

La cuestión previsional

I.- Los criterios de análisis

Como punto de partida desarrollamos los criterios que orientarán nuestro análisis:

- 1.- Un sistema previsional debe tener como objetivo generar recursos para asegurar los ingresos de la población que no puede formar parte de la fuerza de trabajo por su edad avanzada.
- 2.- El sistema previsional no debería ser resuelto al margen del tema de la seguridad social de la población en su conjunto: ingresos, salud, educación, desarrollo personal.
- 3.- El tema previsional conforma una unidad. El tratamiento aislado de sus problemáticas específicas no contribuye a las soluciones de fondo. Si nos planteamos la cuestión del nivel de los beneficios que otorga, la edad de retiro, etc. no podremos resolverlo al margen de replantear la reforma integral del sistema.
- 4.- La cuestión previsional es un capítulo fundamental del modelo socio-económico. El papel que juega en la cuestión social y su carácter de salario futuro, es decir, como parte del ingreso nacional. Y además, la incidencia de la forma que adopta el régimen de previsión social en el financiamiento global. Todo esto, hace inútil debatir los aspectos técnicos, institucionales y financieros de un proyecto, al margen de la fijación de objetivos en aquellos aspectos. No es casualidad que hoy, la cuestión previsional en los países desarrollados resulte, en las proyecciones de largo plazo, no “un problema más”, sino, “el problema”.
- 5.- La experiencia histórica en Argentina indica que la importancia del sistema previsional hace que juegue también el papel inverso al criterio anterior: los errores cometidos sumado al deterioro del sistema previsional terminan por voltear las bases mismas de los sucesivos modelos socio-económico ensayados.

II.- La evolución histórica

Las condiciones previas a la reforma de 1994

Ya a inicios del siglo XX, algunas actividades (maestros de la escuela pública, funcionarios, militares, etc.) contaban con sistemas previsionales. Sin embargo, es en los '40, cuando se produce la generalización del sistema previsional, con la creación de las “cajas” de empleados de comercio y personal de la industria. Pocos años más tarde toda la población económicamente activa estaba cubierta por algunos de estos regímenes. Operaban de manera fragmentaria y recién, mucho tiempo después, fueron unificados.

En su origen, el sistema previsional se caracterizó por ser una avanzada no sólo en el aspecto social sino también en su técnica financiera. Se trataba de un sistema contributivo y de capitalización. Pero en lugar de ser individual y privado (el caso de las actuales AFJP), fue colectivo y público. Además estaba fuertemente vinculado a un modelo de desarrollo basado en el aumento sistemático del consumo masivo interno.

Los cambios financieros y económicos que se sucedieron desde aquella época lo mellaron de manera sistemática.

En los '50', los sucesivos gobiernos no escaparon a la tentación de utilizar el superávit previsional para financiar otras actividades. Al inicio de un régimen de capitalización, la elevada relación activos/pasivos genera altos saldos financieros. Tomaron

esos fondos excedentes y colocaron títulos a interés con tasas inferiores a la inflación. Además el gobierno nacional no realizaba los aportes al personal del sector público.

Así se financió con dinero “barato” la construcción de viviendas y otros aspectos del gasto público. Ya al inicio de los ´60 el sistema no arrojaba superávit. El sistema de capitalización colectiva se convirtió, por descarte, en un sistema de “reparto”.

Desde 1975, se abre en el país un capítulo importante de la historia económica argentina. La apertura irrestricta de la cuenta corriente y de capital del balance de pagos opera una demolición sistemática del modelo de sustitución de importaciones vigente a partir de los ´40. Y esto golpeaba de manera directa sobre los basamentos del sistema previsional. El proceso de apertura generaba desocupación, subocupación y cuentapropismo, deteriorando la relación activos/pasivos y el salario real.

En 1980 se agregó la problemática del desfinanciamiento. El modelo de apertura, por oposición al esquema anterior, necesitaba reducir costos internos ya que fijaba como objetivo fundamental el sector externo, y fueron eliminados los aportes patronales.

