

# La movilidad en el sistema previsional argentino

## Resumen

Rafael Rofman

Entre fines de la década de 1960 y la actualidad el sistema previsional argentino ha pasado por al menos siete esquemas de movilidad distintos, permanentes o transitorios, y las autoridades actuales han presentado una nueva propuesta ante el Congreso nacional. Estos esquemas rara vez cumplieron la que se supone es su función central: mantener el valor real de los beneficios, y en cambio resultaron en bruscos aumentos o disminuciones del poder adquisitivo de jubilaciones y pensiones, no siempre intencionalmente.

En los últimos 50 años se han dictado distintas normas (e incumplido la mayoría de ellas), generándose así una compleja trama de contradicciones, superposiciones y vacíos legales que han convertido a este tema (habitualmente menor en el diseño de las políticas previsionales alrededor del mundo) en una cuestión central. El problema se origina en las dificultades macroeconómicas que enfrenta Argentina hace décadas. La alta inflación, volatilidad de precios relativos (incluyendo salarios), crisis fiscales y una persistente fragmentación del sistema previsional han resultado en serias disputas políticas y una altísima litigiosidad, con cientos de miles de demandas por parte de beneficiarios y beneficiarias.

En la mayoría de los países con sistemas previsionales desarrollados y maduros la movilidad se vincula a precios o salarios, o una combinación de estos. Existen algunos casos interesantes donde otras variables (como la recaudación tributaria o el crecimiento del PIB) se han incluido en las fórmulas, aunque tienen algunos riesgos que deben ser atendidos. La selección de estas variables es importante, como también lo es la de indicadores específicos y la de reglas sobre frecuencia y automaticidad en los ajustes.

Los esquemas de movilidad no deberían ser un instrumento para aumentar o reducir en términos reales el gasto previsional, sino para proteger a las personas beneficiarias y agregar previsibilidad al sistema. Con esto como guía, en este documento se proponen algunos principios para el diseño de un nuevo esquema de movilidad, entre los que se destacan cinco: (i) el índice de movilidad debe ser transparente en su composición y cálculo; (ii) debe garantizar el poder adquisitivo de los beneficios, buscando minimizar su volatilidad en contextos inflacionarios; (iii) es posible incluir factores que resulten en una participación de los beneficiarios en ganancias de productividad de la economía; (iv) la frecuencia de aumentos debe ser suficientemente alta para evitar demoras que resulten en deterioros significativos del poder adquisitivo y que contribuyan a la inercia inflacionaria. Un esquema de periodicidad variable podría contribuir a este objetivo; y (v) así como la movilidad de las prestaciones debe ser transparente y efectiva, las actualizaciones de los ingresos laborales pasados son críticas si los beneficios se determinan como una tasa de reemplazo de los salarios. No es necesario (y en algunos casos hasta no recomendable) utilizar el mismo índice para actualizar salarios y para la movilidad de los beneficios.



Este documento se inscribe en el proyecto "¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? En búsqueda de equilibrios estables en el sistema previsional argentino" del Programa de Protección Social de CIPPEC y es el primero de una serie que buscará contribuir a una discusión informada sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional argentino.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

## Introducción

Para ser implementadas exitosamente, las políticas públicas requieren al menos dos condiciones. La primera es que sean técnicamente consistentes, es decir, que las acciones propuestas sean posibles y lleven lógicamente a los resultados buscados. La segunda, es que tengan un nivel de apoyo político y social que permitan su permanencia durante un período de tiempo razonable. Este principio, válido para cualquier tipo de política pública, es particularmente importante para las políticas previsionales, ya que regulan un sistema que se espera perdure en el tiempo con reglas y condiciones de participación previsibles. En ese marco, esta nota es la primera de una serie que se enfocará en distintos aspectos del sistema, con el objetivo de contribuir a una discusión informada sobre aquellos que merecen una revisión en cuanto a su diseño y funcionamiento.

La movilidad o actualización en los sistemas previsionales responde a dos necesidades. Por un lado, es habitual que los beneficios tengan una vinculación con los ingresos salariales o los aportes realizados en el pasado, por lo que es razonable esperar que para el cálculo de estos beneficios se utilicen valores que no sean afectados por la inflación. Del mismo modo, una vez determinado un beneficio inicial, los jubilados o pensionados pueden esperar recibir esos ingresos por períodos extensos, por lo que los mecanismos para que conserven su valor tienen importancia.

En la mayoría de los países con sistemas previsionales desarrollados y maduros este es un tema menor. Sin embargo, en Argentina, donde la inflación no solo ha sido alta, sino que ha resultado en fuertes variaciones de precios relativos (incluyendo los valores reales de salarios y jubilaciones), es un tema de mucha relevancia por el impacto que tiene sobre el poder de compra de los haberes previsionales y, simétricamente, la necesidad de destinar recursos fiscales al sistema.

Esta nota se estructura en cuatro secciones. La primera presenta una discusión conceptual sobre los objetivos e instrumentos disponibles para la actualización de salarios y beneficios en los sistemas previsionales. La segunda describe brevemente lo implementado en Argentina hasta la actualidad. La tercera sección presenta una rápida revisión de las prácticas más habituales en otros países, mientras que finalmente la cuarta y última sección discute las opciones actualmente en consideración en Argentina y sus posibles efectos.

## ¿Por qué actualizar?

Uno de los principales objetivos de los sistemas previsionales es reemplazar ingresos laborales para las personas mayores que se retiran del mercado de trabajo por razones vinculadas a su edad. Para alcanzar este objetivo en forma satisfactoria, los sistemas necesitan determinar qué ingresos deben ser reemplazados (es decir, qué ingresos se pierden con el retiro) y, luego de definir mediante una regla cómo se hará ese reemplazo, asegurar que el valor real de los beneficios se mantenga en el tiempo. Más allá de cómo se defina el ingreso de referencia o la fórmula que establece el valor del beneficio, al tratarse de variables que se registran en períodos muy prolongados es importante asegurar que los objetivos de protección social no se vean afectados en forma significativa por cambios en los niveles de precios o consumo de la sociedad.

La preocupación por asegurar el valor real de los beneficios se refleja en normas, acuerdos y documentos de distinto tipo. En Argentina, la Constitución Nacional establece explícitamente en el tercer párrafo del artículo 14bis que el Estado otorgará “jubilaciones y pensiones móviles” (Constitución Nacional Argentina, 1994). La Organización Internacional del Trabajo aprobó en 1952 su Convención 102, que establece que los beneficios de la seguridad social “serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida”<sup>1</sup>, principio que luego retomó en otras convenciones y acuerdos. La literatura académica también ha considerado este tema. Por ejemplo, Barr y Diamond (2008) plantean que “si los beneficios son definidos en términos nominales, los beneficios reales declinarán en el tiempo y en forma errática, ya que las tasas de inflación varían” (p.71). En efecto, un buen esquema de actualización es aquel que mantiene el valor de los beneficios luego que estos fueron otorgados, con el objetivo de proteger a los beneficiarios y darle previsibilidad al sistema, y eso implica que los beneficios no deben perder su valor real, pero tampoco aumentarlo como consecuencia de su aplicación. Si por razones de política pública los administradores de los programas previsionales consideran que el nivel de los beneficios debe ser corregido, esta corrección debería hacerse sobre la fórmula de cálculo del beneficio inicial, pero no sobre la metodología de actualización. En esta lógica, “...la revalorización anual de las pensiones se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino —cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal—, a aumentar dicho poder adquisitivo” (p.78).

Diseñar un buen esquema de actualización de valores monetarios en un sistema previsional implica tomar decisiones en tres aspectos. En primer lugar, es necesario definir qué se actualiza. Dado que en muchos casos los sistemas previsionales utilizan implícita o explícitamente los ingresos a lo largo de las historias laborales de los trabajadores como insumo para la determinación de beneficios al momento de la jubilación, parece necesario actualizar los valores históricos antes de calcular los haberes. Por otro lado, una vez otorgado el beneficio, es esperable que los jubilados reciban sus haberes por períodos prolongados. Por ello, vale considerar también si estos pagos tendrán un mecanismo de actualización.

Por otro lado, se debe definir cómo se actualiza. Como se discutirá más adelante, los criterios más utilizados vinculan los mecanismos de actualización con la evolución de precios o salarios, aunque también existen otras aproximaciones posibles. La elección de esta regla puede, en algunos casos, ser muy relevante en cuanto al flujo esperado de beneficios por parte de los jubilados (y, consecuentemente, el gasto previsional por parte del Estado), por lo que no es una definición menor.

Finalmente, el tercer aspecto a considerar es cuándo se actualiza. Existen buenos argumentos para proponer la adopción de reglas automáticas que se implementen en períodos predeterminados (anuales, semestrales, trimestrales), pero también es posible (y existen múltiples casos en el mundo), donde hay un importante espacio para las decisiones discrecionales por parte de las autoridades.

1 OIT, Convención 102

En esta sección se discutirá en mayor detalle cada una de estas tres dimensiones, considerando su racionalidad, impactos y desafíos.

