

# El futuro del sistema de jubilaciones y pensiones

*Mina Bely\**  
*Jaime Gerszenzon\*\**

Entre las exigencias planteadas por las sucesivas delegaciones del FMI en las tratativas para la renegociación de la deuda externa argentina ocupa un lugar importante la reforma del sistema previsional. El artículo 14 bis de la Constitución Nacional reformada y sancionada en 1994, que puede ser considerado piedra angular de los derechos de los trabajadores, establece: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador...” “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá ... jubilaciones y pensiones móviles”. Una simple observación del cuadro de las prestaciones de seguridad social nos permite asegurar que el compromiso asumido por el Estado a través de estas prescripciones es actualmente una asignatura pendiente.

En este trabajo los autores se limitan al tema de las prestaciones dinerarias, sin desconocer que las demás obligaciones asumidas por el Estado con respecto a los trabajadores en general y a los jubilados en particular, todas ellas incluidas en el art. 14 bis, son igualmente letra muerta.

\* Licenciada en Economía (UBA)

\*\* Contador Público (UBA). Ambos autores son integrantes de la Asociación de Graduados y Docentes en Ciencias Económicas “Afirmación Profesional”.

Aun antes de haber sido sancionada la reforma constitucional, el Poder Ejecutivo había remitido el proyecto de reforma previsional cuyas alternativas fueron acertadamente descriptas por Mariano Nino<sup>1</sup>). Este proyecto fue acompañado al poco tiempo por la mal llamada “ley de solidaridad previsional”. Ambas leyes sancionadas por el Congreso de la Nación son abiertamente violatorias de los claros textos del art. 14 bis.

Como en varias otras de las reformas estructurales que caracterizaron a la década menemista, la previsional se montó en la convicción generalizada de que los derechos de jubilados y pensionados eran desoídos y de que el Estado era el principal responsable de esta situación. La consigna “achicar el Estado para agrandar la Nación” se había convertido en moneda corriente acuñada por algunos comunicadores sociales. “Doña Rosa”, el personaje creado por el periodista Bernardo Neustadt, era la corporización del saber popular.

Durante varias décadas el sistema previsional argentino vino soportando el embate de malas administraciones pero además, y con toda seguridad principalmente, sufrió los efectos de una situación socioeconómica de profunda crisis.

Los sistemas públicos de seguri-

dad social fueron estructurados en todo el mundo sobre la premisa de que los aportes de entre cuatro y cinco trabajadores junto con las contribuciones de los empleadores bastaban para asegurar la percepción del haber de cada jubilado. En el caso de nuestro país, la asignación del 82%, posteriormente reducida por ley 18037 al 70% de la remuneración del asalariado en actividad, se encontraba asegurada mediante esa ecuación que inclusive proveía lo necesario para el funcionamiento en condiciones de normalidad de la administración del sistema que, en teoría, disfrutaba de autarquía financiera.

La ruptura de esa normalidad se fue dando a través de décadas y con variadas manifestaciones que operaron a veces en forma alterada y otras conjunta. Veamos las principales y sus efectos.

### **Reemplazo de los excedentes líquidos por títulos de la deuda pública para financiar necesidades del Tesoro.**

En el orden nacional, el sistema de jubilaciones y pensiones nació a principios del siglo XX con las jubilaciones de empleados públicos (ley 4349), empleados y trabajadores de empresas de servicios públicos (ley 11110) y comenzó a generalizarse en 1944 con los em-

1 Nino, Mariano (2003), “Reforma previsional. La subordinación del interés público en el proceso democrático de desición y negociación en la Argentina”, **Realidad Económica** 195, abril-mayo.

pleados de comercio y en 1946 con los trabajadores de la industria (decretos 31665/44 y 13937/46 incorporados a la ley 12921). Simultáneamente, se daban sistemas similares en el orden provincial amparando a empleados de las administraciones provincial y municipal.

El capital del sistema se componía de aportes personales y contribuciones patronales que, por lo común, totalizaban el equivalente al 25% de la nómina salarial. Frecuentemente, tanto el Estado nacional como los provinciales faltaban a sus obligaciones de ingresar las contribuciones que les correspondían y lo mismo sucedía con los empleadores privados, favorecidos por la ineficiencia del ente administrador y por los sucesivos planes de regularización.

