cuentas de capitalización individual estuvieron en peligro. Esto fue gracias a la figura legal de la cuenta a nombre del trabajador con un administrador fiduciario, lo que permitió preservar la intangibilidad de los ahorros.

No obstante y sin desmerecer las ventajas que tiene la capitalización como concepto, un aspecto muy perjudicial en el caso argentino fue el deficiente diseño del régimen de comisiones y de rentabilidad mínima garantizada. En efecto, se había establecido que las AFJP cobraran su comisión *sobre cada aporte del trabajador, antes de que ingrese a su cuenta de capitalización individual*, lo que significaba que cada persona le pagaba a la AFJP por adelantado. A su vez, la regulación de rentabilidad mínima sólo penalizaba a las AFJP ante desvíos con respecto a la rentabilidad promedio del sistema. Esto implicaba que si el promedio del sistema operaba con rentabilidad negativa, la administradora no sufría ningún tipo de penalidad. La combinación de estas regulaciones hizo que los incentivos de las AFJP estuvieran fuertemente desalineados del interés de los afiliados.

En este contexto, el nivel de comisiones terminó siendo exagerado y más orientado a gastos en publicidad antes que a la búsqueda de calidad en las estrategias de inversión. La gestión de las inversiones estuvo determinada por el *comportamiento de manada*: todas las AFJP tendieron a invertir en los mismos instrumentos a los fines de disminuir el riesgo de ser penalizadas por desvíos respecto de la rentabilidad promedio. La deficiente regulación del régimen de comisiones y rentabilidad mínima generó una actitud pasiva en las administradoras frente a decisiones arbitrarias del Estado, como el default de la deuda pública, la pesificación compulsiva y la tergiversación de las estadísticas oficiales para perjudicar el ajuste por CER.

Pero más allá de la deficiente regulación de comisiones y rentabilidad mínima, los principales problemas del sistema mixto estuvieron en el régimen de reparto. Entre ellos, un factor de conflicto muy importante fue el manejo discrecional de la movilidad (Gráfico 3). Como consecuencia, actualmente un 76% de los beneficiarios cobra el haber mínimo de \$690. Esto implica una importante fuente de litigiosidad, que ha quedado plasmada en una doble sentencia para un mismo caso (Badaro) por parte de la Corte Suprema de Justicia. Con la sanción de la ley que establece un criterio de movilidad para aplicar a partir de marzo del 2009 se solucionaría el problema a futuro, pero se mantiene como fuente de litigio la licuación que sufrieron los haberes previsionales entre 2002 y 2008.

A esto se suma el hecho más trascendental, por lo negativo, que es haber abierto la posibilidad de que la gente *compre* años de aporte con las moratorias. Esto ha implicado un reparto indiscriminado de beneficios sin la correspondiente contrapartida de aportes. Se han distribuido más de \$1,8 millones de nuevos beneficios (en muchos casos a personas que no son pobres y que incluso tienen una prestación previsional) sin contemplar una fuente de financiamiento específica. Las erogaciones aumentan en aproximadamente \$10 mil millones en los primeros 5 años (que dura el pago de la moratoria) y luego podría llegar a \$16 mil millones. El Gráfico 1 muestra cómo se incrementa abruptamente el gasto previsional en 2007, lo que sugiere que los problemas del régimen de reparto tienen entidad suficiente como para desestabilizar la situación financiera y generar una nueva crisis.

Los problemas estructurales del sistema previsional

Las deficientes regulaciones en la organización del régimen de capitalización contribuyeron a desdibujar el diagnóstico. Un logro muy relevante, como haber demostrado ser una herramienta apropiada para proteger los ahorros previsionales, fue eclipsado por la percepción de comisiones exageradas que no guardaban relación con los servicios brindados. Se terminó asociando al régimen de capitalización con un negocio sin riesgos a favor de las AFJP.

Una menor pasividad del Estado -e incluso de las propias AFJP- hubiera permitido perfeccionar las regulaciones y evitar esta percepción equivocada. Por ejemplo, estableciendo que las AFJP debieran garantizar una rentabilidad mínima del 4% anual y que la comisión se cobrara como un porcentaje por encima de ese piso de rentabilidad -un

esquema profusamente utilizado en los seguros de retiro- hubiera arrojado resultados muy diferentes, en términos de rentabilidad y legitimidad de las AFJP.