### ¿Qué actualizar?

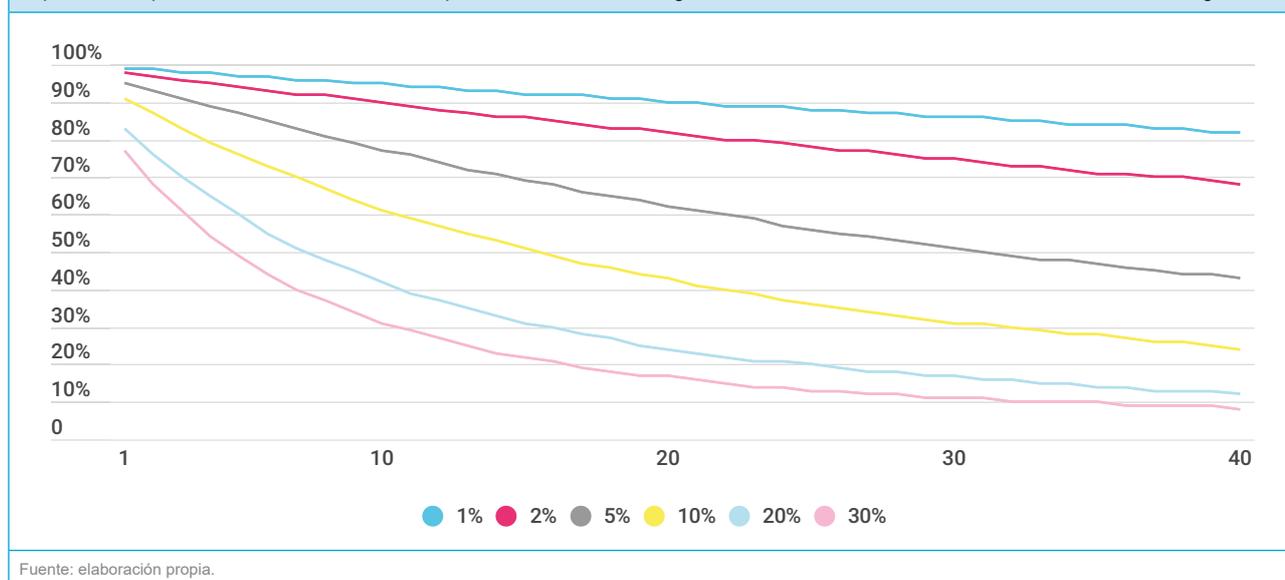
Los sistemas previsionales de tipo contributivo suelen vincular los beneficios con la historia de ingresos o contribuciones de sus participantes. Los esquemas de reparto con beneficio definido (donde el monto del beneficio se define en función de una fórmula que habitualmente incluye la historia de ingresos) pueden basarse en el último salario previo a la jubilación (en cuyo caso la cuestión de la actualización de los montos históricos pierde relevancia) o a períodos más prolongados, como los tres mejores años de los últimos diez (el criterio aplicado en Argentina hasta 1994), diez años (aplicado en Argentina desde 1994) o incluso períodos significativamente más largos, como el caso de los Estados Unidos, donde se consideran los ingresos de 35 años (SSA, 2020a), o Portugal, donde se consideran hasta 40 años (SSA, 2020b). Es claro que, cuanto más prolongado sea el período de referencia, más relevante será la necesidad de actualizar los valores utilizados para evitar una pérdida en el valor real del salario que se utiliza para calcular los beneficios.

Si bien este tema suele tener poca visibilidad pública, su impacto sobre los haberes jubilatorios puede ser muy significativo, aun en contextos de baja inflación. El **Gráfico 1** presenta algunos ejemplos de este efecto: ante una pérdida de valor real de los salarios del 1% por año, considerar un promedio de 10 años implica una reducción en el valor real promedio de aproximadamente un 5%, y extenderse hasta un período de referencia de 35 años implica una pérdida del 16%. Pero si el deterioro anual es más rápido el efecto se acelera. Si la pérdida anual alcanza el 10%, el acumulado en el promedio de 35 años será del 72% y si la pérdida anual es del 30%, el acumulado en 35 años será del 90%.

Así como es necesario actualizar los ingresos de referencia en los casos en que los beneficios se determinan como una proporción de estos, también es necesario considerar un mecanismo de actualización del haber inicial para evitar el deterioro de su valor real. La expectativa de vida a la edad de retiro legal en Argentina es de algo más de 15 años para los varones y 24 años para las mujeres<sup>2</sup>. Aún con niveles de inflación bajos, el impacto que la misma tendría sobre el valor real de los beneficios sería importante, por lo que es crítico definir un mecanismo de ajuste.

GRÁFICO 1

Impacto de la pérdida de valor anual sobre el promedio de salarios, según la cantidad de años considerados en la historia de ingresos



2

La expectativa de vida de los varones a los 65 años se estima en 15.79 años para el período 2020-2025 y la de las mujeres a los 60 años se estima en 24.03 años en el mismo período (UN, 2019)

### ¿Cómo actualizar?

La actualización de los ingresos de referencia y haberes puede hacerse vinculándolos a distintas variables de la economía. Existen múltiples opciones en este sentido, incluyendo entre las más habituales un índice de precios que refleje el costo de una canasta de consumo (es decir, la inflación); un índice salarial, en un espectro que abarca desde el promedio general de la economía al salario correspondiente a la ocupación previa de cada beneficiario; la recaudación fiscal, sea total o la vinculada de alguna forma al sistema previsional; el crecimiento de la economía o la evolución de indicadores del mercado financiero, entre otras. Las opciones no sólo se refieren al indicador o conjunto de indicadores preferidos, sino también al período de referencia, que puede ser inmediatamente anterior a la aplicación de la actualización (dependiendo de la disponibilidad de la información) o con alguna demora, o incluso utilizando alguna metodología que permita predecir los valores esperados en el futuro y ajustar en función de estos. Como señalábamos anteriormente, no existe una respuesta clara que indique cuál de estas opciones es mejor. Cada una de estas opciones, así como la formulación de índices que combinen dos o más de ellas, tiene ventajas y desventajas en relación a las dimensiones relevantes para esta discusión: (i) la protección de la capacidad de consumo de los beneficiarios; (ii) la posibilidad de que estos accedan a beneficiarse de ganancias de productividad de la economía; (iii) la sostenibilidad fiscal y financiera de los sistemas; (iv) los riesgos vinculados a la volatilidad del valor real de los beneficios; (v) la transparencia de la información utilizada; (vi) la disponibilidad de esta información en tiempos razonables y (vii) la consistencia del esquema seleccionado con otros aspectos del sistema previsional.

Cada uno de los índices mencionados tiene distinto funcionamiento en las distintas dimensiones:

- **Los índices de precios** como mecanismo de actualización tienen como principales ventajas su transparencia y rápida disponibilidad. Los índices de precios al consumidor son calculados por instituciones públicas con algún grado de independencia política (habitualmente un instituto de estadísticas o el Banco Central), con metodologías públicas validadas por expertos independientes y conocidas por la mayoría de la población. Su frecuencia suele ser mensual, y su publicación es muy rápida (en Argentina el índice de se publica unos 15 días después del cierre de cada mes), lo que permite reducir las demoras en las actualizaciones. Al mismo tiempo, el uso de un índice de precios permite aproximar lo que en principio debería ser uno de los objetivos centrales del esquema de movilidad de beneficios: asegurar que, cualquiera sea el nivel de haber inicial determinado al momento de la jubilación, la capacidad de consumo se mantenga estable a partir de ese momento. Los principales problemas son que el uso de información sobre inflación pasada para ajustar beneficios futuros puede contribuir a aumentar la inercia inflacionaria si esta está aumentando; que es posible argumentar que las canastas de bienes y servicios utilizadas para calcular los índices de precios generales no necesariamente reflejan el consumo de la población jubilada; y que, por diseño, utilizar sólo precios implica que los jubilados no participen de los potenciales aumentos en la productividad de la economía (que deberían verse reflejados en los salarios reales).
- **Considerar la variación de los salarios** es una alternativa. En este caso, es posible tomar datos sobre salarios de quienes aportan al sistema previsional, de toda la economía o de sectores específicos. La primera opción parece más razonable en el caso de tratarse de sistemas previsionales con fuerte impronta contributiva (esto es, quienes se jubilan son quienes contribuyeron en el pasado), la segunda cuando la cobertura del sistema es más amplia e incluye a grupos con pocos o ningún aporte y la tercera cuando se trata de esquemas sectoriales limitados. Un esquema de este tipo permite que los jubilados se beneficien de aumentos en la productividad, aunque sus beneficios quedan sujetos a una mayor volatilidad, ya que aunque es esperable que los salarios reales aumenten en el mediano y largo plazo también es habitual que sufran oscilaciones más bruscas que los precios en el corto plazo. La producción de información sobre salarios suele estar a cargo de los institutos de estadísticas, las agencias de seguridad social o áreas del gobierno central, como el Ministerio de Trabajo, y su publicación inevitablemente tiene alguna demora adicional a la de los

precios. Un aspecto que puede producir dificultades adicionales es si se considera no solamente los ingresos de quienes contribuyen a la seguridad social sino de la totalidad de los trabajadores, ya que esto puede provocar problemas metodológicos por las dificultades para medir ingresos no declarados.

