



■ Lineamientos para una reforma previsional

Luciano Cohan • Luciana Díaz Frers • Eduardo Levy Yeyati

Índice

Resumen ejecutivo.....	4
Agradecimientos	4
Breve historia del sistema previsional argentino.....	5
Situación actual: stocks, flujos y pasivos contingentes	7
Cobertura previsional y distribución de haberes	11
Lineamientos para una reforma previsional.....	14
Síntesis y conclusiones	19
Bibliografía	21
Acerca de los autores	22
Acerca de CIPPEC	22

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. El sistema previsional, componente jubilatorio contributivo, asignaciones familiares y seguro de desempleo, ingresos tributarios y pensiones no contributivas, en millones de pesos (2005-2009)	8
Cuadro 2. Síntesis de propuestas sobre valores de jubilación, condiciones de acceso y fórmulas de actualización	19
Gráfico 1. Sistema previsional argentino 1944-2008: prestaciones y aportes. Del excedente inicial al déficit estructural	5
Gráfico 2. Porcentaje del Presupuesto nacional destinado al sistema de seguridad social (1980-2010)	7
Gráfico 3. Composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (junio 2010)	8
Gráfico 4. Retornos nominales y reales del sistema de AFJP y del FGS, deflactado por CVS (octubre 2001-junio 2010)	9
Gráfico 5. Tasas de natalidad y mortalidad, cada 1.000 personas (1955-2015)	10
Gráfico 6. Relación entre activos y pasivos (1950-2040).....	10
Gráfico 7. Evolución de la pirámide poblacional, como porcentaje de la población total (1980, 2010 y 2040).....	11
Gráfico 8. Tasa de cobertura del sistema previsional por decil de ingreso y total (2006 y 2009)	12
Gráfico 9. Tasa de cobertura en edad activa, por decil de ingreso en 2009.....	12
Gráfico 10. Distribución de los haberes previsionales: porcentaje de beneficiarios que cobran la mínima y múltiplos de la mínima con y sin moratoria (2001 y 2009)	13
Gráfico 11. Jubilación mínima y haber promedio (2001-2010)	14

Resumen ejecutivo

La Cámara de Diputados de la Nación el 18 de agosto de 2010 dio media sanción a un proyecto de ley que propone llevar la jubilación mínima al 82% del salario mínimo vital y móvil, y actualizar todas las jubilaciones según la evolución de los salarios. De aprobarse el proyecto en el Senado, la jubilación mínima pasaría de los actuales \$1.046,5 mensuales a \$1.427.

Esta iniciativa reabre lo que a nuestro juicio es un demorado debate sobre el rol y la sustentabilidad del sistema previsional argentino. Un brevísimo repaso de sus más de cien años de vida permite observar cómo aquel diseño original hoy está lejos de alcanzar los objetivos de cobertura, equidad distributiva y sustentabilidad financiera perseguidos activamente desde mediados del siglo XX.

Del mismo modo, un vistazo a la situación financiera actual del sistema y su pronóstico advierte sobre la inviabilidad de la propuesta mencionada. Los números revelan un componente contributivo (haber menos contribuciones) insolvente, con un déficit de \$18.000 millones en 2009, que se estima seguirá creciendo en los próximos años. Lejos de fondearse exclusivamente con las contribuciones de la población activa, el renombrado superávit previsional se explica en su totalidad por los recursos provenientes de impuestos generales (como IVA y Ganancias).

A su vez, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) cuenta con activos propios (netos de deuda pública) por sólo \$60.000 millones, y exhibe una rentabilidad real modesta y una asignación de fondos arbitraria e inconsistente con su rol de garante del sistema.

Incluso los valiosos logros que exhibe el sistema desde el punto de vista distributivo (como, por ejemplo, niveles de cobertura de casi el 90% entre los hombres mayores de 65 años y las mujeres de más de 60) se basan en moratorias circunstanciales y no tienen resuelta su continuidad en el tiempo.

En este contexto, la evolución demográfica adversa y el nivel de precariedad laboral que inevitablemente sumará más moratorias en el futuro invitan a pensar en una reforma previsional que equilibre las demandas sociales con la obligación del Estado de no asumir compromisos incumplibles.

En virtud de este diagnóstico, en este documento se presentan y discuten en detalle cuatro pilares sobre los que, creemos, debería descansar una reforma previsional: 1. Universalización de las prestaciones, a través de una Asignación Universal para la Tercera Edad (AUTE) para quienes no cumplan con los requisitos de aportes al sistema; 2. Preservación del poder adquisitivo de las jubilaciones mediante su actualización en función de una Canasta Básica de la Tercera Edad (CBT3E) y de los recursos del sistema; 3. Creación de un Fondo Anticíclico Previsional con los recursos netos del FGS, que contribuya al financiamiento de haberes en años de estrechez fiscal, con reglas de administración claras y vinculadas con las necesidades del sistema; 3. Y, en el largo plazo, replanteo de la edad de jubilación, complementado con un esquema de jubilaciones anticipadas y con exenciones impositivas para la contratación de personas mayores de modo que el sistema pueda asegurar su financiamiento.

Agradecimientos

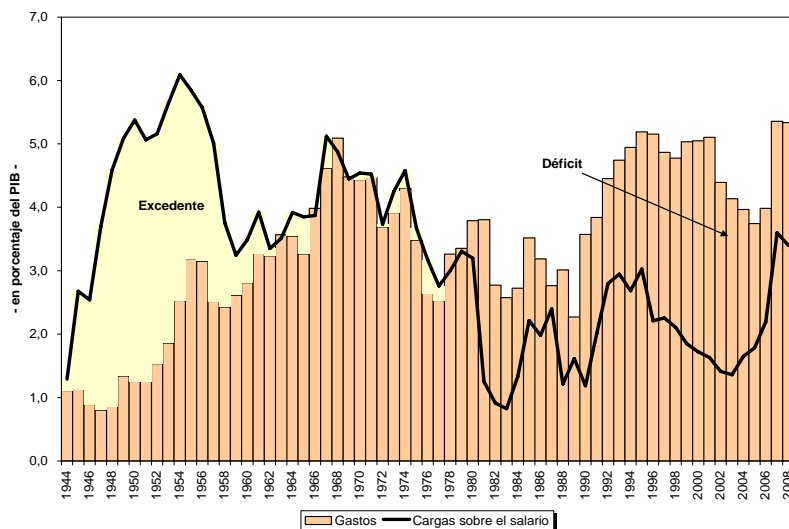
Los autores agradecen muy especialmente a Rafael Rofman y Carlos Grushka por sus valiosos comentarios.

Breve historia del sistema previsional argentino

Argentina fue pionera en el mundo en la construcción de un sistema de seguridad social. Motivado en la necesidad de cubrir la falta de ingresos en la vejez y diseñado inicialmente como un régimen contributivo de reparto (esto es, uno en el cual las contribuciones de los trabajadores activos solventan los haberes de los inactivos), ya desde mediados del siglo XX el sistema aspiraba a alcanzar una cobertura universal y niveles ambiciosos de prestaciones. Así, por ejemplo, en 1958 se intentó garantizar el 82% móvil¹ por ley y a mediados de los años setenta se produjo una amplia moratoria que extendió sensiblemente la cobertura.

