

¿Quién le pone el cascabel al gato?

Informe de Tom Garfield del 02/01/2020¹

El futuro de las jubilaciones está presionando a los gobiernos del mundo. Una muestra de ello es el descontento social que generan las reformas, que se vieron en Argentina o Nicaragua, y se ven actualmente en Francia, Chile o Colombia. Como se hace para modificar un esquema de reformas que son inevitables ante la aceleración del envejecimiento de la población y el desempleo y la informalidad que hacen insostenibles los sistemas actuales.

Por eso nuestra frase del título ¿Quién le pone el cascabel al gato? Hay gatos que se comportan de una manera inquietante: cuanto más se tarda en ponerles el cascabel, más crecen y, por tanto, más difícil se hace la tarea². Es lo que está pasando en muchos países con el enorme gatazo de las jubilaciones y pensiones: tanto se tarda en ponerle el cascabel, que ya se ha transformado en un animal difícil de domar.

La preocupación central en el tema de las pensiones es que la población de AL está envejeciendo rápidamente y se estima que en las próximas décadas países como Nicaragua, México y Chile lo harán hasta tres veces más rápido que algunas naciones europeas.

Así que, “mientras ahora hay cerca de 50 millones de personas de la región con 65 años o más, para 2065 se calculan unos 200 millones, lo que situará los sistemas de jubilación entre los principales gastos del sector público”³.

El caso argentino

En Argentina, los jubilados están entre los más golpeados por la crisis, con una jubilación mínima de \$14.068 (unos US\$220), mientras la canasta básica total alcanza más del triple \$46.760 (US\$740).

a) 1era dificultad

Como se observa, en el cuadro adjunto, los niveles de ejecución presupuestaria del gasto en seguridad social en la administración pública nacional (APN), han alcanzado límites que desafían cualquier política gubernamental. Por ejemplo, han venido creciendo desde principios de la década (1era columna) desde el 40% del gasto público total hasta el 49% en el año 2018⁴. Seguramente en el 2019 alcanzará un porcentaje similar.

Gasto en Seguridad Social y finalidad Servicios Sociales en % del Gasto Público Total

Año	Gasto Seguridad Social / Gasto público APN	Gasto Servicios Sociales / Gasto público APN	Gasto Seguridad Social / Gasto Servicios Sociales
2010	40,0%	57,9%	69,1%
2011	38,9%	56,4%	68,8%
2012	42,1%	58,8%	71,5%
2013	41,9%	59,8%	70,1%
2014	37,5%	54,1%	69,3%
2015	42,7%	60,2%	70,9%
2016	41,4%	56,1%	73,8%
2017	46,6%	62,2%	74,9%
2018	49,3%	65,4%	75,4%

El gasto en Seguridad Social (1era columna) se relaciona con el impacto de las prestaciones previsionales, asignaciones familiares, Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), Asignaciones por Embarazo, Ayuda Escolar Anual a los trabajadores temporarios y discontinuos, y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), entre los más destacados. Es decir este rubro de seguridad social es un mix variopinto de una serie de transferencias que tienen como eje las jubilaciones y pensiones del SIPA. Este concepto registra un crecimiento de más de 9 p.p. desde el año 2010.

¹ Documento elaborado sobre la base de una extensa bibliografía, en especial trabajos de Sol Minoldo, A. Musacchio, Consejo Nacional de políticas Sociales, S. Frascina, ITE Fundación Abdala, y otros

² <https://cvc.cervantes.es/lengua/refranero/ficha.aspx?Par=58031&Lng=0>

³ <https://www.eldia.com/nota/2019-11-5-2-17-5-el-sistema-previsional-pone-en-jaque-el-gasto-publico-en-latinoamerica-opinion>

⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/politicassociales-publicaciones-informe-gasto-social-2018_2.pdf