- **La recaudación** es una tercera opción en cuanto a indicadores. En este caso el objetivo sería vincular los beneficios a la disponibilidad de recursos, priorizando así la sostenibilidad fiscal del sistema. Es posible considerar la recaudación de recursos de todo tipo, o bien limitar el cálculo a los vinculados al financiamiento de la seguridad social, sea exclusivamente aportes y contribuciones o incluyendo también otros recursos tributarios asignados específicamente. La principal ventaja de utilizar este tipo de indicador es que asegura la disponibilidad de recursos dentro de un esquema de reparto, ya que vincula el valor de los beneficios a pagar con los recursos disponibles. Al igual que el caso de los precios, la información sobre recaudación es habitualmente transparente y rápidamente disponible. Sin embargo, presenta algunas serias dificultades. Por un lado, la recaudación de impuestos (y la de seguridad social en particular) suele ser fuertemente procíclica, ya que ante una recesión no sólo disminuye la base imponible, sino que los contribuyentes tienden a postergar pagos, endeudándose con el fisco como mecanismo de financiamiento, y lo contrario ocurre en épocas de crecimiento económico. Otro problema es que las normas impositivas suelen modificarse con frecuencia, en respuesta a objetivos macroeconómicos, de políticas sectoriales o gestión tributaria, por lo que el indicador sería muy volátil. Por el mismo motivo, un riesgo adicional es que vincular el gasto previsional con la recaudación resta grados de libertad a la política tributaria: es posible imaginar un escenario donde una modificación de impuestos resulte en mejores incentivos o más eficiencia en la recaudación, pero que la misma tenga impactos sobre el gasto previsional no deseables y por ello termine por desecharse. Varios de estos problemas podrían limitarse si se adopta una metodología que permita utilizar datos “neutrales” para la construcción del indicador, corrigiendo las series estadísticas para eliminar el efecto de estas reformas normativas, aunque esto pueda resultar en una creciente complejidad y pérdida de transparencia del sistema.
- **Los indicadores de actividad económica**, como el Producto Bruto Interno, total o por habitante, son una alternativa adicional. Este puede ser un buen indicador si el objetivo es distribuir los aumentos de productividad ya que, al mismo tiempo, tiene implícito en su valor nominal la variación de precios en la economía. Una desventaja de utilizar un indicador de este tipo es que el cálculo del PBI es complejo y requiere información no inmediatamente disponible, por lo que su uso implica que los ajustes se hagan con una demora significativa.
- **Otros indicadores** del mercado financiero se utilizan de forma implícita en algunos casos. Un ejemplo de esto es el caso de los regímenes de capitalización que, aunque no tienen un esquema de actualización explícito, ajustan los valores por la rentabilidad nominal de las inversiones realizadas. Esta rentabilidad depende de múltiples factores micro y macroeconómicos, aunque en el mediano plazo es razonable esperar que refleje razonablemente las ganancias en productividad y los cambios en precios de la economía. Sin embargo, su volatilidad puede ser aún más importante que en los otros indicadores discutidos, por lo que el riesgo que deben asumir los beneficiarios es también elevado.

### ¿Cuándo actualizar?

Las distintas opciones planteadas en esta sección tienen ventajas y riesgos que deben ser consideradas, en el contexto de dinámica económica y las aspiraciones sociales de cada país. Es posible combinar más de un criterio a fin de reducir riesgos. Por ejemplo, una modalidad aplicada con frecuencia es la combinación, en partes iguales, de la variación de precios y salarios. Esta estrategia es conocida como el “modelo suizo”, ya que su aplicación se originó en dicho país. En otros casos, se ha optado por utilizar indicadores de precios o salarios, pero utilizando la evolución de la recaudación como un límite a los aumentos, o ajustando los resultados en función de cambios en la mortalidad de los beneficiarios.

La adopción de una regla única para la actualización de todos los valores financieros relevantes en un sistema previsional es razonable si el objetivo es asegurar la transparencia y confianza de los participantes, pero podría no ser la opción más efectiva considerando los objetivos de la política. Por ejemplo, sería razonable considerar la evolución de los salarios para ajustar los ingresos de referencia que se utilicen en el cálculo de los haberes jubilatorios, mientras que para quienes ya se han jubilado se aplique un índice basado en una canasta de consumo promedio de la economía, e incluso para quienes reciben un beneficio básico, con un componente más asistencial y no contributivo, se podría argumentar que el mejor indicador de actualización es la línea de pobreza.

Finalmente, la frecuencia y rezago entre la evolución de los distintos indicadores, su observación y la aplicación de los ajustes correspondientes también puede variar en forma significativa, así como la automatización de estos ajustes. En países con baja inflación y estabilidad de precios relativos es habitual que las actualizaciones se apliquen anualmente, unos meses después de iniciado el nuevo año, en base a los cambios observados en las variables relevantes. En países con inflación más alta y mayor volatilidad, es inevitable la demanda por ajustes más frecuentes, y un breve rezago (que en otros casos tendría un efecto negligible) puede tener un fuerte efecto sobre el valor real de los beneficios. Por ello, las decisiones sobre las reglas de actualización y su aplicación deben ser tomadas considerando las características particulares de cada país.

## Argentina y la movilidad previsional

La historia de la movilidad previsional en Argentina se remonta a los orígenes de su sistema previsional. Las primeras normas de alcance amplio que establecían esquemas de pensiones ya incluían algún mecanismo de actualización de los haberes, sea implícito o explícito. Por ejemplo, la Ley 1.420 de 1884, que estableció las bases del sistema educativo argentino, indicaba en su artículo 31 que “los preceptores y sub-preceptores que, con 20 años de servicios quisiese retirarse por cualquier causa, tendrá derecho al sueldo íntegro como pensión de retiro” (Boletín Oficial, 1884). Así, se establecía un régimen de retiros con movilidad directamente asociada al salario de los trabajadores activos. La mayoría de los sistemas previsionales creados a lo largo de la primera mitad del siglo XX no incluían cláusulas de movilidad o seguían el modelo utilizado en la Ley 1.420, estableciendo que el beneficio sería un porcentaje del salario correspondiente a un trabajador en actividad (con lo que, en la práctica, definía un ajuste por salarios).

La Ley 14.499, sancionada a finales de 1958 unificó los criterios entre las distintas cajas de previsión, estableciendo que el beneficio correspondiente a una jubilación ordinaria sería el “82 % móvil, de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado” (Boletín Oficial, 1958) y es recién con la sanción de las leyes 18.037 y 18.038, en 1968, que se adopta un esquema de movilidad general para todos los beneficiarios, al indicar que “[l]os haberes de los beneficios serán móviles. La movilidad se efectuará anualmente mediante un coeficiente que se aplicará sobre el último haber, en la fecha y forma que establezca la reglamentación. Dicho coeficiente será fijado por el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones” (Boletín Oficial, 1968). A partir de esta normativa el Poder Ejecutivo inició la elaboración de un índice de remuneraciones, que se aplicó hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991, aunque entre 1986 y 1988 rigió un esquema de emergencia (Bertín, 2019).

Con la reforma previsional de 1993, la Ley 24.241 adoptó un nuevo mecanismo de actualizaciones de los haberes, con características diferentes para los regímenes de reparto y de capitalización, que regiría a partir del 1 de julio de 1994. En el caso del régimen de reparto (incluyendo a los beneficiarios que habían ingresado al sistema con anterioridad a la sanción de la ley), el nuevo esquema se basaba en el concepto del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). Este sistema vinculaba las actualizaciones a la evolución de los aportes personales de los trabajadores al sistema previsional, por lo que, en forma indirecta,

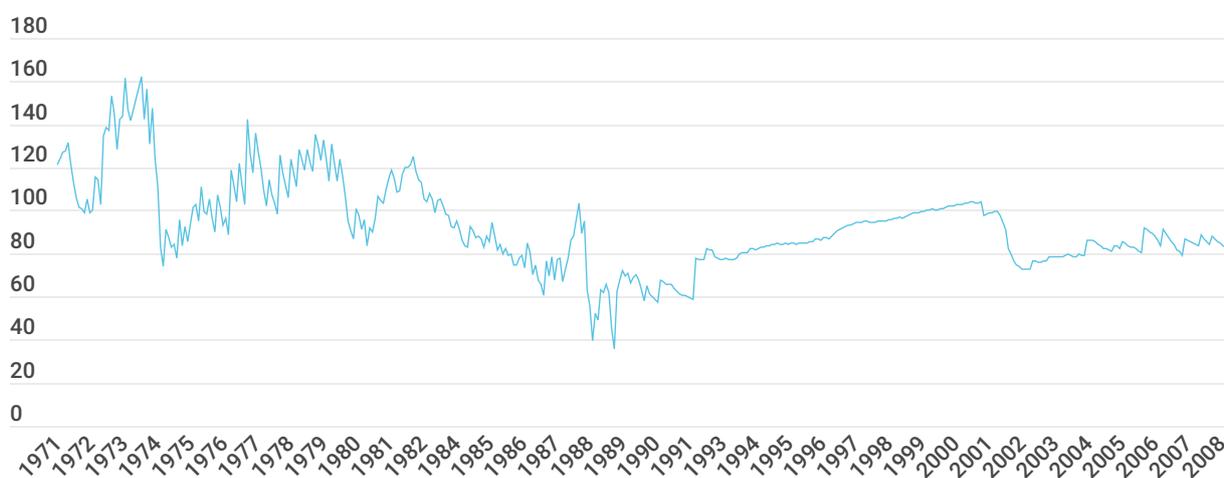
el ajuste se haría siguiendo la evolución de los salarios medios de los trabajos formales. El valor del AMPO se utilizaría para actualizar todas las variables relevantes del sistema, incluyendo no solo los beneficios individuales, sino también los aportes y beneficios mínimos y máximos, las rentas de referencia para los aportes de trabajadores/as autónomos/as, y el valor de la Prestación Básica Universal. Por el lado del régimen de capitalización, no se preveía un mecanismo explícito de movilidad para los beneficios, sino que las reglas definidas para el pago de rentas vitalicias previsionales implicaban, de hecho, un ajuste de los beneficios en función de la rentabilidad de los activos financieros del sistema. Al mismo tiempo, y manteniendo la posición adoptada desde la sanción de la ley de Convertibilidad en 1991, la actualización de las remuneraciones pasadas para el cálculo de los ingresos de referencia se mantuvo ligada a la evolución del Índice de Salarios Básicos de Convenio de la Industria y la Construcción, hasta 1991, sin ajustes adicionales desde ese año.