Sin embargo, la ecuación previsional comenzó a mostrar problemas de sostenibilidad financiera a principios de los años ochenta (**Gráfico 1**), cuando las dificultades para cumplir con los compromisos se hicieron evidentes. Un conjunto de variables económicas (los ciclos de *stop and go* de la economía, la elevada inflación, el creciente desempleo y la informalización del mercado de trabajo) se sumaron a la evolución adversa de la pirámide poblacional y contribuyeron al deterioro de la cobertura y del poder adquisitivo de las jubilaciones.

Gráfico 1. Sistema previsional argentino 1944-2008: prestaciones y aportes. Del excedente inicial al déficit estructural



Fuente: Oscar Cetrángolo (2010).

En el marco de un sistema estructuralmente deficitario en el que los aportes de los trabajadores activos resultaban insuficientes para financiar las jubilaciones de los pasivos, se buscó cerrar la brecha financiera con un avance sobre la masa de impuestos coparticipables. Así, se destinó al sistema el 20% del Impuesto a las Ganancias, el 11% de lo recaudado por Impuesto al Valor Agregado (IVA), el 15% de la masa coparticipable bruta, una porción del Impuesto a los Bienes Personales, y ciertos impuestos a automotores y combustibles –disminuyendo, en

¹ La cifra del 82% es la llamada tasa de sustitución e implica que el valor de los haberes deberían ser equivalentes al 82% del valor del sueldo en actividad, en general, tomando un promedio de los últimos 10 años. La movilidad se refiere a la necesidad de una actualización periódica para evitar la erosión por inflación.

consecuencia, el monto transferido a las provincias-. De esta manera, el sistema previsional se convirtió en el tercer socio del sistema fiscal federal que regla los intercambios entre el gobierno nacional y los provinciales.

La persistencia de las complicaciones financieras y el fuerte desprestigio del sistema llevaron a que en 1993 se produjera una amplia y profunda reforma, en línea con las recomendaciones que llegaban de Washington. Con ánimo de garantizar la sustentabilidad de largo plazo se pasó de un esquema de reparto a uno mixto (el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones o SIJP) en el que los aportes de los trabajadores contribuían a un fondo individual de capitalización con administración privada (las administradoras de fondos de pensiones o AFJP) y las contribuciones de los empleadores financiaban una Prestación Básica Universal (PBU) que preservaba la lógica de reparto. Esta reforma tuvo como consecuencia más presión sobre las cuentas públicas: mientras una porción importante de los aportes de los nuevos trabajadores se destinaban a las AFJP, los jubilados recibían sus haberes del sistema estatal. Este “costo de transición” fue cubierto en parte con la colocación de deuda pública en las mismas AFJP, con una reforma de la edad jubilatoria (aumento en 5 años en el requisito de edad), y con asignación de recursos tributarios de la masa coparticipable.

Contrariamente a estos aumentos de recursos para el sistema, en este mismo período se adoptaron reducciones sucesivas de aportes y contribuciones (en 1993, 1998 y 2001-2002) con el objetivo de bajar los costos laborales y aumentar la competitividad de la economía. Otra reforma que aumentó la presión sobre las cuentas fiscales fue la transferencia de cerca de la mitad de las cajas provinciales. Adicionalmente, las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales, recibieron del gobierno nacional subsidios para cubrir sus déficits.

Tras la devaluación y la vuelta de la inflación en 2002, la prohibición de mecanismos de indexación automática heredada de la convertibilidad permitió el congelamiento de los haberes, con lo que, dada la garantía constitucional de movilidad de las jubilaciones y pensiones (art. 14 bis), pronto comenzaron a apilarse los juicios contra el Estado, siendo el caso Badaro el más resonante. La Corte Suprema de Justicia de la Nación conminó al Congreso a formular una ley que asegurase la movilidad jubilatoria. Tras la inacción del Congreso, el caso Badaro volvió a la Corte, que esta vez dispuso la actualización retroactiva para este caso particular mediante el coeficiente de variación salarial (CVS) del INDEC y volvió a exhortar al Congreso a legislar en la materia.

Así, en octubre de 2008 se aprobó una ley que permite la actualización de las jubilaciones según la evolución de los salarios y de los recursos del sistema (Ley 26.417). Apenas dos meses después, tras el intento de 2007 de pasar voluntariamente a los trabajadores activos del sistema privado al estatal, se reestatizó el sistema y los ahorros de las AFJP pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)².

En paralelo, una extensa “moratoria previsional”³ permitió a la población mayor de edad y sin los aportes requeridos acceder a una prestación “comprando años de aporte”, tras lo cual se pasó de una cobertura del 57,6% en 2006 al 86,7% en la actualidad⁴.

² El FGS se constituyó en julio de 2007 (Decreto 897/07) al momento de abrir la opción de volver al régimen estatal. El mismo contó desde un inicio con una cartera similar a la de las AFJP y proporcional a la masa de aportantes que eligieron retornar al sistema de reparto.

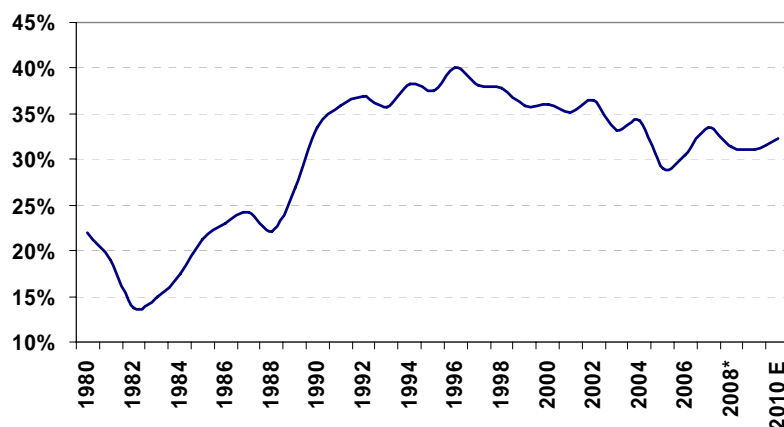
³ Esta moratoria previsional comenzó con la Ley 25.865 de 2004, pero recién a mediados de 2007 comenzó a acelerarse.

Es tras esta intensa saga de reformas y contrarreformas que surge la propuesta por parte de la oposición de llevar la jubilación mínima al 82% del salario mínimo vital y móvil y actualizar todas las jubilaciones según la evolución de los salarios. La necesidad de dar un debate más profundo se hace evidente antes de encarar un proceso que quede trunco a mitad de camino. Es con el objetivo de contribuir a ese debate que en la próxima sección se presentan algunas cifras relevantes.

Situación actual: stocks, flujos y pasivos contingentes

El pago de jubilaciones y pensiones ha sido el rubro más oneroso en el Presupuesto nacional clasificado en la forma tradicional según Finalidad y Función. Desde los años ochenta, cuando representaba alrededor del 20% del erario público nacional fue avanzando hasta llevarse el 40% en 1996, para asentarse a partir del año 2000 un poco por encima del 30% (**Gráfico 2**).

Gráfico 2. Porcentaje del Presupuesto nacional destinado al sistema de seguridad social (1980-2010)



Nota: 2008*: provisorio; 2009 E: estimado; 2010 E: estimado para primer semestre.