En la fase final (fines de los ´80), ya existía un definido déficit previsional en la operatoria corriente. A ello se sumaba la presión de los juicios de los beneficiarios (equivalente a un año de erogaciones), que reclamaban por el haber previsional que se traducía en un déficit aún mayor por los pagos en los embargos judiciales.

El déficit previsional fue una porción importante del déficit total del sector público. Y con una sola vía de escape: la emisión; en una coyuntura donde el BCRA había perdido su capacidad de absorción monetaria. La crisis previsional devino en actor fundamental de la hiperinflación de 1989-90. No sólo se derrumbó por completo el régimen previsional sino contribuyó de manera decidida a la caída del modelo socio-económico vigente.

El sistema previsional estaba en plena trayectoria de colisión y los cambios eran inevitables. Pero ya estábamos en los ´90 y corrían otros aires.

La reforma de 1994 y sus efectos

Los criterios fundamentales para la reforma fueron:

- La responsabilidad del haber previsional es del propio trabajador. A lo largo de la vida útil deberá acumular un fondo que garantice su haber jubilatorio en el periodo pasivo
- El sistema previsional deberá convertirse en una herramienta fundamental para la creación de un mercado de capitales. Esto significa que la previsión social debía convertirse en una oportunidad de negocios de alta rentabilidad

Se consideró, que el fracaso del sistema anterior sumado a los cambios culturales en la población, habían roto el pacto social intra e intergeneracional, y se propuso un esquema basado en la capitalización individual a través de administradoras privadas de fondos.

Por un lado, un proyecto que en su forma original, significaba una privatización “extrema” del sistema. Por el otro, los debilitados mecanismos de autodefensa de la sociedad no pudieron detener el proyecto, pero sí lograron, a través de su tratamiento legislativo, importantes ajustes.

Esto es clave para explicar, porque el fracaso del sistema previsional, se anticipó a la propia caída del modelo e incluso, como ya había ocurrido en el pasado, se convirtió en una pieza clave de su derrumbe.

Aunque la intención de los legisladores fue la de atenuar los efectos negativos del proyecto original, la superposición de criterios generó una contradicción que potenció los efectos ya de por sí muy negativos.

Y a los funcionarios lo que menos le interesaba era la coherencia. Mientras se mantuviese el criterio de la previsión social como un mecanismo más del mercado de capitales, poco interesaban los efectos a mediano y largo plazo. Y aceptaron introducir criterios opuestos creando sistemas incompatibles entre sí y en paralelo

Fueron concesiones políticas para asegurar la aprobación del proyecto dada la prioridad que el gobierno le otorgaba a la creación de las AFJP y que esos cambios no modificaban. De esta manera se aceptaron cambios previsionales incongruentes con el esquema original.

Entre ellos, el más destacado fue la opción para el afiliado de elección del sistema, cuando el proyecto original preveía la distribución compulsiva entre los sistemas público privado de acuerdo a la edad de los potenciales beneficiarios. Los propios autores habían advertido previamente sobre la importancia de la coacción para que el sistema funcionara y que modificar ese criterio sería letal para el sistema.

Los impulsores del proyecto, frente a estos cambios, intentaron a su vez “corregir” la contradicción. Introdujeron un sistema a través del cual, para elegir el sistema público, se requería efectivizar la decisión. Por defecto (fue la mayoría de los casos), se estaba eligiendo el sistema de “capitalización” y del que (en ese momento) ya no tendría retorno.

Estas incoherencias, en lugar de atenuar efectos, generaron a futuro un mayor déficit del sistema público. Bajo las nuevas condiciones del proyecto, hubo que financiar dos subsistemas sin incrementar los costos para la empresa y el trabajador.

Al sistema público se le quitó los aportes del trabajador y debió financiarse sólo con los aportes patronales. Luego, por limitaciones del modelo macroeconómico hubo que reducir esos aportes patronales con el objetivo de generar mayor competitividad a la producción nacional. Se estaba repitiendo la experiencia de 1980.