Las actualizaciones de los beneficios previsionales a través del AMPO operaron por algo menos de un año, ya que en 1995 fueron suspendidas al sancionarse la ley de Solidaridad Previsional (Ley 24.463), que estableció que la movilidad se determinaría discrecionalmente y en forma anual, de acuerdo a la ley de presupuesto. Esta modificación (que resultó en una altísima judicialización del sistema) fue motivada por las crecientes restricciones fiscales que enfrentaba el Estado y algunos problemas metodológicos en el cálculo del AMPO, que llevaron a que el mismo aumente rápidamente. La Ley 24.463 resultó en un congelamiento de hecho de los beneficios del sistema, y en 1997 el Gobierno Nacional sancionó el decreto 833/97, que eliminó el mecanismo del AMPO reemplazándolo por un valor llamado “Modulo Previsional” (MOPRE), que se actualizaría por resolución conjunta de los ministros de Economía y Trabajo (Rofman, 1999).

El esquema de movilidad previsional no tuvo mayores modificaciones en los siguientes años. En 2002 el Poder Ejecutivo convocó a una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, que en 2003 produjo un informe que, entre sus propuestas, recomendó implementar una serie de reformas, incluyendo “generar mecanismos de movilidad que permitan mantener el poder adquisitivo de los jubilados y pensionados y adoptar aquellas medidas que hagan posible la participación de los beneficiarios en el desarrollo de la economía” (MTESS, 2003), aunque esta recomendación no resultó en ninguna iniciativa legislativa. A partir de fines de 2002 se inició una política de aumentos de los haberes mínimos de las jubilaciones, que se amplió a otros beneficiarios desde fines de 2004, aunque siempre manteniendo un espacio de discrecionalidad respecto del monto del incremento y la oportunidad del mismo.

GRÁFICO 2

Beneficio jubilatorio real promedio, sistema nacional (1971-2008). Base Enero 2000=100



Fuente: Elaboración propia, en base a Secretaría de Seguridad Social (2000) y ANSES (2002, 2004, 2005, 2007, 2015).

El **Gráfico 2** muestra que el período de vigencia del mecanismo de ajuste por el índice general de remuneraciones (entre 1969 y 1994) tuvo, en la práctica, una muy alta volatilidad en el valor de los haberes jubilatorios. Esto se debió en parte a que la aplicación de este índice tenía un alto grado de discrecionalidad en la práctica, en parte al efecto de shocks macroeconómicos (como en 1975-76, 1989, 1990 y 2002) que el procedimiento de movilidad no alcanzaba a compensar y en parte a decisiones puntuales como las declaraciones de emergencia previsional o la manipulación del cálculo del índice. En cambio, durante buena parte de los años noventa los beneficios se mantuvieron estables, con una suave tendencia a la suba, debido a la estabilidad macroeconómica<sup>3</sup>.

Los aumentos en el valor real de los beneficios observados a partir de 2003 y hasta 2008 respondieron a una estrategia de ajustes discretos, inicialmente enfocada en los haberes mínimos y luego ampliada al resto de los beneficiarios. A diferencia de los mecanismos implementados con anterioridad, la aplicación de estos aumentos se restringió a los beneficios del sistema previsional, sin que se aplique un coeficiente similar para la actualización de los salarios de referencia utilizados en el cálculo de los haberes iniciales.

Diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia requiriendo que el Congreso apruebe una ley con un régimen previsible de movilidad derivaron, en 2008, en la sanción de la Ley 26.417. Esta adoptó una metodología de actualización que asociaba los futuros aumentos semestrales a una fórmula que combinaba variaciones de salarios y recaudación. Su implementación era compleja, ya que se trataba de una fórmula con dos componentes, el primero estableciendo el ajuste a los beneficios en función de un promedio entre variaciones de salarios y de recursos tributarios por beneficiario y el segundo estableciendo un límite máximo a este ajuste en relación con la recaudación total por beneficiario/a, considerando períodos anuales y semestrales en distintos casos e indicadores alternativos de salarios. Esta norma tuvo como principal virtud que reinstaló un esquema de actualización automática de los beneficios, pero también contenía varios aspectos problemáticos. Por un lado, el esquema era muy poco transparente, ya que varios de los componentes de la fórmula (específicamente los referidos a la recaudación) no se publicaban en forma regular. Además, esos componentes podían ser afectados por decisiones de política no directamente vinculadas a la movilidad, generando confusión y restando claridad al procedimiento. Cualquier modificación normativa sobre tasas de contribuciones patronales (incluyendo los distintos esquemas de promoción del empleo formal), o sobre alguno de los impuestos generales total o parcialmente asignados a financiar la seguridad social tendría un impacto sobre la movilidad. Lo mismo ocurriría con cambios en el número de beneficiarios (por ejemplo, a través de la implementación de moratorias, por lo cual en la reglamentación de la ley se indicó que a los fines del cálculo de movilidad no se considerarían los beneficiarios que ingresaran al sistema a través de una moratoria).

Un aspecto interesante de la fórmula definida en la Ley 26.417 es que la información sobre recaudación cumplía un doble rol. Por un lado, la norma establecía que los beneficios se incrementarían en función de una ecuación que combinaba, en partes iguales, la variación salarial y los recursos tributarios (por beneficiario<sup>1</sup>). Al mismo tiempo, la recaudación total operaba como un limitante al crecimiento de los haberes:

$$m = \begin{cases} a = 0.5 \times RT + 0.5 \times w & \text{si } a \leq b \\ b = 1.03 \times r & \text{si } a > b \end{cases}$$

En esta fórmula, RT representaba los ingresos tributarios (esto es, los recursos por impuestos asignados al sistema previsional pero no la recaudación de aportes y contribuciones) por beneficiario, lo que implicaba que un aumento en la recaudación de estos impuestos (de la que los impuestos al Valor Agregado y a las Ganancias representaba cerca de un 80%) se trasladaría a los haberes previsionales.

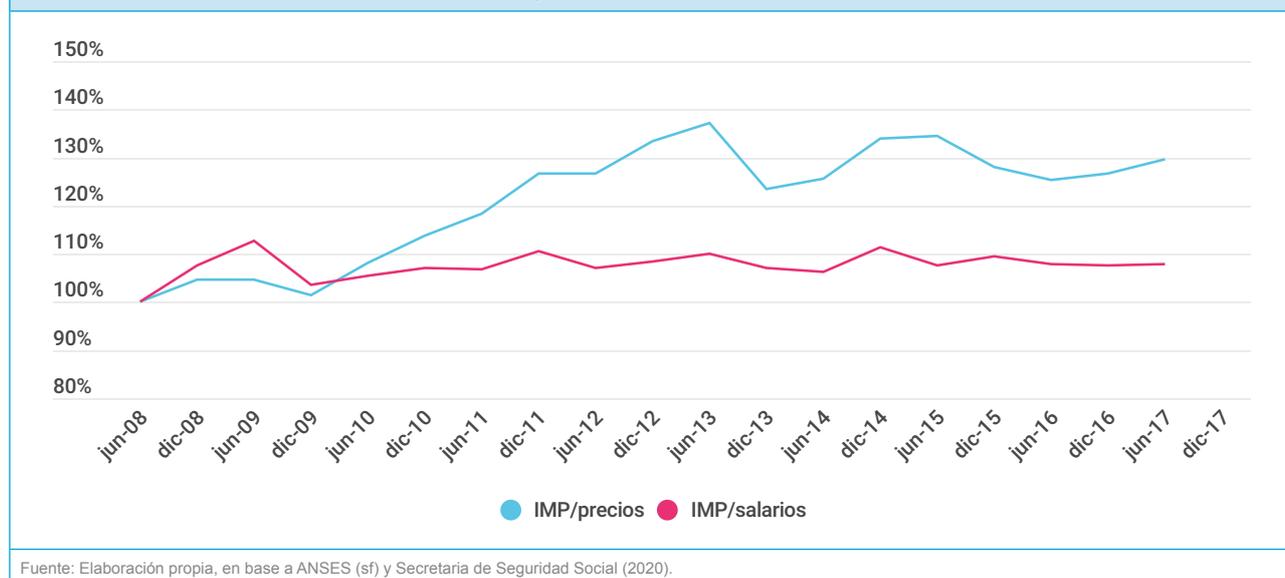
Al mismo tiempo, el segundo término de la fórmula implicaba que el aumento resultante del primer término no podía superar al aumento de la recaudación total por beneficio en

3

El aumento de los haberes promedios en este período no se debió a ajustes en los valores, sino a un efecto composición, ya que los nuevos jubilados que se incorporaban al sistema tenían beneficios superiores a los ya existentes.