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (1980-2008) y Dirección Nacional de Presupuesto (2009 y 2010).

En cuanto al resultado, hoy el sistema se encuentra, según datos oficiales de 2009, con un déficit corriente (aportes y contribuciones previsionales menos pagos de haberes) de \$18.470 millones, cubierto por ingresos tributarios detraídos del sistema de coparticipación, tal como se detalla en el **Cuadro 1**. Así, el tan mentado superávit previsional no es más que el resultado de considerar como parte de los ingresos del sistema contributivo a estos impuestos resignados por las provincias y originalmente destinados a financiar la transición al sistema de capitalización, luego interrumpida con la reestatización de 2008.

⁴ Las cifras de cobertura surgen de la presentación "Datos principales del sistema de seguridad social" elaborada por la Gerencia de Planeamiento de ANSES en mayo de 2010.

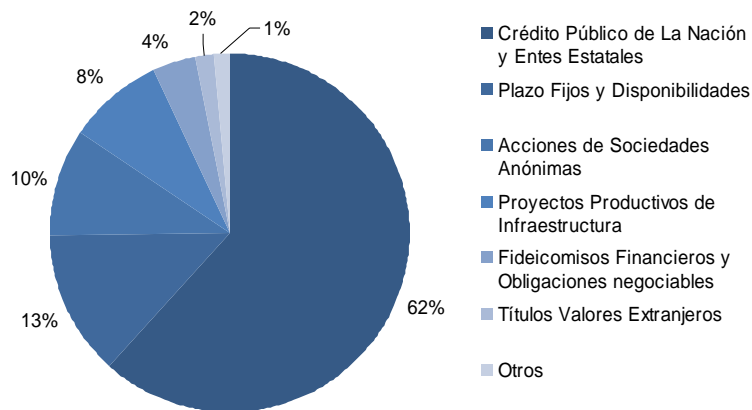
Cuadro 1. El sistema previsional, componente jubilatorio contributivo, asignaciones familiares y seguro de desempleo, ingresos tributarios y pensiones no contributivas, en millones de pesos (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos por aportes y contribuciones	17.433	22.443	30.142	49.283	59.297
Gastos en jubilaciones y pensiones	20.773	26.176	41.676	55.479	77.767
Resultado sistema jubilatorio contributivo	-3.340	-3.733	-11.534	-6.196	-18.470
Asignaciones familiares (neto)	-105	711	201	319	-278
Fondo Nacional de Desempleo (neto)	474	583	768	1131	1271
Ingresos tributarios	20.683	24.881	32.366	40.286	43.597
Pensiones no contributivas y ex combatientes	1.532	2.320	3.645	5.185	7.475
Resultado sistema previsional	16.180	20.122	18.156	30.355	18.645

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos de Secretaría de Seguridad Social (2009).

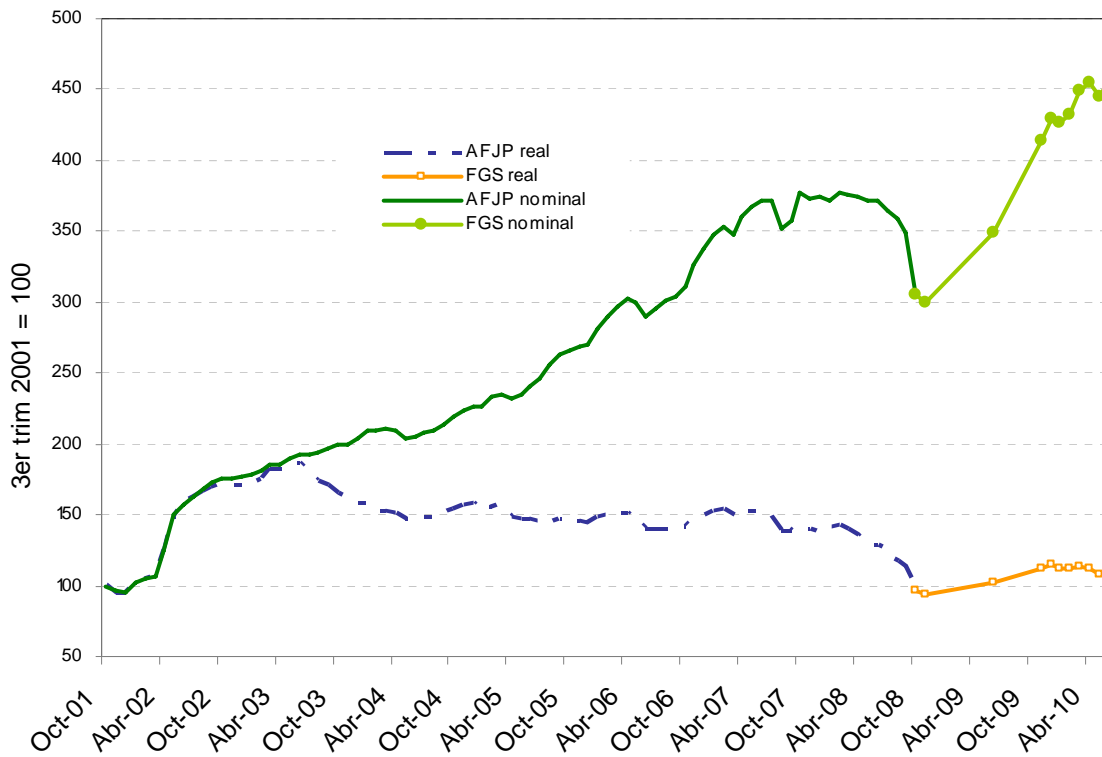
Por el lado de los ahorros acumulados en las AFJP y hoy asignados al FGS, de los \$150 mil millones reportados oficialmente a junio de 2010, 62% corresponden a instrumentos de deuda pública y de entes estatales (ver **Gráfico 3**), por lo que la suma con la que el Estado efectivamente cuenta para fondear gasto previsional es de sólo \$60 mil millones. Por su parte, las utilidades del FGS también suelen ser sobrestimadas: el 18,4% de rendimiento promedio anual del fondo en pesos *nominales* desde fines de 2001 equivale sólo a 0,9% promedio anual en términos del Coeficiente de Variación Salarial (CVS), y aún menos si se lo deflacta por el índice de precios al consumidor genuino. Esto indica un resultado modesto pero previsible en un marco inflacionario con tasas de interés reales negativas, tal como se observa en el **Gráfico 4**.

Gráfico 3. Composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (junio 2010)



Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de ANSES (2010).

Gráfico 4. Retornos nominales y reales del sistema de AFJP y del FGS, deflactado por CVS (octubre 2001-junio 2010)



Nota: Los retornos de los fondos capitalizados al primer año de la reestatización se estiman sobre la base de reportes oficiales de periodicidad irregular.

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de Superintendencia de AFJP, FGS e INDEC.

Además, no hay que olvidar que el sistema previsional está expuesto a pasivos contingentes (juicios) asociados a rezagos o actualizaciones imperfectas de los haberes de los últimos años, que suelen materializarse en importantes volúmenes de deuda nueva. El episodio más conocido es el ya mencionado caso Badaro. A fines de 2007, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la legislación vigente desde 1995 sobre la movilidad de los haberes, que determinaba que el ajuste de las prestaciones previsionales sería determinada anualmente en la Ley de Presupuesto. Esto ocasionó muchos nuevos juicios contra la ANSES en reclamo de la actualización retroactiva.