Ambos rubros (aportes personales y disminución del aporte patronal) implicaron para el sistema público una detracción estimada por fuentes privadas de \$55,4 miles de millones en el periodo 1994-2002, a lo que debe sumarse el efecto deficitario por la transferencia de algunas cajas de previsión provinciales y el aporte a otras.

Hacia fines de los '90, los criterios básicos, potenciados por las contradicciones del esquema efectivamente implementado, agravaron las condiciones sociales y financieras del sistema. A nivel social se generó un alto nivel de desprotección: 1/3 de la población mayor a 65 años no percibía beneficio alguno. Además, un alto nivel de beneficiarios estaba bajo la línea de indigencia.

A nivel financiero, mientras que en 1994 los recursos corrientes del sistema de previsión social cubrían casi 100% del gasto corriente, en el año 2001 sólo lo hizo en un 58 % (ver cuadro siguiente). Con esto, el alto déficit del subsistema público, se convirtió a su vez, en la única fuente del déficit fiscal global. Su financiamiento a partir de deuda externa saturó la capacidad de endeudamiento del país e hizo eclosionar toda la estrategia macroeconómica de los '90.

La evolución financiera del sistema fue como sigue:

Resultado fiscal del sistema previsional
(en millones de pesos)

Periodo	Contribuciones (Ejecutado)	Prestaciones (Ejecutado)	Resultado Seg. Social	Resultado Financ. Total	Nivel financ. Gasto previs
	(1)	(2)	(1) - (2)		((1) / (2))*100
1993	14.425,2	13.136,1	1.289,1	2.730,5	109,81
1994	15.753,5	16.000,8	-247,3	-84,3	98,45
1995	13.704,8	15.627,8	-1.923,0	-1.373,3	87,70
1996	10.281,0	15.443,9	-5.162,9	-5.514,4	66,57
1997	12.201,7	17.199,3	-4.997,6	-4.319,9	70,94
1998	11.990,0	17.480,6	-5.490,6	-4.073,5	68,59
1999	10.891,8	17.436,4	-6.544,6	-4.768,1	62,47
2000	10.684,3	17.431,3	-6.747,0	-6.791,6	61,29
2001	9.639,6	16.616,9	-6.977,3	-8.719,3	58,01
Totales 94-01			-38.090,3	-35.644,4	
2002	9.710,4	16.535,4	-6.825,0	-4.549,3	58,72
2003	11.689,0	19.464,3	-7.775,3	1.805,3	60,05
2004	14.639,6	22.877,1	-8.237,5	11.657,8	63,99
2005	18.587,0	24.905,1	-6.318,1	9.418,1	74,63
2006	25.606,4	32.190,4	-6.584,0	11.623,0	79,55
Prom. 02-06	16.046,5	23.194,5	-7.148,0		69,18
2007 (Proy Presupuesto)	31.270,8	39.996,9	8.726,1	7.134,1	

Fuente: www.mecon.gov.ar

Sector Público Nacional no Financiero - Base Caja (anual) - Metodología internacional.

El cuadro anterior no deja duda alguna respecto a que el déficit total estaba exclusivamente conformado por el déficit previsional.

La reforma previsional fue auspiciada tanto por el Banco Mundial como por el FMI. Años después tuvieron ocasión de analizar sus resultados. En particular, el FMI realizó en el año 2004, una auditoria interna sobre su actuación en Argentina y analiza en particular la forma en que fue implementado el sistema previsional y sus resultados:

“Pero financiar una privatización con deuda es lo mismo que gravar a los jóvenes [...]”