Una reseña de lo acontecido en el sistema previsional no puede omitir referencias sobre las distintas formas que asumió la corrupción consistentes en el otorgamiento de beneficios a quienes no acreditaron años de servicio, la duplicación de beneficios, las llamadas jubilaciones de privilegio, la utilización del órgano de administración como instrumento para la captación de adhesiones partidistas, etc. Sobran los casos conocidos y nunca castigados.

El sistema disponía del excedente entre lo recaudado y lo destinado al pago de las prestaciones a los empleados que se iban jubilando. Ese excedente era común-

mente “prestado” al Tesoro Nacional. Los títulos de deuda emitidos en respaldo de esos préstamos mantenían su valor nominal y por lo tanto sufrían los efectos del proceso inflacionario ya que aún no existían los mecanismos indexatorios que aparecen a partir de 1975 mediante los Valores Nacionales Ajustables.

De esta manera comenzó el desfinanciamiento del sistema atribuible principalmente a decisiones de gobierno y no a deficiencias estructurales del sistema.

### **Eliminación de las contribuciones patronales dispuesta en medio de la vorágine libreempresista**

En 1980 el Ministro Martínez de Hoz dispuso la supresión de las contribuciones patronales simultáneamente con un aumento del 50% en la tasa del IVA, la reforma del sistema financiero, la apertura irrestricta del mercado y el proceso de endeudamiento externo.

El compromiso de que el sistema previsional seguiría recibiendo los montos provenientes del aumento del IVA no fue cumplido y el desfinanciamiento se acentuó. La restitución posterior de las contribuciones patronales dispuesta en 1984 atenuó parcialmente el efecto de las disposiciones de Martínez de Hoz pero el sistema ya se encontraba colapsado y no se recuperó.

El argumento esgrimido para la eliminación de las contribuciones patronales, que se repetiría poste-

riormente, consistía en que de este modo se estimulaba la creación de nuevos empleos mediante la reducción de los “impuestos al trabajo”. El resultado fue que, por primera vez en la historia argentina, el porcentaje de desocupados superó el diez por ciento de la población económicamente activa.

El tema de la reducción de la contribución patronal se reiteró en 1995, una vez más en concurrencia con el aumento en la tasa del IVA; el compromiso de que este último aumento regiría no más de 18 meses fue una de las tantas mentiras del ministro Cavallo pero la pérdida de ingresos para el sistema público de jubilaciones se mantuvo hasta el año 2001 cuando, con motivo del denominado “plan de déficit cero”, el mismo ministro volvió a restituirlos parcialmente.

### **El desmantelamiento del aparato productivo con su secuela de desocupación y empobrecimiento de la masa laboral**

No se puede omitir la referencia a la crisis del sistema productivo, que arranca en 1975, como causante principal de la ruptura del equilibrio en el sistema previsional y de la ecuación de cuatro o cinco aportantes por cada jubilado que actualmente no supera 2 ó como máximo 2,5.

La ruptura se viene presentando en nivel mundial precisamente como resultado de la flexibilización

en las relaciones empleados-empleadores y, entonces, asistimos a un intenso debate sobre el porvenir de los sistemas de jubilaciones y pensiones en el mundo entero.

Los promotores o dueños de administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones no vacilan en pronosticar el derrumbe total del sistema público; el pronóstico se basa, precisamente, sobre considerar a esa ruptura como inminente al sistema mientras que la contrapartida de la capitalización individual de aportes preservaría a los futuros beneficiarios.

Existe un factor que es necesario tener en cuenta y es el aumento de la expectativa de vida de los jubilados; esto significa que el período durante el cual el jubilado aspira a recibir los beneficios del retiro es actualmente sensiblemente mayor que hace medio siglo y esto es igualmente comprobable para ambos sistemas.

Esto lleva a la necesidad de analizar los factores demográficos que se expresan en un descenso en las tasas de natalidad y en la prolongación de la esperanza de vida y esto es válido para todos los países, si bien en EEUU, a diferencia de lo que ocurre en la Argentina, este factor está dimensionado: en 1940, al comienzo de los sistemas de seguridad social, a los 65 años la expectativa de vida era de 12 años adicionales para los hombres y 13 para las mujeres. Se calcula que en 2075

la expectativa de vida será de 20 años adicionales y de 23 para las mujeres. Esto significa que las erogaciones de los sistemas previsionales tienden a crecer por efecto de la mayor cantidad de años que deben abonarse las prestaciones jubilatorias.