Otro aspecto que induce percepciones equivocadas es el criterio de caja utilizado en la contabilidad pública. Bajo esta metodología de registración, los aportes a una cuenta de capitalización son planteados como un factor de agravamiento fiscal. Esto fue y sigue siendo visto como una debilidad del sistema mixto, cuando en realidad se trata de un diagnóstico asociado a la mala contabilización. El régimen de reparto pierde un ingreso presente (los aportes de las personas que optan por capitalización) pero evita un gasto futuro (los beneficios que habrá que pagarles a estas personas). El resultado de incorporar la capitalización al sistema previsional es una mayor sustentabilidad porque disminuyen los compromisos fiscales futuros.

Una cuestión más sustantiva y compleja es el impacto que tiene sobre la delicada situación financiera del régimen de reparto el explosivo aumento de beneficiarios generado por las moratorias. En este sentido, al eliminar el régimen de capitalización la ANSES se apropia de la masa acumulada de ahorros y de futuros aportes. En el corto plazo esto implica un alivio financiero, pero su impacto de fondo es agravar la insolvencia estructural del sistema previsional. El régimen de reparto recibe los recursos de la capitalización, pero también la obligación de pagar los beneficios futuros. A esto hay que agregar eventuales juicios por la apropiación de los fondos, las oportunidades de corrupción que genera la administración estatal de los activos financieros, la transferencia de los empleados de las AFJP al empleo público y las nuevas presiones que se van a generar para crear o ampliar los regímenes de privilegio.

La decisión de estatizar los ahorros previsionales tiene un gran parecido a otros episodios que tuvieron lugar en la historia previsional argentina: los problemas no se resuelven sino que se difieren para el futuro. No parece poco probable que los compromisos asumidos por el régimen de reparto no puedan ser cumplidos y que, por lo tanto, el sistema previsional continúe siendo un serio problema económico y social. En todo caso, lo singular en esta ocasión tiene que ver con la profunda degradación institucional que implica la apropiación compulsiva de fondos que son propiedad de la gente que hace menos de un año se manifestó a favor de permanecer en el régimen de capitalización, una decisión cuyos impactos definitivos resultan muy difíciles de mensurar.

RECUADRO 1

Pasar a un régimen de reparto puro aumenta la solidaridad?

Suponiendo una persona con salarios relativamente elevados (\$5.000 mensuales durante toda su vida laboral) que se jubila con 35 años de aportes, se generan las siguientes situaciones:

- Durante su vida activa destina el 27% de su salario al sistema previsional, del cual un 60% es contribución patronal y el otro 40% es aporte personal.
- Bajo las reglas del reparto puro, el Estado absorbe el 100% del aporte y tiene que pagar el 100% del haber, que serían \$326 de PBU más \$2.625 de PAP, o sea un total de \$2.951.
- En el esquema mixto, el Estado absorbe el 60% del total aportado (la contribución patronal) y sólo asume el compromiso de pagar los \$326 de PBU.

Tal como se había planteado el esquema mixto, cuando personas de altos ingresos optaban por el régimen de capitalización profundizaban la solidaridad del sistema. Esto se explica porque la persona derivaba a su cuenta de capitalización individual sólo su aporte personal (40% del total), pero dejaba en reparto la contribución patronal (60% del total). A cambio, el régimen de reparto le da a esta persona de altos ingresos un beneficio muy bajo en términos de lo que fueron sus aportes (los \$326 de PBU solamente). Si a esta persona se le impide derivar sus aportes a la cuenta de capitalización, aumentan los ingresos presentes del régimen de reparto, pero también aumentan los egresos futuros en similar magnitud. Desde el punto de vista de la solidaridad esto no implica ningún avance respecto a un esquema mixto donde más de la mitad del aporte de estas personas es derivado a reparto pero a cambio sólo cobran un haber fijo de monto relativamente bajo.