*Si la deuda se emite todos los años para cubrir la pérdida anual de ingresos—ya que los aportes van ahora a las cuentas privatizadas—la deuda pública también irá acumulándose y habrá que financiarla. Es por eso que **Kotlikoff (2001)** ha comparado la privatización financiada con deuda a un truco de magia.*

La estrategia que adoptó Argentina se parece al segundo modelo, el de financiación a través de endeudamiento. Ante la resistencia política a la reforma, se llegó a un compromiso y se permitió que el sistema público coexistiera con un sistema privado financiado. No solo se retiraron del sistema público los aportes de quienes decidieron pasarse al sistema privado, sino que también se redujeron progresivamente las contribuciones y aportes patronales a la seguridad social a fin de recortar los costos laborales y aumentar la competitividad. Al mismo tiempo, se crearon nuevos pasivos cuando el sistema federal asumió las obligaciones de algunos de los sistemas provinciales en quiebra. Tanto la pérdida anual de ingresos causada por la disminución de los aportes al sistema de reparto como la acumulación de pasivos provocada por la toma de los

sistemas provinciales se **financiaron con deuda, lo que contribuyó a exacerbar el creciente desequilibrio fiscal.** [. . .]

Fueron las autoridades argentinas quienes pusieron en marcha y en gran medida diseñaron la reforma de la seguridad social, con cierta asistencia técnica del Banco Mundial.

En retrospectiva, la mayoría de los observadores (el FMI, el Banco Mundial, los comentaristas locales y los administradores de los nuevos fondos privados) exageraron los posibles beneficios del nuevo sistema y no previeron sus graves consecuencias fiscales.

*En el informe sobre la consulta del Artículo IV de 1994, por ejemplo, el personal técnico del FMI comentó que las reformas estructurales, como la del sistema de seguridad social, **habían ayudado a reducir los costos internos y fomentar el ahorro y la inversión.*** [. . .]

El problema es que no se realizó ningún esfuerzo compensatorio para asegurar que la situación fiscal global fuera reforzada para financiar la transición.

*En agosto de 1997, un equipo de asistencia técnica de FAD señaló a las autoridades que la eliminación de las contribuciones y aportes patronales al componente jubilatorio de la tributación para la seguridad social **debería llevar aparejada la creación de otro mecanismo de financiamiento del sistema jubilatorio, dada la existencia de un contrato social. Pero esta recomendación no se incluyó en los informes del personal técnico del FMI.***

*El FMI, entre otros, no comprendió del todo al principio las fallas conceptuales en la manera en que se financiaría la transición al nuevo sistema, lo cual, junto con otras modificaciones afines a nivel de política, **produjo una reforma deficiente con graves consecuencias a largo plazo.*** (FMI. Oficina de Evaluación Independiente. Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2001- 30/06/04-Págs. 60-62) (el subrayado es nuestro).

La situación previsional post-convertibilidad

El sistema mantuvo su carácter dual. La característica diferencial en este periodo ha sido el atraso en el nivel de los beneficios. En este sentido, el sistema quedó dividido de hecho en dos segmentos: el grueso de los beneficiarios que recibe el mínimo y el resto. A su vez, ese atraso de los beneficios tiene dos orígenes: institucional y económico.

En 1995 se realizó una modificación de las leyes previsionales cuyo efecto recién fue visible en los primeros años del presente siglo, sobre todo a partir de la fuerte crisis del 2001/02 que dio por tierra con la convertibilidad.

Hasta 1995, se había dado por supuesto que, al no contar con los fondos acumulados que preveía el sistema original (de capitalización colectiva), las erogaciones por beneficios previsionales, distribuyen los recursos existentes (“reparto”) y las diferencias debían ser, obligatoriamente, cubiertas por el sistema presupuestario.

Pero en 1995 se aprobó la ley 24.463 denominada de “solidaridad previsional” que dio por tierra con este concepto. Usamos comillas pues el significado específico de la ley no es el que se le atribuyó: solidaridad del resto de la población para con el sector pasivo. Su sentido fue diametralmente opuesto, es decir, solidaridad entre los miembros del sector pasivo: cada jubilado debe resignar una parte de sus haberes para hacer posible el pago a todos.

La ley define la existencia de un sistema de “reparto” que significa “repartir sólo lo existente”. El haber previsional no surge de una definición del beneficio y su cálculo sino que está limitado a la capacidad de financiamiento existente en cada coyuntura. Y esa capacidad viene dada por los recursos normales del sistema más el crédito presupuestario que cada año se destine a ello.