**La reforma laboral, vinculada con las recomendaciones del Consenso de Washington mediante la introducción de diversas formas de flexibilización laboral entre las que sobresalen los conocidos “contratos basura”**

Una de las exigencias de la economía de mercado consiste en atribuir a las rigideces de la legislación laboral la responsabilidad por el crecimiento del desempleo.

Se trata de un viejo argumento esgrimido por las entidades patronales a partir de la sanción de la mayoría de las leyes protectoras de los trabajadores, inspiradas en las políticas propugnadas por la Oficina Internacional del Trabajo después de la primera guerra mundial y en las luchas llevadas a cabo por el movimiento obrero sindicalizado.

En este razonamiento, los empresarios son renuentes a contratar personal dependiente por el costo que implica el mantenimiento de la estabilidad y las indemnizaciones que su ruptura puede ocasionar.

La comprobación empírica ha demostrado que, por lo contrario, no hubo pérdida de empleo a lo largo de décadas de vigencia de la legislación laboral.

Lo que no habían osado implementar las sucesivas dictaduras padecidas por nuestro país vino de la mano de la ideología neoliberal asumida por el menemismo, de sus expositores y también de los legisladores obedientes.

Asistimos entonces a la proliferación de formas de contratar personal que, además de conllevar la pérdida de estabilidad, permiten toda clase de maniobras elusivas en el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

Las pasantías, las contrataciones a tiempo parcial y sobre todo como “autónomos” de empleados de todas las jerarquías, desde ejecutivos hasta peones de limpieza, a quienes se obliga a entregar facturas por sus servicios, constituyen verdaderos fraudes laborales, impositivos y previsionales amparados por una legislación y un poder judicial permisivos.

Contrariando las disposiciones de la ley 20744, los juzgados del fuero laboral obligan a los demandantes a probar la existencia del contrato de trabajo pese a que ese texto legal obliga a presumir la existencia de ese contrato.

Actualmente no menos del 40% de la fuerza laboral se encuentra en situación irregular, carece de estabilidad y, por supuesto, de co-

bertura de salud y previsional. Además se generalizó el incumplimiento debido a diversas causas, entre ellas la insuficiencia de los niveles de remuneración. La explotación de la mano de obra se agudiza, además mediante la prolongación de la jornada sin la retribución fijada por la ley, como así también regímenes disciplinarios aplicados sobre todo a los que recién ingresan al primer empleo

Contrariamente a lo pronosticado, la flexibilización no contribuyó a generar empleo y, como es sabido, el índice actual de desocupación y subocupación es uno de los más altos del mundo y absolutamente inédito en la historia argentina

### **La aceptación a libro cerrado de las recomendaciones del Consenso de Washington con su propuesta de reforma previsional mediante la creación de los fondos privados de jubilaciones y pensiones**

Entre las recomendaciones del Consenso de Washington se encuentra la privatización de los sistemas de jubilaciones y pensiones en el marco del endiosamiento del mercado como regulador del bienestar general.

La implementación de las reformas comenzó introduciendo una sutil modificación en la denominación de los sistemas en vigencia:

mientras el sistema público pasó a denominarse “de reparto”, el privado se convirtió en “de capitalización”.

En el primero, los fondos disponibles para pago de jubilaciones y pensiones debían equivaler a la suma de las recaudaciones por todo concepto mientras que el segundo aseguraría a los afiliados el mantenimiento del valor de sus aportes los que, una vez deducidas las comisiones para las administradoras e invertidos adecuadamente, alcanzarían para un retiro digno y por largos años.

El argumento es falaz. Si se acepta la denominación “de reparto” que figura en todas los documentos y aplicativos informáticos oficiales referidos al sistema público, la obligación se limitará a distribuir no más que el producido de la recaudación y, por lo tanto, para el sistema es neutral la cantidad de aportantes, el cumplimiento de las obligaciones previsionales, la existencia de sectores de trabajo total o parcialmente informal.

Claro está que esta manifestación de impotencia del sistema público no es aceptada oficialmente pero, precisamente, el contenido esencial de la llamada “ley de solidaridad previsional” indica que la dotación presupuestaria constituye el límite máximo del monto a que pueden aspirar jubilados y pensionados.

El gobierno menemista escondió la esencia de la limitación y ase-

guró que el producido de la privatización de YPF sería destinado a reforzar el sistema público, pero la privatización fue un excelente negocio para beneficiarios y funcionarios partícipes y la ANSES recibió muy poco del producido. El inefable Cavallo atribuía entonces a la demora del Congreso en sancionar esa privatización el perjuicio ocasionado a los jubilados.