GRÁFICO 3

Índice de Movilidad Previsional en relación a inflación y salarios (RIPTE) (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia, en base a ANSES (sf) y Secretaría de Seguridad Social (2020).

más de un 3 por ciento. Así, la inclusión de la recaudación en la fórmula cumplía el doble rol de permitir que mejoras en la economía se transfirieran rápidamente a los jubilados, pero restringiendo esta transferencia con un límite superior.

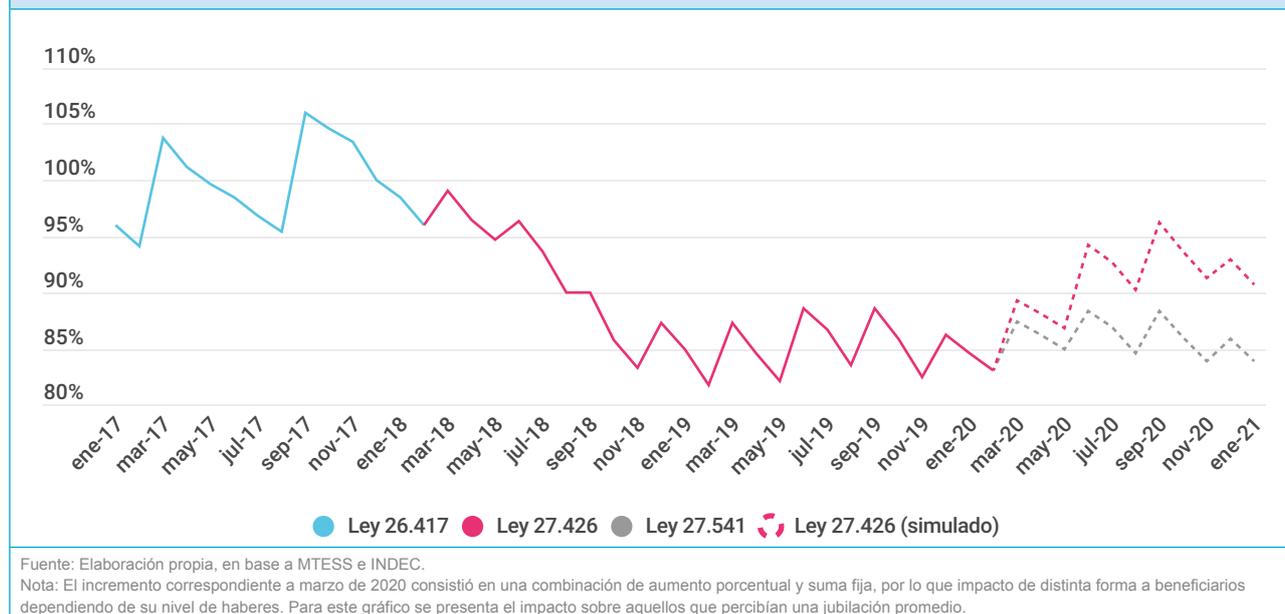
La aplicación de esta metodología derivó en un rápido aumento de los haberes previsionales, como se advierte en el **Gráfico 3**. Entre los años 2008 y 2013 los haberes de jubilación del SIPA aumentaron en un 37% en términos reales y un 10% por encima de los salarios. Estos aumentos tuvieron un impacto significativo en el gasto público, pero no fueron explícitamente buscados, sino una consecuencia de un diseño inadecuado.

El debate sobre la metodología de movilidad y sus impactos llevó a una nueva reforma a fines de 2017. En esta ocasión, el Poder Ejecutivo propuso la adopción del índice de precios al consumidor como único insumo en el cálculo -de los índices de actualización<sup>4</sup>. Este índice se aplicaría en forma trimestral. Durante la discusión del proyecto en el Senado se modificó parcialmente la propuesta, adoptándose una fórmula mixta que considera en un 70% a la inflación y un 30% los salarios de los trabajadores formales. La nueva metodología ofrecía, como principales ventajas, su mayor simplicidad y transparencia, ya que se basa en dos índices (el de precios al consumidor publicado por INDEC y el de Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables – RIPTE, publicado por el Ministerio de Trabajo) de fácil acceso e interpretación. Sin embargo, estas virtudes se vieron opacadas por una decisión de implementación. Bajo el esquema de la Ley 26.417 los aumentos semestrales se aplicaban con una demora de tres meses respecto de la evolución de los indicadores básicos. Así, los aumentos en salarios observados entre los meses de diciembre de un año y junio del siguiente eran la base del incremento previsional de setiembre de ese año, los aumentos entre junio y diciembre eran la base para la movilidad aplicada en marzo y así sucesivamente. Al pasar a un esquema trimestral, hubiese sido razonable mantener el espacio de tres meses entre la observación y la implementación del ajuste, pero el Poder Ejecutivo decidió llevar este período a seis meses. Así, a partir de la implementación del nuevo esquema, los aumentos salariales y de precios observados entre junio y setiembre de un año se considerarían para el ajuste previsional aplicado en marzo del año siguiente, los observados entre setiembre y diciembre para el aumento de junio del año siguiente y así sucesivamente. Esta decisión, originada en motivaciones fiscales ya que la misma implicaba un menor aumento en los beneficios en el corto plazo, tuvo un impacto mayor al esperado, dado el contexto de aceleración inflacionaria en que ocurrió.

4 El proyecto de ley original incluía un incremento anual adicional, equivalente al 5% del aumento del PBI, pero esta provisión fue eliminada del texto definitivo de la Ley.

GRÁFICO 4

Índice de Movilidad Previsional en valores reales, observado 2017-2019 y simulado 2019-2021. Base diciembre 2017=100.



Fuente: Elaboración propia, en base a MTESS e INDEC.

Nota: El incremento correspondiente a marzo de 2020 consistió en una combinación de aumento porcentual y suma fija, por lo que el impacto de distinta forma a beneficiarios dependiendo de su nivel de haberes. Para este gráfico se presenta el impacto sobre aquellos que percibían una jubilación promedio.

En efecto, el impacto combinado de la demora de tres meses en la implementación y la aceleración de la inflación resultaron en una pérdida de valor real de los beneficios de alrededor del 15% entre 2017 y 2019. Este efecto tendería a desaparecer con una recuperación de los salarios reales y una caída en la inflación, como se observa en la línea punteada del **Gráfico 4**. Sin embargo, en diciembre de 2019, en un contexto en el que se preveía que este proceso podría ocurrir, el Poder Ejecutivo incluyó en su proyecto de ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (que sería aprobado bajo el número 27.541) la suspensión del mecanismo automático de ajustes, reemplazándolo por decisiones discrecionales por un período limitado. En base a esta ley, se dictaron los decretos 163/20, 495-20, 692-20 y 899-20, que definieron aumentos para cada trimestre de 2020<sup>5</sup>. La Ley 27.541 también creó una comisión que debía preparar una propuesta para un nuevo esquema de movilidad dentro de los 180 días de sancionada, pero este plazo fue luego extendido hasta el 31 de diciembre de 2020.

## Prácticas y debates en el mundo

La práctica de utilizar mecanismos de actualización automáticos y periódicos es habitual en la mayoría de los países con sistemas previsionales maduros y de amplia cobertura. De acuerdo a la más reciente compilación de información sobre los sistemas de pensiones publicada por la Social Security Administration y la OECD (SSA 2019a 2019b, 2019c y 2019d), entre los 184 países o territorios con sistemas previsionales, unos 140 tienen algún tipo de provisión explícita en su legislación para la actualización del valor de las jubilaciones y pensiones (mientras que en 44 no hay esquemas de actualización previstos en la legislación). Entre los primeros, treinta y dos habilitan que los aumentos sean otorgados en forma discrecional, en función de decisiones de los administradores, mientras que los restantes 108 mantienen algún tipo de esquema automático. En 54 casos se encuentran esquemas que vinculan el valor de los beneficios exclusivamente con los precios, en 19 casos lo hacen con los salarios y 29 combinan precios y salarios en distintas proporciones. Sólo 6 países tienen esquemas basados en otras variables.

El **Cuadro 1** muestra esquemáticamente cuáles son los mecanismos adoptados por los distintos países. Es interesante observar que los países sin mecanismos de actualización o con

5

El Decreto 163/20 definió un aumento del 2.3% más una suma fija (\$1500) a partir de marzo de 2020. En el gráfico se presenta el efecto sobre la jubilación promedio. Los otros tres aumentos son generales y se aplicaron en junio, septiembre y diciembre de 2020.

CUADRO 1 Mecanismos de actualización de beneficios de jubilación							
REGIÓN	MECANISMOS AUTOMÁTICOS, BASADOS EN...				MECANISMOS DISCRECIONALES	SIN MECANISMOS DE ACTUALIZACIÓN	TOTAL
	PRECIOS	SALARIOS	PRECIOS Y SALARIOS	OTROS			
África	8	8	6	1	8	20	51
América	17	4	2	-	10	6	39
Asia	10	2	3	1	6	13	35
Europa	17	4	16	3	6	1	47
Oceanía	2	1	2	1	2	4	12
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>19</b>	<b>29</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>44</b>	<b>184</b>

esquemas discrecionales son generalmente pequeños o con sistemas previsionales poco desarrollados, con unas pocas excepciones. Por su potencial relevancia para la discusión del sistema en Argentina, en los próximos párrafos se presentan algunos de estos casos particulares.