Esto en la práctica, es el versus del criterio del Estado como “garantía”. En realidad libera al Estado de su obligación de cubrir el déficit operacional del sistema y sólo lo hará hasta el monto que año a año apruebe el Congreso. E incluso puede o no hacerlo.

Esto, en buen romance, significa que el monto es discrecional y no está atado a ninguna garantía. Y así ha estado ocurriendo a partir de la vigencia de dicha ley. El presupuesto ha cubierto esa diferencia. Pero no es una diferencia que surja del cálculo previo del déficit real del sistema previsional con haberes porcentuales y móviles, sino que la cobertura se realiza en función de supuestas posibilidades presupuestarias.

Recién a partir del monto disponible (recursos propios + aporte presupuestario posible) se realiza el cálculo de los haberes que se distribuye con ese monto (“reparto”). No hace falta reducirlos a nivel nominal. La inflación los reduce en su nivel real.

Este mecanismo de garantía restringida ha derivado en el atraso sistemático de los beneficios en dos aspectos: en su relación con el haber de los activos y en la movilidad de esos haberes respecto al proceso inflacionario.

Aunque esa ley también incluye un piso mínimo de cobertura (no puede ser inferior al déficit que se registre en el año 1995 - \$ 1.923,0 millones según cuadro anterior-), dicha garantía es poco menos que inexistente: no es una cifra ajustable y además ya está desfasada del déficit que actualmente se cubre. La media de ese déficit en el periodo 2002-06, ha pesar del bajo nivel de beneficios pagado, ha sido 3,7 veces superior (ver cuadro anterior).

Pero tampoco el Congreso, tendría limitaciones institucionales para, si así lo decidiera, aprobar como aporte suplementario al sistema previsional, un monto por el verdadero déficit total, estimado en base a haberes previsionales vinculados al salario de los activos y ajustados por inflación.

E incluso las condiciones económicas ahora serían propicias. La situación fiscal es la inversa de la prevaleciente en los '90 y arroja un importante superávit. Es por eso que en el Congreso de la Nación habitualmente se alzan voces en el sentido de aumentar los haberes previsionales en base al importante superávit fiscal existente. Sin embargo, existen serias limitaciones de orden macroeconómico que impiden efectivizarlo.

La restricción surge de la estrategia macroeconómica, donde el nivel del tipo de cambio es el eje de toda la política económica. Para mantener dicho nivel debe utilizarse los fondos fiscales excedentes. El mecanismo es el siguiente: para sostener el nivel de la divisa, el BCRA debe comprar todo el excedente, que pertenece al sector privado, y lo hace con emisión monetaria.

Las divisas que ingresan, derivadas de un alto saldo en cuenta corriente del balance de pagos (superávit conjunto del balance comercial, financiero y de servicios) mas capitales de corto plazo, hace que esa emisión exceda la cantidad de pesos que la economía está en condiciones de absorber.

Y lo que puede absorber depende del nivel de actividad y del ritmo inflacionario. Es el nivel que los agentes económicos necesitan para sus transacciones, siempre y cuando el “impuesto inflacionario” que paga por la liquidez en pesos resulte tolerable.

Si el nivel va mas allá de lo soportable (por cantidad de moneda o por inflación), se produce el efecto inverso. En lugar de una absorción monetaria, se produce una “huída” del dinero. Aumenta la velocidad de circulación con efectos de sobre-expansión que alimenta las presiones inflacionarias.

Es por eso que, de manera simultánea, el BCRA debe efectuar una maniobra de absorción monetaria. Y debe reemplazar el título de deuda (billete), sin fecha de vencimiento ni intereses (pasivo no remunerado del BCRA) por títulos de deuda con fecha de vencimientos y con intereses. Son las letras o pasivo remunerado del BCRA.