Sin contar estos pasivos contingentes, el proyecto de ley que obtuvo media sanción en Diputados⁵ prevé el aumento de los haberes mínimos al 82% del salario mínimo vital y móvil (SMVM), es decir \$1.427 a partir de septiembre, tras el último anuncio presidencial de aumento, y la actualización del resto de los haberes, sin retroactividad sino sólo a partir de la implementación de la nueva ley. Si se toman los niveles de haberes de 2010, esto agregaría al gasto del sistema

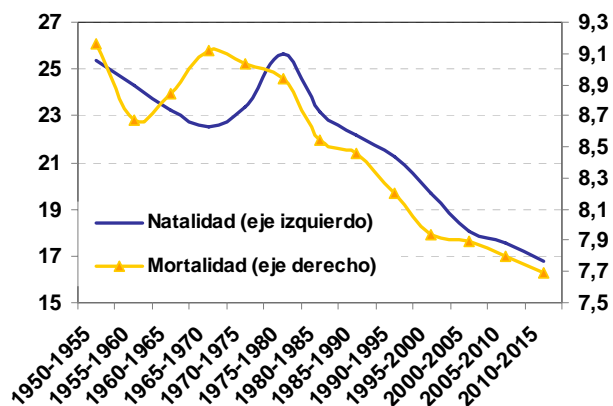
⁵ El expediente 4029-D-2009 puede consultarse en:

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2010/PDF2010/SANCIONES/4029-D-2009.pdf>.

previsional nada menos que \$27 mil millones (equivalente, de preservarse el valor real de los haberes, a 2% del Producto Interno Bruto –PIB– por año). Si, adicionalmente, se reconociera la deuda acumulada entre 2003 y 2009 por la imperfección en la actualización de los haberes, esto implicaría hoy una erogación de \$69 mil millones, equivalente al 5% del PIB⁶.

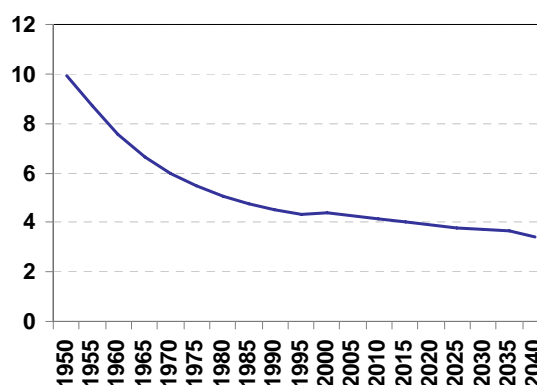
Esto no es todo. A partir de la sensible caída en las tasas de natalidad y mortalidad, que pasan, respectivamente, de 25,4 y 9,2 cada mil habitantes entre 1950-1955 a los 16,8 y 7,7 de hoy, la pirámide poblacional experimentó un notorio cambio en la relación entre activos y pasivos (Gráfico 5). En 1950 había 10 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de jubilarse. Esa relación habría llegado a 4,3 en la actualidad, en el marco de una mayor sobrevivencia a la edad jubilatoria, con una esperanza de vida al nacer que creció desde los 61 años en 1947 a los 74 de la actualidad –una tendencia que, se estima, continuará en el futuro (Gráfico 6)–.

Gráfico 5. Tasas de natalidad y mortalidad, cada 1.000 personas (1955-2015)



Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos del INDEC.

Gráfico 6. Relación entre activos y pasivos (1950-2040)



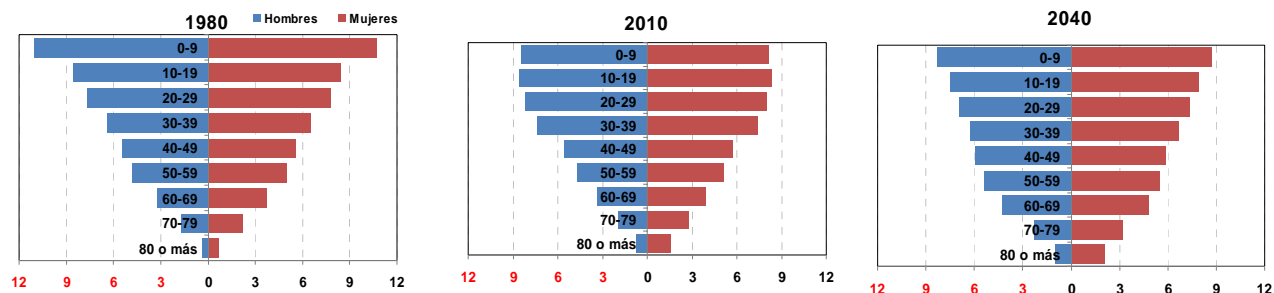
Nota: La población activa incluye hombres y mujeres mayores de 20 y menores de 65 (hombres) y de 60 (mujeres). Los pasivos son mujeres mayores de 60 y hombres mayores de 65 años de edad.
Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos del INDEC.

Este notorio envejecimiento de la población fue acompañado en el tiempo por una extensión de los derechos previsionales que amplió la base de beneficiarios mientras los cambios en el mercado laboral (creciente desempleo, nuevas formas de contratación sin aportes, aumento del empleo informal y de la evasión, alta rotación laboral, etc.) redujeron, en términos relativos, la base de aportantes. Así se llega, a fines de 2009, a una situación en la cual 4,8 millones de beneficiarios de jubilaciones y pensiones reciben un haber promedio de \$1.067 financiado con el aporte de 8,2 millones de trabajadores, es decir 1,7 aportantes por beneficiario. Este cociente cae a 1,4 si se suman los más de 900.000 beneficiarios de pensiones no contributivas.

⁶ Debe tenerse en cuenta que esta cifra es menor al valor presente de las erogaciones no realizadas por el gobierno (que asciende a \$80 mil millones) en tanto el período estuvo caracterizado por la persistencia de tasas de interés reales negativas.

El mantenimiento de estos beneficios previsionales implica una tasa impositiva del 22% sobre la masa salarial para obtener una sustitución entre haber y salario de tan sólo 35%⁷. En otras palabras, recuperar el 82% de sustitución al que aspiró el sistema en su diseño original implicaría hoy una tributación sobre la masa salarial del 51%, un dato que pone en evidencia la inviabilidad del esquema contributivo vigente y de la pretendida recuperación del 82% móvil.

Gráfico 7. Evolución de la pirámide poblacional, como porcentaje de la población total (1980, 2010 y 2040)



Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos del INDEC.

En suma, si bien el sistema de seguridad social argentino comenzó con rasgos contributivos lo cierto es que las jubilaciones no se financian exclusivamente con los aportes de los trabajadores activos, que los impuestos generales aportan más del 42% de los ingresos del sistema y que los beneficiarios no son exclusivamente aquellos que aportaron al sistema debido a las sucesivas moratorias realizadas para avanzar en su cobertura. La situación actual muestra el déficit sistemático del pilar contributivo. Esta situación sólo puede agravarse con la evolución demográfica (ver **Gráfico 7**) que implicará un continuo deterioro de la relación aportante-beneficiario, y con un nivel de informalidad y precariedad laboral que limitan la cobertura previsional (sobre todo en hogares de menores ingresos), generando pasivos contingentes que, inevitablemente, se sumarán al gasto previsional futuro, probablemente en la forma de moratorias.