En Suecia el sistema de pensiones cuenta con múltiples pilares. El componente contributivo gestionado por el Estado ha adoptado un modelo conocido como de “Cuentas Nocionales”, que funciona como un esquema de reparto, pero acumula derechos previsionales para trabajadores y trabajadoras a través de cuentas virtuales. Este esquema combina varios elementos. Durante el período de acumulación (esto es, cuando los trabajadores y trabajadoras están activos), el sistema registra los aportes realizados y les asigna una rentabilidad teórica, calculada en base a la evolución de las contribuciones per cápita, que a su vez reflejan las tendencias de los salarios. Al producirse el retiro, los beneficios son calculados en base a una proyección de la expectativa de vida de las nuevas personas beneficiarias, asumiendo un crecimiento esperado de la productividad. Si los salarios aumentan más que esta productividad esperada, se otorga un aumento adicional a los beneficiarios. En cambio, si los salarios aumentan menos u otros factores (como la expectativa de vida o la tasa de fecundidad) presentan una evolución que implique un deterioro en la solvencia de largo plazo del sistema, todas las tasas de movilidad se ajustan para recuperar el equilibrio. En consecuencia, puede entenderse que, aun con algunos aspectos particulares, el sistema sueco mantiene un modelo de actualización ligado a los salarios (Palmer y Konberg, 2019).

Portugal, por su parte, actualiza los ingresos previos al retiro con un indicador que combina el índice de precios al consumidor (en un 75%) y la evolución de los salarios subyacentes a las contribuciones de la seguridad social (Decreto-ley 187/2007). Para la actualización de los beneficios, desde 2006 aplica un indicador llamado “indexante dos apoios sociais (IAS)”, que correspondía a la variación de los precios al consumidor, más un adicional vinculado al crecimiento del Producto Bruto Interno (aunque las actualizaciones se suspendieron entre 2011 y 2015 en respuesta a la crisis económica) (OECD 2019).

El tercer país de la Unión Europea que se ha diferenciado del resto al adoptar un esquema de movilidad particular es España. La Ley 24/1997 establecía que los haberes de pensiones se actualizarían, el 1 de enero de cada año, en base a la variación prevista del índice de precios al consumo para ese año, con una corrección calculada al finalizar el año si la inflación real superaba a la prevista. Esta fórmula fue reemplazada a fin de 2013 por un esquema más complejo, que considera la variación de los ingresos del sistema de seguridad social, el número de pensiones, los cambios que ocurrirían en la pensión media en ausencia de revalorización y los gastos totales del sistema. Para cada uno de estos indicadores se considera la media móvil, aritmética o geométrica, de once años, centrada en el año en que se aplicará la movilidad, lo que implica que se deben hacer supuestos sobre la evolución futura de cada uno de los indicadores consideradas. Finalmente, una provisión adicional indica que el resultado de este cálculo no puede ser menor a un 0,25% ni superior a la variación porcentual del índice de precios más 0,5 puntos porcentuales (Ley 23/2013). Esta compleja

metodología se implementó desde 2014, pero ya en 2018 se suspendió su aplicación, procediéndose, en ese año y los dos siguientes, a definir incrementos en forma discrecional, a través de Decretos-Ley. Adicionalmente, los integrantes de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo del Congreso aprobaron, a finales de octubre de 2020, una serie de recomendaciones que incluyen una modificación en el mecanismo de revalorización, a fin de vincularlo con la variación de precios real.

En América, la gran mayoría de los países que mantienen mecanismos discrecionales o no tienen mecanismos explícitos para las actualizaciones corresponden a Centroamérica y el Caribe. La única excepción es Perú, donde los ajustes se definen en forma discrecional. Entre los veintitrés casos donde existen mecanismos automáticos, en 19 de ellos se considera la evolución de los precios, en forma exclusiva o junto con los salarios, mientras que en sólo cuatro casos (República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela) los ajustes se hacen exclusivamente por salarios.

Los esquemas adoptados en otros países no han estado exentos de controversias. A las dificultades referidas en el caso de España, puede sumarse, por ejemplo, los casos de Estados Unidos en 1972-1977 y el Reino Unido en 1975-1980. Barr y Diamond (2008), muestran cómo la implementación inadecuada de esquemas de actualización en esos países resultó en aumentos superiores a los buscados, por lo que los mismos debieron ser reemplazados.

## Las opciones de política: escenarios e impacto

La discusión hasta aquí presentada muestra como Argentina ha pasado por diversos esquemas de actualización de salarios de referencia y beneficios previsionales a lo largo de su historia. Estos esquemas incluyen mecanismos automáticos y discrecionales y han estado vinculados, a lo largo de los años, a los salarios en puestos específicos, a promedios salariales de la economía, a precios y a recaudación. La variedad de esquemas aplicados y la tendencia a modificarlos en respuesta a coyunturas fiscales o políticas ha resultado en inequidades, efectos sociales y fiscales no deseados y un alto grado de litigiosidad que afecta la capacidad del sistema de alcanzar sus objetivos. En esta sección discutiremos las distintas opciones de política en Argentina, considerando los tres aspectos que parecen centrales en el debate actual: (i) las variables a las cuales se vincularán las actualizaciones de beneficios y salarios de referencia; (ii) los indicadores a utilizar; (iii) el rol de los indicadores en la metodología de actualización, y (iv) la frecuencia de actualización. Si bien se podría también considerar las ventajas y desventajas de utilizar mecanismos de actualización automáticos y periódicos versus esquemas con mayor espacio de discrecionalidad por parte de las autoridades, esta discusión parece irrelevante, dada la provisión del artículo 14bis de la Constitución Nacional y la interpretación de este que ha hecho la justicia a lo largo de los años.

En cuanto a las variables a utilizar, las opciones parecen limitarse a los precios, los salarios, la recaudación o el crecimiento de la economía. Cada una de estas tiene ventajas y riesgos, lo que implica que no exista una solución “correcta” a la cuestión. Utilizar precios de bienes y servicios para actualizar beneficios aparece como una opción razonable en el contexto de un sistema previsional en Argentina. Esta es una opción aplicada habitualmente en muchos países, y su lógica es simple: se busca asegurar el poder adquisitivo de los beneficios otorgados al momento de la jubilación. Ajustar haberes con la inflación parece una opción razonable si el objetivo es proteger el poder adquisitivo de los beneficiarios. Aunque afectada por la manipulación ocurrida entre 2007 y 2015, la medición de los precios al consumidor en Argentina tiene una importante historia y alta credibilidad. Una ventaja adicional de un indicador de este tipo es que, dada su rápida disponibilidad y frecuencia mensual, es posible diseñar un sistema que modifique la frecuencia de las actualizaciones en función de la evolución de los precios. En ese sentido, sería posible proponer un esquema que establezca un ajuste anual cuando la inflación está por debajo de, por ejemplo, el 10%, se incremente a semestral si la misma supera el 20% y así hasta llegar a una frecuencia mensual.

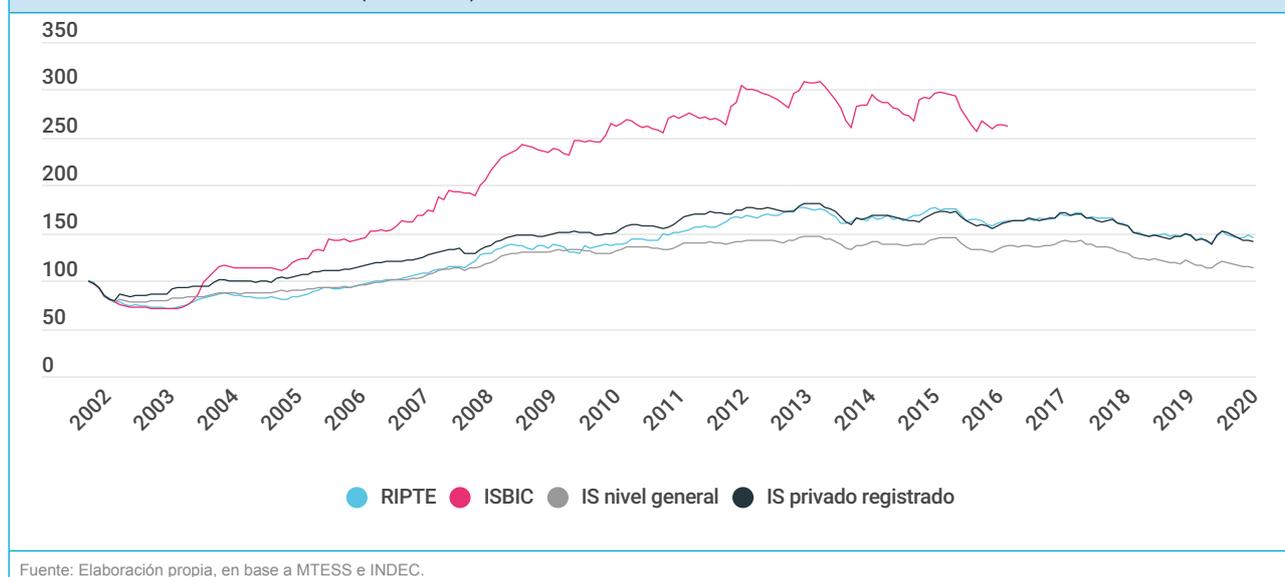
Por otro lado, el uso de índices de precios en forma exclusiva implica algunos problemas. En el corto plazo, en un contexto de incremento de la inflación, conceder aumentos previsionales vinculados a la inflación pasada puede contribuir a una aceleración o mantenimiento del ritmo de incremento de precios. Además, en el mediano y largo plazo, si como es esperable la productividad de la economía tiende a aumentar y con ella los salarios reales de los trabajadores, ajustar los beneficios exclusivamente por precios implicaría una pérdida de poder adquisitivo en términos relativos. Por supuesto, y por el mismo motivo, un efecto de este tipo implicaría un alivio fiscal.