Pero debe haber un mercado que compre esos títulos. Allí aparecen los fondos provenientes del superávit fiscal y depositado en el sistema bancario que están siendo utilizados para comprar una parte importante de esos títulos. La estrategia macroeconómica impide utilizar el superávit fiscal en la problemática social pues debe actuar como factor de compensación de su “gemelo” el superávit del sector externo.

En el periodo va entre el 31/12/02 y el 31/05/07 el superávit fiscal permitió trasladar desde el Sector Público consolidado al sistema financiero una cifra de \$ 66.761,5 millones. De ellos, \$ 27.084,8 millones bajo la forma de devolución de préstamos al Sector Público y \$39.676,7 millones como aumento de depósitos de este sector en el sistema financiero. No es casualidad entonces que la cuenta de “Títulos” en el activo del sistema financiero haya aumentado en \$ 47.514,4 millones en el mismo periodo.

A su vez, la operatoria de colocación de títulos está en un periodo de franca aceleración. Mientras el stock de títulos colocados por el BCRA crecía el 19,3 % en todo el año 2006, en siete meses del 2007 ha aumentado un 51,3 %. Esos títulos remunerados del BCRA que al finalizar el 2002 equivalían sólo a un 10,26 % de la base monetaria (pasivo no remunerado), al 31/07/07 esa relación había crecido al 41,52%.

En síntesis, limitaciones institucionales han hecho posible que durante todo el periodo de la convertibilidad el haber de los jubilados estuviese congelado. Desde el año 2001 intervienen los mismos factores institucionales, pero a los que ahora se suma la limitación económica analizada. Estas condiciones tuvieron como efecto que las mejoras en los beneficios fuesen diferenciales.

Con una inflación medida según el IPC de casi el 100% desde la devaluación, quienes detentan la jubilación mínima tuvieron sucesivos ajustes que significaron actualizar el valor casi cuatro veces (297,5 %): desde \$ 150 en la Convertibilidad hasta los \$ 596,25 a partir de Setiembre de 2007).

Los beneficios ubicados entre la mínima y los \$ 1.000 tuvieron, en el mismo periodo ajustes que llegan al 55,2 % y los haberes previsionales que durante la convertibilidad estaban en un nivel superior a \$ 1.000 han aumentado en el periodo post-convertibilidad un 41,1 %.

El problema radica en quienes están por arriba de la mínima. Para equiparar la inflación operada desde el inicio del 2002, los haberes de entre la mínima y \$1.000 necesitarían un aumento adicional del orden del 28,9 %. Para los de arriba de \$1.000, el monto adicional debería ser del 41,7 %.

La gravedad del problema podemos medirla por vía de un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, de Agosto del 2006, respecto a la necesidad de un mecanismo que ajuste de manera periódica los beneficios jubilatorios. Y otorga para ello un “plazo razonable” al Congreso de la Nación.

El gobierno nacional, por su parte, consciente de que la norma pondría en serios aprietos al presupuesto global, se opone a los diversos proyectos de ajuste por índices que la oposición ha presentado en el Congreso. Y defiende su posición expresando que el fallo se está cumpliendo por vía de los ajustes globales que ha implementando: 11% a partir de Junio de 2006; 13 % a partir de Enero del 2007 y 12,5 % a partir de Setiembre de 2007, y cuya relación con la inflación hemos analizado mas arriba. En este sentido, el gobierno sostiene que el fallo no implica un ajuste automático, sino la necesidad de prever aumentos presupuestarios, tal como se estaría haciendo.

Intentar realizar un análisis objetivo de esta confrontación requiere una aproximación por su costado económico y político. Por el primero de ellos, debemos tener en cuenta que éste o cualquier otro gobierno otorgarían prioridad a mantener la capacidad de decisión unilateral con el fin de garantizar no perder el control de las variables. Sobre todo, frente a las condiciones de la economía argentina saliendo desde una crisis muy profunda a lo que se suma la actual volatilidad internacional.