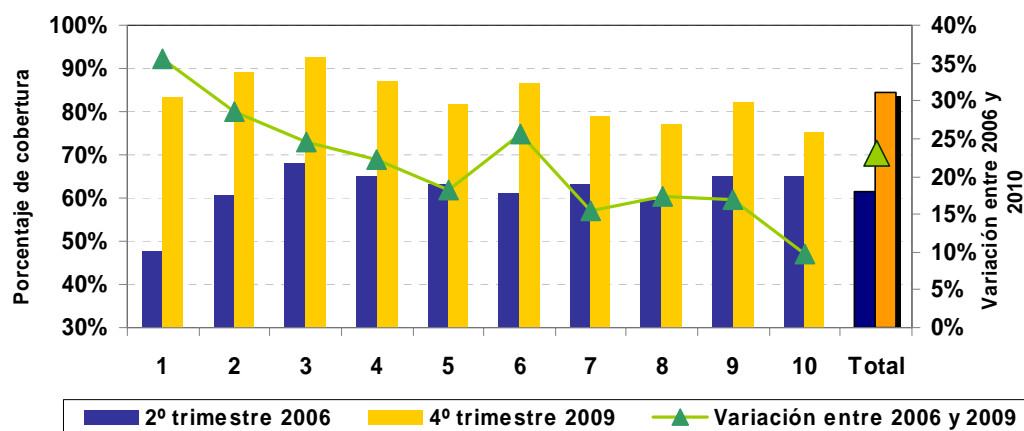
Cobertura previsional y distribución de haberes

Tal como se mencionó antes, la cobertura previsional, entendida como la proporción de personas en edad de jubilar que recibe un beneficio del sistema, aumentó significativamente entre 2006 y 2010. Como producto de la moratoria previsional de 2006, la tasa de cobertura de los pasivos aumentó en todos los deciles aunque fue proporcionalmente mayor el incremento en los deciles de menores ingresos (**Gráfico 8**). Vale destacar que si bien la cobertura en 2006 era sensiblemente más baja en los deciles de menores ingresos (1 y 2), a partir del tercer decil era relativamente pareja⁸.

⁷ El 22% surge de dividir los \$1.067 del haber promedio por 1,6 veces el salario promedio de los trabajadores estables (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables o RIPTE).

⁸ Esta distribución de beneficiarios explica el contraste de la eficiencia distributiva de la moratoria con el de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que no sólo tuvo un costo varias veces menor sino que llegó de manera más directa a los estratos de menor ingreso.

Gráfico 8. Tasa de cobertura del sistema previsional por decil de ingreso y total (2006 y 2009)

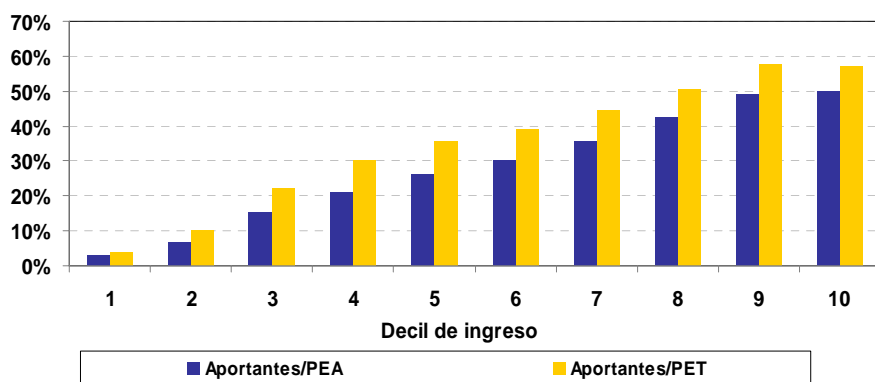


Nota: El decil de ingreso corresponde al hogar de pertenencia del jubilado.

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos de la EPH (ONDA 2do trimestre 2006 y 4to trimestre 2009) del INDEC.

Por su parte, la proporción de la población activa que no contribuye con aportes al sistema previsional está íntimamente ligada con la fragilidad del mercado laboral (población activa en negro, desempleados, etc.)⁹. Para medir la tasa de cobertura en edad activa, se puede tomar a los aportantes como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA). Una variante de esta medida estaría dada agregando al universo de posibles aportantes los “inactivos”: población en edad de trabajar (PET) pero sin búsqueda activa de empleo. El **Gráfico 9** muestra el cociente de cobertura así medido. En este gráfico se puede inferir la regresividad del desempleo y la informalidad.

Gráfico 9. Tasa de cobertura en edad activa, por decil de ingreso en 2009



Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos del INDEC y ANSES.

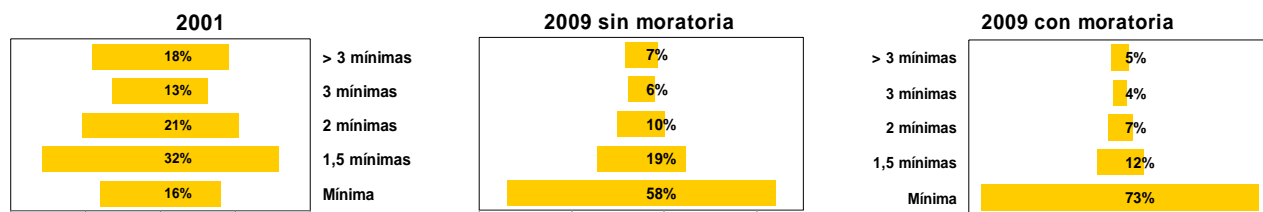
⁹ Si bien en un sistema de capitalización el aporte puede ser considerado (al menos en parte) como ahorro individual, en un sistema de reparto el mismo tiene un carácter más cercano al impuesto, ya que se aplica al pago de haberes de los jubilados del presente.

El punto no es trivial: un sistema contributivo en el que sólo perciben haberes los que han aportado previamente (y de manera proporcional a lo aportado) profundizaría en el universo de los pasivos las desigualdades de la vida activa. Si la cobertura durante la vida activa es mayor en los deciles más ricos, el sistema reproducirá la inequidad presente en la PEA, fracasando en su intento de subsanar la falta de ahorro necesario para cubrir las necesidades en la tercera edad en hogares de bajos recursos (como mencionamos, la motivación original del sistema previsional).

La moraleja es clara: con estos niveles de informalidad en estratos bajos, el sistema previsional contributivo requiere un importante componente distributivo (que a la postre puede hacer redundante el componente contributivo).

Deliberadamente o no, la estructura de haberes del sistema previsional ha evolucionado en este sentido. Una mirada a la distribución de los haberes muestra a las claras el paulatino achatamiento de la pirámide previsional, tanto por efecto combinado de la inflación como por la actualización de la jubilación mínima (JM), la imperfecta actualización del resto y la reciente moratoria previsional. Ello se observa en el **Gráfico 10**.