La selección de un índice de precios específico para el cálculo de las actualizaciones depende de considerar cuán adecuado es el mismo para reflejar el costo de adquirir bienes y servicios de la población de beneficiarios. En este sentido, es posible utilizar el índice general o desarrollar un índice específico, en base a la identificación de una canasta de consumos específica para esta población. Esto es técnicamente factible (ya que la canasta utilizada para los índices generales se prepara en base a una encuesta de población y los precios relevados mensualmente para el cálculo de los índices generales pueden ser reponderados en función de este análisis), por lo que el debate debería ser entre la ventaja de contar con una herramienta más específica y el problema de generar un índice menos conocido y que, al generar revisiones distintas de las que ocurrirían con el índice general puede producir confusión o desacuerdos. Al mismo tiempo, la información disponible parece indicar que usar un índice específico no resultaría en diferencias importantes en los resultados. Observando la evolución de los precios por apertura del índice de precios al consumidor nacional calculado por el INDEC entre diciembre de 2016 y setiembre de 2020 se advierte que mientras que el IPC se incrementó en un 241% en ese período, la diferencia entre este promedio y los aumentos en las aperturas del mismo que posiblemente tendrían mayor peso en un índice específico para los beneficiarios previsionales (como “alimentos y bebidas no alcohólicas” o “salud”) excedieron el promedio en aproximadamente un 5%.

Los salarios han sido, a lo largo de la historia del sistema previsional argentino, el principal criterio para la actualización de los beneficios. Retomando la discusión de la segunda sección de este documento, en los primeros esquemas de jubilaciones creados en Argentina prevaleció la tendencia a definir el haber como un porcentaje del salario asignado al último cargo ocupado previo a la jubilación, lo que requería para su aplicación información sobre los salarios específicos de cada cargo a lo largo del tiempo (y generaba serias complicaciones cuando los puestos de trabajo se eliminaban o cambiaban de nombre). La creciente complejidad del sistema previsional, junto a la necesidad de aumentar la transparencia llevó a que se adopten indicadores agregados para el conjunto de trabajadores, que se obtienen de encuestas específicas o datos de registro. En los últimos 60 años los sistemas

GRÁFICO 5

Índices salariales en valores reales (2002-2020). Base enero 2002=100.



Fuente: Elaboración propia, en base a MTESS e INDEC.

previsionales han usado, de una forma u otra, algún indicador agregado de salarios para ajustar los beneficios y para actualizar los ingresos laborales que se utilizan en el cálculo del haber inicial. Los indicadores han ido variando en sucesivas reformas o decisiones judiciales (incluyendo el índice general de remuneraciones -IGR-, el índice de salarios básicos de la industria y comercio -ISBIC-, el índice de salarios de INDEC -IS nivel general- y la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables -RIPTE-) pero en todos los casos se trata de indicadores elaborados por organismos oficiales y de carácter público.

A diferencia de lo que ocurre con los precios, la selección de un índice salarial tiene un impacto significativo sobre el valor de los haberes. El **Gráfico 5** muestra la evolución, entre 2002 y 2020, de cuatro de estos índices. El índice salarial nivel general de INDEC, que incluye a todos los y las trabajadores y trabajadoras de la economía (formales o informales), es el que peor evolución ha tenido en este siglo, y en la actualidad se encuentra, en valores reales, cerca del nivel que tenía en 2002. Por su lado, el mismo índice, pero restringido al trabajo formal del sector privado, ha tenido una evolución similar a la del RIPTE, especialmente en los últimos años. En el otro extremo, el ISBIC tuvo un aumento muy rápido, especialmente entre 2003 y 2008 (debido a cambios en la forma de determinación de los salarios básicos en los acuerdos salariales), lo que llevó al Ministerio de Trabajo a discontinuar su publicación en 2016. Aun ignorando al ISBIC, vale notar que la diferencia a mediados de 2020 entre el RIPTE y el IS era de casi un 30%.

Una ventaja adicional de utilizar un índice vinculado a los salarios es que disminuiría los riesgos de litigiosidad. La jurisprudencia en Argentina ha tendido, en múltiples fallos, a considerar que los beneficios previsionales tienen un “carácter sustitutivo” de los salarios, por lo que sostienen mecanismos de actualización vinculados a estos (CSJN, 2009).

La recaudación es otra fuente de información que puede ser utilizada para la actualización en el sistema previsional. En este caso, los indicadores pueden cumplir dos funciones distintas. Por un lado, asumiendo que las tasas de contribuciones y las asignaciones específicas de otros tributos se mantienen estables en el tiempo, es posible suponer que la evolución de la recaudación del sistema previsional representa razonablemente las tendencias de crecimiento de los salarios y la economía. Si aumentan los salarios reales o aumenta el empleo por mayor actividad económica, entonces la recaudación será mayor y sería razonable aumentar los haberes previsionales proporcionalmente, cumpliendo así un rol “positivo”. Al mismo tiempo, la información sobre recaudación puede utilizarse no como indicador para el aumento de los haberes, sino como un limitante, estableciendo que los haberes no pueden aumentar más que un cierto nivel vinculado con la recaudación, como fue el caso en la Ley 26.417. De este modo, el rol podría calificarse como “limitante”.

De utilizarse como variable positiva, los indicadores más apropiados parecerían ser aquellos vinculados con la recaudación de aportes y contribuciones, totales o por aportante (como lo era el aporte medio previsional obligatorio -AMPO- bajo la Ley 24.241) ya que su valor cambiará con las mejores en salarios. Otros indicadores de recaudación general pueden reflejar la evolución de la economía en general, aunque también pueden ser impactados por cambios en la estructura económica o modificaciones normativas. El principal riesgo de cualquiera de estos indicadores es que pueden presentar fuertes variaciones como consecuencia de los ciclos económicos (típicamente la recaudación aumenta y se reduce más rápidamente que la actividad económica), de cambios en la estructura de la economía (por ejemplo, si sectores con menor carga impositiva tienen un crecimiento más rápido) o cambios normativos (en función de decisiones de política económica). En este último aspecto en particular, un riesgo importante es que, al vincular el gasto previsional a la recaudación de impuestos o contribuciones, las autoridades pierden grados de libertad para implementar cambios en la política tributaria que podrían tener impactos positivos sobre la economía pero que, al considerarse los efectos sobre el sistema previsional son desechados. Una tercera alternativa es la utilizada en la Ley 26.417, al considerar exclusivamente los recursos tributarios generales asignados al financiamiento de la seguridad social. Esta opción no parece tener ventajas relevantes sobre las dos mencionadas anteriormente.

El uso de la recaudación como variable limitante permite reducir el riesgo de que situaciones macroeconómicas inesperadas impacten sobre el balance fiscal a través del sistema previsional, pero es importante notar que este riesgo no es eliminado, sino que se transfiere a los beneficiarios, quienes seguramente están menos capacitados para gestionarlo que el Estado.

Finalmente, una cuarta alternativa en cuanto a la selección de variables de referencia para las actualizaciones es tomar indicadores de la actividad económica, como podría ser el Producto Bruto Interno, total o per cápita. La ventaja de este tipo de indicador es que el mismo refleja la productividad de la economía (como también lo hacen algunas opciones de indicadores de salarios y recaudación) pero sin estar sujeto a volatilidad o variaciones por efecto composición o cambios normativos. Al mismo tiempo, los principales riesgos de utilizar índices de este tipo se vinculan a la metodología de cálculo, que podría quedar sujeta a discusiones normativas y judiciales complejas (el PBI se calcula en base a la acumulación de estimaciones sectoriales con distintos niveles de precisión que inevitablemente requieren la adopción de supuestos, y es habitual que, luego de publicado, se realicen correcciones menores al acceder a información sectorial adicional). Adicionalmente, un índice de este tipo sería muy difícil de aplicar con frecuencia, por las mismas características de la metodología de cálculo.

El **Cuadro 2** presenta, en forma esquemática, las distintas opciones aquí discutidas.

Las opciones aquí presentadas pueden ser implementadas en forma combinada, de forma de reducir algunos de los riesgos planteados. Por ejemplo, es habitual combinar precios y salarios, como se discutió en las secciones anteriores o incluso combinar variables en distintos períodos y proporciones. Este era el caso del proyecto original de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en 2017, que proponía ajustes trimestrales por el índice de precios al consumidor más un aumento anual adicional vinculado al crecimiento del PBI.