Por el lado del análisis político debemos tener en cuenta que conservar capacidad de decisión frente a los automatismos implica el riesgo de caer en el “clientelismo político”. La próxima presentación al Congreso del Presupuesto 2008 que conlleva pautas de recursos, gastos y aportes del Tesoro al sistema previsional, que debe efectivizarse a mediados de Setiembre, nos dará una pauta cierta del estado de esta puja.

La reforma previsional instrumentada en el 2006-07.

Los cambios que se han introducido en el último periodo en el sistema previsional tienen objetivos institucionales y económicos. Introducimos un cuadro esquemático de los cambios más importantes:

Ley N°	Tema	Características	Casos (en miles)
Cambios Institucionales			
24.476	Moratoria Previsional	Población en edad de jubilarse. Se adjudica el beneficio y se retiene el aporte de 15 años en 60 cuotas fijas	1.300
25.944	Jubilación anticipada	Desempleados, con aportes, faltando cinco años para adquirir el beneficio	60
26.222	Reforma Previsional		
	Pase a Público cuentas bajo nivel	Trabajadores a jubilarse en cinco años con cuenta de capitalización inferior a \$ 20,000 (generarían beneficio inferior al mínimo del sistema público)	1.169
	Pase a Público de regímenes especiales	Traspaso al sistema público de quienes se encuentran bajo regímenes especiales (docentes, científicos, diplomáticos, trabajadores rurales, etc.)	285
	Apertura opción a pase	Opción para el resto de afiliados a cambiar de subsistema (Público / Privado) cada 5 años	1.000
	Nuevos trabajadores	Los que no realizan la opción público / privado quedan por defecto en el sistema público	700 (h/ fin 08)

Cambios económicos			
26.222	Comisión AFJP	Tope por gastos de administración hasta un máximo del 1% sobre la renta imponible	
Decreto 22/07	Aportes Personales	Restablecer los aportes personales al sistema previsional a partir del 2008 (del 7 al 11 % de los ingresos)	
Decreto 897/07	Garantía sistema público	Creación de un fondo de garantía en base a recursos propios del ANSES sumado a ingresos de cuentas traspasadas por bajos niveles y las de regímenes especiales	

Fuente: A partir de Económetrica SA

A estos cambios debemos sumar los ajustes al haber previsional tratado en el título anterior. Los cambios introducidos en el periodo 2006-07 se orientan a:

- a) Ampliar el subsistema público;
- b) Superar el impacto social de la reforma previsional de 1994. Tanto en el aspecto de desprotección del grupo etario mayor a 65 años como el alto nivel de beneficiarios bajo la línea de pobreza.

Aunque no modifica la esencia dual del sistema implementado en 1994, le permite al gobierno reactivar el subsistema público y utilizarlo como plataforma para superar algunos problemas sociales.

Es en ese sentido, que las medidas adoptadas permitieron que la protección del segmento de población mayor a 65 años pasara de niveles de 2/3 al 95 % y los aumentos en la jubilación mínima, que duplicaron los niveles por sobre la inflación, solucionara los niveles de indigencia en ese grupo etario.

Las medidas implican un mayor costo fiscal atenuado por el aporte de indecisos, los traspasos voluntarios, y las cuotas retenidas por moratoria. Aumenta el gasto previsional pero es manejable en el corto plazo. El estudio citado de Económetrica estima un incremento del 0,84 % del PBI para el año fiscal actual y del 0,54 % del PBI para el año siguiente. Sin embargo, es de esperar que en el mediano y largo plazo el gasto tienda a ser mayor como consecuencia de estas medidas

III.- Las perspectivas futuras

Las limitaciones actuales derivadas del carácter dual del sistema se verán multiplicadas por las características del mercado de trabajo. Aunque la reactivación económica ha posibilitado reducir de manera notable el problema de la desocupación, los niveles de precarización aún se mantienen por encima del 40 %.