Gráfico 10. Distribución de los haberes previsionales: porcentaje de beneficiarios que cobran la mínima y múltiplos de la mínima con y sin moratoria (2001 y 2009)

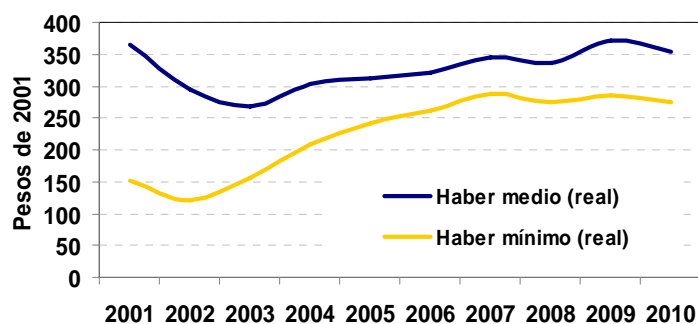


Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos de la ANSES.

Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, pasando de cerca de \$150 a \$290 (en pesos de 2001)¹⁰. Por otro lado, el haber promedio muestra en 2010 un nivel similar al de fines de 2001 (**Gráfico 11**).

¹⁰ La evolución no fue lineal: la jubilación mínima descendió ligeramente en los últimos años para ubicarse a mediados de 2010 un 5% por debajo del máximo de 2007.

Gráfico 11. Jubilación mínima y haber promedio (2001-2010)



Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de ANSES e INDEC.

Esta evolución no deja de ser, a nuestro juicio, una respuesta esperable ante las dificultades que los sistemas previsionales (tanto públicos como privados) enfrentan a la hora de satisfacer su mandato original de inclusión social de la tercera edad. La pregunta natural que surge a la luz de estas falencias es hasta qué punto no sería conveniente reformar de manera explícita el sistema en esta dirección. Más precisamente, cabría eliminar la ilusión de un sistema contributivo que no lo es y avanzar en la universalización de la cobertura mínima como un ingrediente esencial del sistema de protección social, tal como elaboramos en la siguiente sección.

Lineamientos para una reforma previsional

En virtud de lo expuesto hasta aquí, puede concluirse que una propuesta de reforma realista debería resolver la incompatibilidad del esquema contributivo original con la realidad del sistema de seguridad social actual, que tiene fuentes de financiamiento en base a impuestos y aportes, y destinos del gasto que exceden al universo de contribuyentes. En tal sentido, el sistema debería orientarse a alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la **cobertura** del sistema de manera permanente, tomando en cuenta que la naturaleza del mercado laboral argentino (particularmente, la informalidad y el desempleo recurrente) dejan fuera del esquema contributivo a gran parte de la tercera edad, especialmente a los sectores de menores ingresos.
- Mejorar la **equidad** en la distribución de los ingresos al interior de la tercera edad.
- Garantizar la **sustentabilidad** del sistema previsional, de modo de contribuir con la estabilidad de ingresos de la tercera edad, evitando compromisos fiscales insostenibles que, en última instancia, llevan a retrasos e incumplimientos.

Estos objetivos pueden ser alcanzados a partir de una reforma que incluya cuatro pilares: (i) Universalización de la cobertura; (ii) Cambio en los parámetros de sustitución y movilidad; (iii) Reforma del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), (iv) Revisión de la edad mínima, jubilación anticipada y eliminación de aportes para trabajadores de la tercera edad. En lo que sigue, se presentan en detalle las características e implicancias de cada uno de estos cuatro pilares de reforma.

1. Universalización de la cobertura

La universalización de la cobertura implica la desvinculación del haber previsional de los aportes propios realizados durante la edad activa. Esta reforma, en la misma línea que la Asignación Universal por Hijo, convierte el ingreso de la tercera edad en un derecho. La universalización permite hacerse cargo de los trabajadores informales o esporádicos que quedan afuera del sistema por insuficiencia de aportes, evitando la incertidumbre (tanto de ingresos como fiscal) asociada a las espasmódicas moratorias.

La introducción de una Asignación Universal de la Tercera Edad (AUTE) perfora aún más el débil carácter contributivo del sistema actual en el que el trabajador paga durante su vida activa para recibir en el futuro, y recibe en función de lo que ha pagado en el pasado. Para la implementación de la AUTE debe realizarse una consolidación presupuestaria que explicita y reclasifique las fuentes de financiamiento del sistema, como medio para reconocer un proceso que ya lleva casi tres décadas de financiamiento con rentas generales y asignación de haberes a beneficiarios sin aportes mínimos.

Esta política de cobertura no puede dissociarse del diseño de una política de protección más amplia para la tercera edad, especialmente en lo que atañe a las políticas del cuidado y la salud dirigidas a los mayores.

2. Cambio en los parámetros de sustitución y movilidad

Un corolario natural del pasaje a un sistema universal que priorice el carácter distributivo del régimen previsional es el achatamiento de facto de la pirámide previsional. ¿Cómo alcanzar la progresividad del sistema sin vulnerar los derechos adquiridos por quienes hayan aportado al régimen contributivo? Una manera de hacerlo es priorizando la suba de la jubilación mínima por sobre las jubilaciones mayores, en línea con lo que ha sucedido en los últimos años. La instrumentación de este mecanismo es clave, en tanto no debe vulnerar los derechos constitucionales de movilidad jubilatoria en los haberes no mínimos.

¿En qué valor debería situarse la jubilación mínima? A nuestro juicio, más pertinente que una determinación en función del salario mínimo, asociada a una concepción contributiva del sistema (la jubilación como reemplazo del salario percibido en la etapa activa), sería determinar y actualizar los haberes en función de una Canasta Básica de la Tercera Edad (CBT3E), asumiendo, naturalmente, una estimación rigurosa de la misma.

A modo de ejemplo, imaginemos el siguiente esquema. Por un lado, la AUTE se podría fijar en una CBT3E (aproximadamente 82% de la CBT)¹¹. Por el otro, a fin de que la introducción del nuevo cómputo no genere saltos, la nueva jubilación mínima (JM), percibida por quien cumple con el requerimiento de aportes y edad, surgiría de dividir la mínima vigente por el valor de la CBT3E, quedando de allí en más atada a ésta última.

¹¹ Este valor puramente indicativo surge de que el valor de la canasta básica alimentaria de la tercera edad sería igual al 82% de la básica alimentaria del hombre adulto equivalente, según las estimaciones del INDEC.

Una vez definidos estos dos parámetros (AUTE y JM), restaría determinar el haber de dos grupos de beneficiarios: (i) aquellos contribuyentes que no cuentan con el mínimo de aportes, y (ii) aquellos que según sus aportes deberían percibir una jubilación superior a la mínima¹².

En el primer caso (contribuyentes que no cuentan con el mínimo de aportes), lo más lógico sería que percibieran una jubilación cuyo valor, mayor que la AUTE y menor que la JM, surgiera del cociente de aportes efectivos sobre los necesarios para percibir la mínima. Así, un jubilado que realizó n de los N aportes requeridos para jubilarse percibiría un haber igual a la $AUTE + n/N * (JM-AUTE)$ ¹³.

En el segundo caso (contribuyentes que, según sus aportes, deberían percibir una jubilación superior a la mínima), cabría aplicar la regla vigente, que establece la jubilación como el promedio actualizado del salario de los últimos 10 años más una prestación básica fija, sujeto a un máximo, actualmente en \$6.500, que surge de una fórmula que pondera el aumento del salario promedio (CVS) y de la recaudación por aportes y contribuciones^{14/15}.