CUADRO 2 Opciones de variables e indicadores para la actualización en el sistema previsional argentino		
VARIABLE Indicador	VENTAJAS	RIESGOS
<b>Precios</b>	Protege el poder adquisitivo de los beneficios en un contexto inflacionario Es posible diseñar un esquema que corrija la frecuencia (con bajo rezago) en función de la inflación.	Contribuye a la inercia inflacionaria Implica pérdida de poder adquisitivo en relación al promedio de la sociedad.
Precios al consumidor nivel general	Transparencia, rápida disponibilidad	Refleja precios de una canasta de consumo diferente a la de los beneficiarios
Precios de canasta adulto mayor	Mejor ajuste a los consumos de los beneficiarios Es posible diseñarlo adaptando metodología actual y usando datos ya disponibles	Puede generar confusión al divergir del índice general, afectando credibilidad
VARIABLE Indicador	VENTAJAS	RIESGOS
<b>Salarios</b>	Mantiene el valor de los beneficios en relación a los ingresos de los trabajadores activos Es el criterio más razonable para ajustar ingresos pasados para la determinación de nuevos beneficios	Beneficios sujetos a la volatilidad de salarios reales en el corto plazo. Los tiempos que demanda la recolección de información impide utilizarlo en un esquema de alta frecuencia y poco rezago
Índice de salarios, nivel general	Refleja los ingresos laborales de toda la economía	Información básica no disponible en forma rápida
RIPTE	Refleja los ingresos de los trabajadores formales asalariados, principal grupo participante del sistema	Cambios en la informalidad o demoras en pago de contribuciones pueden afectar al índice.
Índice de Salarios INDEC, privados registrados	Información pública, generada por INDEC con metodología transparente. Evolución similar a la del RIPTE	Sólo refleja la evolución de ingresos de una parte de los participantes del sistema.
ISBIC (descontinuado por el MTESS en 2016)	Índice con serie "larga" (se inicia en 1988), útil para ajustar ingresos de referencia	Su valor está afectado por acuerdos salariales sobre que ítems se incluyen en el salario básico. Exagerado crecimiento entre 2003 y 2009. Refleja tendencias en un sector limitado de la economía.
<b>Recaudación</b>	Permite compartir mejoras en salarios, empleo y formalidad con los beneficiarios. Puede operar como estabilizador fiscal automático, reduciendo gasto real si cae la recaudación	Alta volatilidad, con fuerte efecto procíclico. Restricciones a la política tributaria El efecto de estabilización se logra transfiriendo riesgos del Estado a los beneficiarios
Aportes y Contribuciones por trabajador	Refleja los ingresos laborales de los trabajadores formales Información disponible con rapidez, permite alta frecuencia de ajustes	Cambios en la composición de la fuerza de trabajo formal impactan en el indicador Riesgo de efecto multiplicador si se incluyen a autónomos y monotributistas
Recursos tributarios totales	Refleja la capacidad fiscal del Estado, así como el crecimiento de la economía. Información disponible con rapidez, permite alta frecuencia de ajustes	Baja vinculación entre el indicador y los riesgos de pérdida de valor de los beneficios. Restringe grados de libertad de la política tributaria
Recursos tributarios específicos	No se advierten ventajas sobre las opciones anteriores	
<b>Actividad económica</b>	Refleja el crecimiento de la economía, con menos variaciones por efecto composición o cambios normativos	Su medición requiere supuestos, que quedarían sujetos a debates normativos y judiciales
Producto Bruto Interno	Dato oficial, publicado regularmente	Es habitual que las cifras publicadas se consideren "preliminares", durante al menos un año

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones y recomendaciones

La necesidad de contar con un esquema que permita actualizar los ingresos laborales utilizados en el cálculo de los haberes jubilatorios iniciales y luego ajustar estos para mantener su valor a lo largo del tiempo no parece ser un tema controversial en Argentina. En esto coinciden el sistema legal (comenzando por la Constitución Nacional), la jurisprudencia y la visión de analistas y expertos/as. Del mismo modo, tampoco parece haber controversias sobre la necesidad de que este esquema sea automático, relativamente frecuente, transparente y confiable. Sin embargo, la historia del sistema previsional argentino muestra serias falencias respecto de estos temas, lo que ha resultado en una alta volatilidad del valor de los beneficios, litigiosidad, imprevisibilidad e importantes inequidades en el tratamiento de las personas beneficiarias.

Si bien no existe una regla que permita determinar el esquema de movilidad ideal para el sistema previsional, la discusión presentada en este documento permite formular algunos principios que quienes diseñen el mismo deberían seguir. Estos incluyen:

- **Relevancia del índice:** No es necesario utilizar el mismo índice para actualizar ingresos pasados y para mantener el valor de los beneficios. Se trata de objetivos distintos y, por lo tanto, es razonable (aunque no necesario) utilizar herramientas distintas. Los indicadores para actualizar ingresos deberían estar vinculados a valores salariales. En el caso de los beneficios, el objetivo principal es proteger la capacidad de consumo, con lo que parece razonable que se consideren los precios de los bienes y servicios que los beneficiarios necesitan adquirir, sea en forma directa (es decir, utilizando índices de precios) o indirecta (utilizando otros índices que protejan el valor real de los haberes). Agregar a estos componentes que permitan compartir mejoras en la productividad con los beneficiarios es una opción razonable.
- **Transparencia y accesibilidad:** Si se utilizan índices de precios, los mismos deben ser muy transparentes y accesibles. Los índices de precios al consumidor cumplen, normalmente, con estas condiciones. La opción de utilizar un índice que registre los precios de una canasta de consumo de la población beneficiaria parece interesante, pero debería analizarse su composición posible y evolución en años recientes a fin de confirmar que las ventajas de esta decisión superan el costo generado por una menor transparencia en el sistema.
- **Estrategia para compartir ganancias de productividad:** El componente que busca compartir ganancias de productividad puede estar vinculado a salarios (asegurando que el indicador utilizado sea efectivamente representativo de los salarios de la población), recaudación (identificando componentes de la misma que estén menos sujetos a cambios por razones de composición, ciclos económicos o normativa) o crecimiento de la economía. Cada una de estas opciones tiene ventajas y riesgos, no siendo posible definir a priori si una es “mejor” que las otras en cuanto al cumplimiento del objetivo.
- **Frecuencia de las actualizaciones:** Dada la historia de alta inflación en Argentina, es razonable buscar un mecanismo que permita actualizaciones frecuentes de los beneficios, lo cual ayudaría a preservar la capacidad de consumo de los beneficiarios y limitaría los efectos inerciales sobre inflación y gasto. Un mecanismo interesante de explorar en este contexto sería una regla de periodicidad variable, en función del nivel de incremento (por ejemplo: “Se actualizarán a partir del mes subsiguiente al que el aumento del índice de referencia haya excedido un 5% desde el aumento anterior o en forma anual, lo que ocurra antes”)
- **Visión de mediano y largo plazo:** Si bien la preocupación por la sostenibilidad fiscal es importante y legítima, no es razonable esperar que la definición de una metodología de ajustes resuelva dificultades fiscales en el corto plazo. Esta problemática debe ser discutida y resuelta en el marco normativo que corresponde; esto es, en la forma de cálculo de los haberes iniciales de jubilación y pensión para los distintos grupos de participantes en el sistema (considerando, en particular, temas como la existencia de regímenes diferenciales y especiales, duplicación de beneficios y distintas reglas que facilitan el acceso a beneficios vitalicios en edades jóvenes) y los mecanismos de financiamiento de los mismos.

## Bibliografía

Administración Nacional de la Seguridad Social (2000-2015) *Informe de la Seguridad*. ANSES

Barr, N. A., & Diamond, P. A. (2009). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford: Oxford University Press.

Bertin, H. (2019). *Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, 1904-2018*. Universidad Nacional de La Plata.

Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). (2020, October 21). Retrieved from <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011) *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*. Madrid, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

OECD (2019) *Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing.

Rofman, R. (1999) Cuatro años de reforma previsional. En *Estudios del Trabajo N. 18* ASET.

Secretaría de Seguridad Social (2000). Estadísticas de Seguridad Social. Series Históricas 1971-2000. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Secretaría de Seguridad Social (2020a). Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Secretaría de Seguridad Social (2020b). Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). From <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Social Security Administration. (2019a). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018*. Retrieved November 9, 2020, from <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>

Social Security Administration. (2019b). *Social Security Programs Throughout the World: Asia and Oceania*. Retrieved November 9, 2020, from <https://www.ssa.gov/policy/docs/prog-desc/ssptw/2018-2019/asia/ssptw18asia.pdf>

Social Security Administration. (2019c). *Social Security Programs Throughout the World: Africa*. Retrieved November 09, 2020, from <https://www.ssa.gov/policy/docs/prog-desc/ssptw/2018-2019/africa/index.html>

Social Security Administration. (2019d). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*. Retrieved November 9, 2020, from <https://www.ssa.gov/policy/docs/prog-desc/ssptw/2018-2019/americas/ssptw19americas.pdf>

United Nations Publications. (2019). World Population Prospects, The 2019 Revision: Comprehensive Tables (Volume 1) (Comprehensive, Revised ed.). United Nations. <https://population.un.org/wpp/Download/>



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

## Acerca del autor

Rafael Rofman

— Investigador principal del programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), magister en Demografía Social (Universidad Nacional de Luján) y doctor en Demografía (Universidad de California, Berkeley). Fue Especialista Líder de Protección Social y Líder de Programa de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

---

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Elsa Rodríguez Romero y Guillermo Cruces, cuya revisión y aportes nutrieron la versión final de este documento.

Corresponde el agradecimiento a Luciana Petrone, quien recolectó y organizó la información sobre los esquemas de movilidad alrededor del mundo, y a Gala Díaz Langou, Manuel Mora y José Fiorito por sus valiosos comentarios y sugerencias.

---

Para citar este documento:

Rofman R., (diciembre de 2020). La movilidad en el sistema previsional argentino. *Documento de Políticas Públicas N°227*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---

## ¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

## ¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## ¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