Otra de las promesas consistió en asignar al sistema público el producido del Impuesto sobre los Bienes Personales implantado a partir de 1995. Como es sabido, este impuesto está muy lejos de cumplir su objetivo: está mal estructurado, existe un alto nivel de evasión y una porción minúscula de contribuyentes potenciales aporta a este tributo.

En el fuero de Seguridad Social se tramitaron más de 100 mil demandas por reajustes de haberes; en la medida en que los tiempos de la justicia lo permiten, existen decenas de miles de sentencias favorables, miles con confirmación en segunda instancia y en la Corte Suprema, pero los derechos de los reclamantes resultan postergados indefinidamente y, cuando comienzan a cobrar los haberes que les corresponden en legítimo derecho, los plazos de vencimiento de los bonos de deuda superan muchas veces las expectativas de vida de los beneficiarios.

El recurso de malvender los bonos como resultado del empobrecimiento generalizado consagra

entonces una nueva burla a jubilados y pensionados en beneficio de especuladores bursátiles.

El argumento utilizado por los defensores del sistema privado apunta a conformar a los futuros jubilados con la promesa de que serán dueños de sus ahorros acrecentados por los beneficios acumulados.

El sistema privado es presentado como un instrumento para estimular la expansión del mercado de capitales puesto que las administradoras dispondrían de fondos para invertir en bolsas y en actividades productivas. Hasta el momento, buena parte de los fondos están invertidos en títulos de la deuda pública con un alto costo en intereses a cargo del Estado y, entonces, se reproduce la situación anterior con los aportes y contribuciones al sistema público pero con un alto costo para la administración. Buena parte de la deuda pública está representada por títulos expresados en dólares que se encuentran en poder de las AFJP que, como es lógico, se resisten a cualquier forma de renegociación.

Además, cabe recordar que recientemente las administradoras fueron autorizadas a invertir una parte de sus fondos en el exterior con los consiguientes riesgos para los afiliados.

Actualmente el fondo de capitalización se compone de los aportes personales, equivalentes al 11% del sueldo del que deben deducir-



se las comisiones del administrador que insumen no menos del 30%, con lo que el monto realmente capitalizado oscila entre el 7,5% y el 8% del sueldo nominal. La ley 24.241 que instituyó el sistema privado contempla el pago de una suma fija adicional, a cargo del sistema público, de la prestación básica universal (PBU) de \$ 200 mensuales que puede llegar a \$ 230 si acredita 45 años de trabajo formal. A esta suma se agrega la prestación que resulta del saldo de la cuenta privada del aportante.

En una hipótesis de sueldos estables y sin computar intereses o utilidades, al cabo de entre 12,50 a 13,33 años de aportes regulares se acumula el equivalente a un año de haber jubilatorio. Admitiendo la capitalización de beneficios, el plazo se reduce y podría ser suficiente la acumulación de 8 años de aportes. Con toda razón, los afiliados se sorprenden frecuentemente al comprobar que los montos capitalizados son inferiores a sus expectativas.

El trabajador que se jubile a los 65 años de edad y con 40 años de aportes habrá "capitalizado" el equivalente a 5 años de haber jubilatorio y su "esperanza" entonces de disponer íntegramente de su capital con una remuneración mensual equivalente a la que recibía mientras estaba en actividad se agotará al cumplir 70 años de edad. Claro está que podrá optar por consumir ese capital en forma

más modesta con lo que prolongará el período de consumo, pero no es esto lo que ofrecen los promotores del sistema.

Pero puede suceder, y en el mundo sobran ejemplos en este sentido, que los fondos invertidos se desvaloricen por quiebras, defraudaciones, caídas en las cotizaciones de los valores y otras manifestaciones del desorden capitalista, con lo cual los montos capitalizados se devalúan frecuentemente. Vayan como ejemplos lo sucedido con los fondos de pensión de los empleados de Enron y de Vivendi – Universal que fueron totalmente pulverizados en medio de escándalos contables.

Conviene tener en cuenta que, pese a los importantes niveles de incumplimiento en los aportes al sistema privado, éste absorbe actualmente 4 mil millones de pesos anuales, los que deberían ser destinados al sistema público.