Una vez establecidos los niveles de entrada, ¿cómo se actualizarían estos haberes? Siguiendo con la lógica anterior de preservación del poder adquisitivo y en la medida en que el INDEC recupere la credibilidad de sus mediciones de precios, lo ideal sería actualizar los haberes mediante un índice que pondere la evolución del costo de vida (CBT3E) y de los ingresos del sistema. Más precisamente, para la JM y jubilaciones superiores podría utilizarse la fórmula de actualización vigente, reemplazando la variación del salario promedio (CVS) por la variación de la CBT3E (o por un índice de precios similar). Por su parte, la AUTE estaría determinada por la CBT3E, mientras que las jubilaciones intermedias (beneficiarios con aportes incompletos) surgirían directamente de la fórmula de proporcionalidad entre AUTE y JM.

3. Reforma del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

El rol del FGS está íntimamente ligado a la discusión de la naturaleza contributiva del sistema previsional. Según la versión tradicional, el actual sistema de reparto “reparte” las contribuciones del empleado y el empleador entre los actuales beneficiarios del sistema. Esto dictaminaría, por un lado, que lo ahorrado durante la vigencia de las AFJP (hoy en el FGS) pertenece al sistema previsional y no al Tesoro. Por el otro, según este criterio, un sistema en déficit permanente se vería

¹² Naturalmente, este esquema universal podría complementarse con un pilar privado y voluntario de capitalización, al que las empresas contribuirían *pari passu* con el empleado.

¹³ La opción instrumentada en la última moratoria, consistente en aportar durante un número de años mediante un descuento de los haberes percibidos, es una variante de este esquema. Independientemente de la fórmula final, la misma deberá discriminar entre jubilados con y sin aportes de modo de equilibrar las necesidades de los primeros y los derechos de los segundos, y de no incentivar la informalidad.

¹⁴ La jubilación máxima está determinada por la Ley 24.463 de 1995 y actualizada mediante lo dispuesto por la Ley 26.417 de 2008.

¹⁵ Aquí vale hacer notar que la inflación creciente ha contribuido a disminuir el valor real de las jubilaciones y el costo fiscal asociado a las mismas. En la medida en que la inflación se estabilice o caiga, la regla aquí propuesta podría implicar un ligero empinamiento de la pirámide previsional y un costo fiscal relativamente mayor. El argumento sigue una sencilla lógica aritmética: la inflación diluye los salarios de los años anteriores que entran en el promedio relevante para el cálculo de la jubilación. Por ejemplo, con salarios reales constantes y una inflación anual del 20%, el promedio salarial de 10 años es un 50% del salario corriente. La estabilización de precios tiene el efecto contrario.

en la obligación de ajustar (o, en un contexto inflacionario, rezagar) el valor real de los beneficios previsionales, una vez agotados los ahorros.

Como ya dijimos, esta visión "contributivista" pura se riñe con los objetivos que a nuestro entender gobernaron la creación del sistema, y que hoy deberían orientar su reforma. Pensamos, en cambio, que el sistema previsional es parte esencial de la red de protección social, y que como tal debe ser fondeado con recursos tributarios.

Esta interpretación tiene dos implicaciones claras para la reforma del FGS. Por un lado, siendo el Tesoro el garante de última instancia del sistema, el FGS debería consolidarse con el resto de las cuentas públicas, neteando de sus activos los bonos públicos que engordan esta cartera (aproximadamente el 60% del total) sin contribuir en nada a los fondos con los que efectivamente el gobierno nacional podría disponer para solventar el déficit previsional.

Por el otro lado, deberían gestionarse los ahorros remanentes a la manera de un fondo contracíclico, preservando su valor real para años recesivos en los que se observe un recorte de los ingresos fiscales y de las contribuciones laborales. En la actualidad, tanto la apropiación presupuestaria de la modesta rentabilidad real del FGS como su inversión en activos ilíquidos de baja calidad y rendimiento incierto, erosionan, como lo han venido haciendo en los últimos meses, el valor real de un fondo cuyo sólo fin consiste en prevenir nuevos episodios de *default* a la tercera edad.

Por esto, proponemos la creación de un Fondo Anticíclico Previsional (FAP), constituido por los recursos efectivos del FGS; esto es, neteando la deuda pública en cartera del FGS –la que, adicionalmente, abulta de manera engañosa los cocientes de deuda y encarece el acceso al crédito–. El uso de los recursos del FAP debería estar gobernado por criterios de inversión de largo plazo en activos de baja correlación con el ciclo local, de modo que el dinero valga más cuando los ingresos sean menores, en línea que los criterios de administración de los cada vez más numerosos fondos de riqueza soberana en países como China, Arabia Saudita o Chile. Y su gestión –que podría permanecer dentro de la órbita pública, por ejemplo a cargo de los expertos en administración de reservas del Banco Central– debería ser monitoreada de manera periódica por el Congreso.

4. Revisión de la edad mínima, jubilación anticipada y eliminación de aportes para trabajadores de la tercera edad

La extensión de la cobertura previsional aquí sugerida incrementará la presión sobre la ya delicada sustentabilidad fiscal. Esta mayor presión requerirá, en línea con lo observado en otros países y con la evolución natural de la expectativa de vida, la elevación gradual de la edad jubilatoria, de modo de no condenar al sistema a la quiebra y al incumplimiento.

Cada año adicionado a la edad jubilatoria (hoy definida en 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres) posterga el retiro de unas 300 mil personas (110 mil hombres y 190 mil mujeres); cifra que ascendería a 1,3 millones si el incremento fuera de cinco años (420 mil hombres y 800 mil mujeres). En términos fiscales, un año de incremento implicaría a precios de hoy, un ahorro fiscal

de \$4,2 mil millones, cifra que podría ascender a \$18,4 mil millones de subirse la edad de jubilación a 65 años para las mujeres y 70 para los hombres¹⁶.

La contrapartida natural del incremento de la edad jubilatoria es una prolongación de la vida activa. Si bien esto implica una mayor fuerza laboral y una mayor producción, cabe esperar que el mercado laboral absorba la mayor oferta de trabajo sólo parcialmente, incrementado el desempleo en otros rangos etáreos¹⁷.

Para compensar el efecto negativo sobre este grupo de trabajadores, y suavizar el impacto sobre aquellos que han adquirido derechos como resultado de los aportes y contribuciones ya realizados durante su vida activa, puede pensarse en un programa que combine: (i) subsidios a la contratación de personas mayores, por ejemplo, mediante la exención del pago de aportes y contribuciones patronales para los hombres mayores a 65 y mujeres mayores a 60 (dado que hoy el fisco no percibe estos aportes, el subsidio sería fiscalmente neutro); (ii) jubilación anticipada, a partir de la cual los trabajadores preserven la opción de retirarse a la edad mínima hoy vigente, con una instrumentación similar al actual seguro de desempleo para quienes están desempleados, tienen 30 años de aportes y hasta cinco años menos de la edad jubilatoria. La jubilación anticipada equivaldría al haber de una jubilación ordinaria, menos una quita proporcional a los años de anticipación.

De esta manera, a partir de la combinación de los tres componentes (suba de la edad de retiro, exención impositiva y jubilación anticipada) la reforma previsional podría cumplir con el triple objetivo de generar un ahorro fiscal, incentivar la oferta laboral al subsidiar el trabajo y no el retiro, y suavizar el impacto sobre aquellas personas que tengan derechos adquiridos por sus años de aportes.