Se computa aquí distintas formas: trabajo flexibilizado, trabajo informal, salarios del sector privado parcialmente en negro, salarios del sector público no remunerativos, trabajo en actividades no registradas, e incluso trabajo cuasi-esclavo, junto a altos niveles de evasión y elusión de leyes impositivas, laborales y previsionales. Todos estos factores están operando a la manera de una verdadera “bomba de tiempo” que reproducirá en el futuro un bajo nivel de cobertura para la población mayor de 65 años que proyectado a 25 años sería superior al 60 %

Estas condiciones son visibles cuando revisamos la información previsional y comparamos el número de afiliados y cotizantes. Citamos al respecto de manera textual el informe de Julio de 2007 del SIJP (Sistema integrado de jubilaciones y Pensiones)

Los afiliados al régimen de capitalización al 30 de junio de 2007 eran 11,7 millones, con un crecimiento de 0,6% en el mes y de 6,5% en el año.

Los aportantes durante el mes de junio fueron 4,7 millones, con una disminución de 2,1% respecto a mayo, aunque con un aumento de 7,6% respecto a igual mes del año anterior [. . .].

El régimen de reparto cuenta aproximadamente con 2,4 millones de afiliados y 0,6 millones de aportantes en el mes. Además 0,8 millones de adherentes al monotributo hicieron efectiva su contribución. (SAFJP, Boletín estadístico mensual, Julio 2007, pág.1)

¿Cuántas veces se deberá volver a “ajustar” el sistema con moratorias y jubilación anticipada? Hoy el sistema fiscal lo puede soportar. ¿Lo podrá hacer en el futuro?

La evolución histórica y las perspectivas futuras muestran la necesidad de proceder a una reforma integral del sistema previsional. En este sentido existen numerosos e importantes aportes, Sin embargo, a la luz de la experiencia histórica estas propuestas detentan aún serias falencias.

En primer lugar, aunque la mayoría de esas propuestas contienen lineamientos institucionales y financieros de sólida base técnica no están insertas en una estrategia socio-económica global. Hemos visto, no sólo el impacto de los cambios de modelo en el sistema previsional sino que las falencias que en esa área se generan, terminan por volverse contra el propio modelo y contribuyen, de manera decidida, a su quiebre. Si la reforma de la previsión social no forma parte de una estrategia global de acumulación y financiamiento, el resto del debate (financiero e institucional) pierde todo sentido.

Pero no sólo la íntima relación del modelo global y el previsional. También la compatibilidad del sistema previsional con los otros aspectos del esquema. P.ej., la experiencia histórica de financiar el déficit previsional (con exiguos haberes), a partir de un sistema tributario fuertemente regresivo, representa el colmo del absurdo.

Sin embargo, aún una construcción global de este tipo es insuficiente. Todos los proyectos existentes carecen de una estrategia de transición: los pasos a dar para llegar desde la actual situación al esquema futuro.

Una transición, un camino, entre los mojones del corto, mediano y largo plazo, implica una estrategia predefinida con anticipación y explicitada: pasos a dar, medidas concretas, ajustes predeterminados, plazos definidos, y similares.

Aquí se engarzan las urgencias del corto plazo y los problemas estructurales del largo plazo. Los actuales jubilados que pugnan por mejorar sus haberes no participan del debate del largo plazo, es decir proyectos integrales para el sistema previsional con una estrategia global y una estrategia de transición.

Sin embargo, el largo plazo y los haberes actuales forman parte de una misma cuestión. Los proyectos en danza la eluden pues una estrategia de transición debería plantearse la difícil problemática de los jubilados actuales.

En ausencia de una política previsional con horizonte en el mediano y largo plazo, los problemas actuales deben resolverse mediante “parches”. Y esos “parches” corren el riesgo de resultar funcionales a las prácticas políticas clientelares.

Es por eso que sólo una iniciativa gubernamental podría contener todos los requisitos para una reforma integral:

- Engarzada a un modelo socio-económico de largo plazo
- Con una estrategia de transición
- Con debate participativo para ser implementarse como política de estado y de-
tentar estabilidad jurídica y económica en el largo y muy largo plazo.

27 de Agosto de 2007.-

Lic. Daniel Wolovick