### **¿Qué hacer frente a esta situación de crisis de los sistemas previsionales?**

Ante la comprobación de que las formas tradicionales de prestación de estos servicios no satisfacen las expectativas de quienes llegan a los últimos años de su vida al cabo de una cantidad de años de servicios y de aportes surgen propuestas de diversa naturaleza:

1. los sistemas de administración pública han fracasado y, por lo tanto, es necesario su reemplazo por otros más eficientes y



que aseguren el porvenir de quienes actualmente desempeñan funciones remuneradas.

2. conviene analizar las circunstancias concretas de cada sociedad, de su desarrollo económico y de las posibilidades presupuestarias para atender las necesidades de los mayores; en términos generales, se podría convivir durante un período de transición hasta que los jubilados en los sistemas públicos hayan fallecido.
3. independientemente de las razones que puedan esgrimirse para justificar la existencia de los sistemas privados o su coexistencia con los sistemas públicos, el compromiso social con los mayores debe primar sobre toda otra consideración.

La aceptación de un compromiso del conjunto de la sociedad con quienes han trabajado en cualquier actividad, ya sea bajo dependencia pública o privada o con carácter independiente es parte inescindible del contrato social.

El compromiso asumirá variadas expresiones, entre las que mencionamos:

1. asegurar una remuneración que permita una calidad de vida no inferior a la que se tuvo mientras se desarrolló la actividad.
2. preservar la salud de quienes alcanzan una edad que requiere cuidados especiales por el aumento de los riesgos ante diversos tipos de enfermedad

propios de la edad avanzada.

3. brindar a los mayores, junto con los beneficios de carácter monetario, la posibilidad de desarrollar facultades creativas en el orden laboral o social.

Nos adelantamos a expresar nuestra opinión favorable a esta tercera propuesta. Reiteramos: el compromiso con los mayores es parte inescindible del contrato social.

Existen para ello razones históricas que arrancan del reconocimiento en la primera posguerra mundial por parte de la OIT de que el contrato de trabajo no puede ser sometido a las leyes del mercado ante la comprobación de la desigualdad con que operan sus distintos factores.

La segunda posguerra consagró ese reconocimiento con las políticas de bienestar social que no debilitaron al sistema capitalista sino que, por lo contrario, ayudaron a su fortalecimiento mediante la ampliación de la demanda de mano de obra y, consiguientemente, de bienes de consumo.

Nuestro país participó de esas corrientes y la filosofía de "pleno empleo", aun con las deformaciones que no deben ser soslayadas, se constituyó en un eje de la movilidad social ascendente que diferenciaron claramente a la Argentina de otras sociedades latinoamericanas.

Las corrientes globalizadoras con la valorización del capital financiero y la búsqueda de renta-

bilidad más rápida y elevada en desmedro del factor humano que se dan a partir del fin de la guerra fría contribuyeron a destruir buena parte del sistema de protección de los asalariados.

El actual cuadro recesivo reconoce entre otras causas la caída en la capacidad adquisitiva de las retribuciones al trabajo incluyendo las asignadas a jubilados y pensionados

No caben dudas acerca de la necesidad y posibilidad de adoptar formas de financiamiento de un sistema de auténtica solidaridad que aseguren el bienestar de los mayores e incapacitados para el trabajo.

Ante la comprobación de que la relación entre trabajadores en actividad y jubilados se ha reducido y que, simultáneamente, la expectativa de vida se ha prolongado, el sistema tributario debe ser reestructurado sobre la base de gravámenes sobre las ganancias y las manifestaciones de riqueza en buena parte actualmente exentas e inclusive sobre transacciones financieras especulativas con destino al refuerzo del sistema previsional

Nos referimos a un rediseño del

régimen tributario para que actúe, entre otras cosas, como complemento del financiamiento tradicional del sistema previsional pero no puede olvidarse que la mejor fuente de recursos debe originarse en una amplia masa laboral correctamente remunerada y evitando las deformaciones que originan las formas irregulares de contratación.

De esta manera quienes más ganan o quienes más riqueza poseen contribuirían a nivelar las necesidades de los trabajadores al finalizar su período laboral.

Los resultados redistributivos originados mediante esas modificaciones a los regímenes impositivos se manifestarán seguramente en un incremento de la demanda interna con su efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía, incluyendo la recaudación fiscal.

Las disposiciones del art. 14 bis obligan a gobernantes de todos los niveles y el compromiso que emerge del mismo no podrá ser cumplido mientras millones de jubilados padecen necesidades insatisfechas en sus remuneraciones y en la atención de su salud.

junio 2003