El **Cuadro 2** resume las propuestas descritas en los puntos i, ii y iv.

¹⁶ De considerarse adicionalmente los ingresos por aportes y contribuciones por los años adicionales de vida activa, el ahorro neto ascendería a \$4,8 mil millones para el caso de suba de la edad jubilatoria en un año y \$20,2 mil millones con una suba de cinco años. El cálculo es indicativo y sobrestima ligeramente el ahorro generado por la extensión de la edad jubilatoria, ya que se incrementaría el número de pensiones por invalidez, fallecimiento, la cantidad de licencias y el desempleo de la gente en el rango etáreo aludido.

¹⁷ Mientras la tasa de desempleo femenina desciende con el aumento de la edad (en particular por el refugio que representa la mayor tasa de inactividad en mujeres), la tasa de desempleo de los hombres toma una forma de U, con tasas descendentes hasta la cuarta década de vida y ascendentes desde entonces. En particular, a partir de los 60 años el desempleo se ubica 1% por arriba del promedio de la década previa, lo cual eleva la probabilidad de que una suba de la edad jubilatoria genere problemas de inserción laboral en los mayores.

Cuadro 2. Síntesis de propuestas sobre valores de jubilación, condiciones de acceso y fórmulas de actualización

	Valor mensual inicial	Condiciones de acceso	Actualización
AUTE	CBT3E = 82% de CBT	Mujeres > 60 y hombres >65	Por CBT3E
Aportes incompletos	AUTE + n/N * (JM-AUTE)	Mujeres > 60 y hombres >65 con aportes incompletos (n/N)	Surge directamente de la fórmula.
Jubilación mínima (JM)	Valor vigente.	Mujeres > 60 y hombres >65 con aportes completos (N)	Según evolución de los ingresos del sistema y de la CBT3E (que reemplaza al CVS en la fórmula de actualización vigente).
Jubilación ordinaria	Regla vigente (tal que no esté por debajo de la mínima ni exceda la máxima).		
Jubilación máxima	Valor vigente.		
Jubilación anticipada (extensión edad mínima)	Jubilación ordinaria - quita proporcional a los años de anticipación.		

Fuente: Elaborado por CIPPEC.

Síntesis y conclusiones

El presente documento analizó la evolución del sistema previsional en sus más de cien años de vida hasta llegar a su situación actual. Se argumentó que la realidad económica y social indica que el diseño contributivo original hoy debe perfeccionarse para alcanzar los objetivos de cobertura, equidad distributiva y sustentabilidad financiera. La suba de la esperanza de vida y el achatamiento de la pirámide demográfica, el desempleo y la informalidad como expresión de la precariedad laboral, el crecimiento de la desigualdad salarial, y la elevada volatilidad macroeconómica y sus consecuencias fiscales, invitan a repensar el sistema de seguridad social de manera integral, buscando equilibrar las elevadas exigencias sociales con la obligación de no asumir compromisos incumplibles. A su vez, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) cuenta con activos propios (netos de deuda pública) por sólo \$60 mil millones, muestra una rentabilidad real modesta y una asignación de fondos opaca, y en la medida en que la renta se destina a financiar el déficit, inconsistente con su rol de garantía del sistema.

En virtud de esto, el documento discute cuatro pilares sobre los que, creemos, debería descansar una reforma previsional: (i) universalización de las prestaciones (a través de una asignación universal para la tercer edad) con el objetivo de priorizar el carácter progresivo del sistema; (ii) cambio en las fórmulas de actualización, que despegue a las jubilaciones del salario mínimo vital y móvil y las vincule con una canasta de consumo de la tercera edad; (iii) creación de un fondo previsional anticíclico a partir del FGS, que evite un manejo político que erosione su valor real, de modo de contribuir al financiamiento de haberes en años de estrechez fiscal y, en el largo plazo, (iv) elevación gradual de la edad mínima jubilatoria, complementada con un esquema de jubilaciones anticipadas y exenciones impositivas para la contratación de personas mayores a fin de asegurar la viabilidad futura del sistema.

Dada la importante magnitud de recursos implicados, una reforma del sistema de seguridad social demanda una prudencia mayor que la requerida en otras reformas. En este sentido, exige un análisis riguroso desde lo cuantitativo, y un consenso social y político, que eviten expectativas infundadas, y costosas idas y vueltas. Los lineamientos aquí volcados tienen como único objetivo iniciar un debate complejo, multidisciplinario y democrático. Nuestros mayores merecen este esfuerzo.

Bibliografía

ANSES, 2010: "Fondo de Garantía de Sustentabilidad, Comisión Bicameral - Congreso de la Nación". Presentación del Director Ejecutivo de la ANSES, Lic. Diego Bossio, el 1 de junio de 2010.

ANSES, 2010: "Datos Principales del Sistema de Seguridad Social". Presentación de la Gerencia de Planeamiento, Buenos Aires, mayo 2010.

Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka, 2004: "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma" CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2004.

Cetrángolo, Oscar, 2010: Presentación "Los desafíos de la protección social que la Argentina no pudo resolver" en el ciclo de Diálogos de Protección Social, Buenos Aires, 16 de julio de 2010.

Corte Suprema de la Nación, 2006: "Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajustes varios." B.675.XLI., R.O.

Corte Suprema de la Nación, 2007: "Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajustes varios." B.675.XLI., R.O.

Decreto 897/07.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2010: Expediente 4029-D-2009.

INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, Censos Nacionales y proyecciones.

Ley 24.463.

Ley 25.865.

Ley 26.417.

Rofman, Rafael, Eduardo Fajnzylber y Germán Herrera, 2009. "Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N°4, Banco Mundial, Buenos Aires, octubre de 2009.

Secretaría de Seguridad Social, 2009: "Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Tercer y cuarto trimestre 2009".

Acerca de los autores

Luciano Cohan: investigador asociado del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Licenciado y Magíster en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA), tesis en curso. Consultor externo de CEPAL-Argentina. Se desempeñó como economista jefe de la Consultora Analytica, como analista financiero y de riesgo en el Grupo Techint y como investigador en la Bolsa de Cereales de Buenos Aires y en la Universidad Nacional General Sarmiento. Es docente de la UBA y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Luciana Díaz Frers: directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional Kiel, Alemania. Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics, Reino Unido. Se desempeñó como asesora del Ministerio de Economía de la Nación. Es docente de posgrado en Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y Universidad Nacional de Misiones.

Eduardo Levy Yeyati: director asociado del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Doctor en Economía, Universidad de Pennsylvania. Profesor de Economía y Finanzas en la Escuela de Negocios, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y en la Barcelona Graduate School of Economics. Senior Fellow de Brookings Institution, y asesor en temas financieros y globales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente, fue director de Estrategia de Mercados Emergentes y jefe de Investigación para América Latina de Barclays Capital; asesor financiero para América Latina del Banco Mundial; economista jefe del Banco Central de la República Argentina; y director del Centro de Investigación en Finanzas de la UTDT.

Si desea citar este documento: Cohan, Luciano; Díaz Frers, Luciana y Levy Yeyati, Eduardo: "Lineamientos para una reforma previsional", *Documento de Trabajo N°50*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.