El gasto en la finalidad Servicios sociales (2da columna) comprende una variedad de rubros que van desde Seguridad Social (lejos el más importante de todos), Educación y Cultura, y en Vivienda y Urbanismo, Protección del medio ambiente, Salud, etc. entre los más significativos. Se observa también que han crecido 7 p.p. desde principios de la década. Esto implica que en la finalidad servicios sociales del presupuesto de la APN, los gastos asociados con la seguridad social tienen cada vez más relevancia sobre el resto, tal como se observa en la 3er columna del cuadro.

b) 2da dificultad

Por otra parte, Argentina, así como los países de AL antes mencionados, se encuentra en una fase intermedia del proceso demográfico conocida como “**bono demográfico**”. Se trata de una baja tasa de dependencia: hay proporcionalmente más personas en edad activa que en edades dependientes (niños/as y adultos mayores). Por ejemplo, mientras la población total del país aumentó 17% entre 2001 y 2015, el grupo de 0 a 4 años creció apenas 5%.

Esto es bueno en un sentido: las condiciones de vida mejoraron en ese periodo y eso tienen su impacto en la regulación de la natalidad. “Pero dentro de 25 años, Argentina será una sociedad envejecida y las tasas de dependencia serán altas y nos encontraremos con una mayor proporción de adultos mayores por el aumento de la longevidad y una baja tasa de fecundidad. El impacto de esta situación (en términos de la carga al Sistema Previsional, pero también producto del deterioro laboral) es enorme”⁵.

Esto quiere decir que tendremos que prever una solución rápida para solucionar con tiempo este problema y evitar que la asignación por seguridad o asistencia social se “coma” todo el presupuesto. Mucho más si seguimos en emergencia con altas tasas de recesión e inflación que corrompen el poder adquisitivo de la población.

Y una solución a este tema es pensar que si el crecimiento de la población es inferior al de la productividad, y también el de la población económicamente activa, es de esperar que si hay crecimiento económico la riqueza per cápita aumente o al menos se mantenga. Por eso sería justo vincular el sistema jubilatorio a la evolución de la productividad, como se hizo con la fórmula que estuvo vigente a partir del 2009 (ver más adelante modelo K).

Esto quiere decir que la forma de capturar algo de las ganancias por productividad para el sistema jubilatorio es **complementar su financiamiento con los impuestos directos que cobra el gobierno, y no solo con aportes de empleados o empleadores.**

c) 3er dificultad

El gran problema del sistema previsional argentino es la informalidad en el trabajo: monotributista, precarios, becarios, subempleo, planeros, etc. Por eso muchos recomiendan apuntar al rol del mercado de trabajo que es el origen de las bajas jubilaciones de gran parte del sistema. La destrucción del salario es también la destrucción del sistema previsional.

Si se controlara para disminuir la informalidad, se aumentarían los niveles de inversión en educación e infraestructura social, y con la economía en crecimiento, se facilitaría la reinserción de desocupados y la formalización de las actividades laborales, lo cual haría subir ostensiblemente los aportes previsionales. *El problema no son los jubilados que cobran demasiado sino que la causa de eso es que hay trabajadores que cobran muy poco.*

Igual que en la dificultad anterior, la forma más lícita de recuperar aportes perdidos es a través de los impuestos directos, nuevos o creados, que en última instancia fueron apropiados por el mercado a través de políticas más afectas por el capital que por el trabajo.

d) 4ta dificultad

En el sistema previsional argentino las jubilaciones se establecen en función de los ingresos laborales de cada persona y los años de aporte. Por lo tanto los haberes no tienen el mismo monto, los ingresos laborales mayores producen jubilaciones superiores que la de jubilados que no tuvieron la misma suerte en su vida laboral.

⁵ <https://www.cippec.org/publicacion/que-el-bono-demografico-sea-bono-y-no-deuda/>

Como esos mayores ingresos laborales también están vinculados con las posibilidades de formación de las personas, lo que hace el sistema argentino es reproducir y amplificar una desigualdad de origen, muy lejos del criterio equitativo de un sistema de reparto.

A esta altura correspondería formular, en base a las dificultades que plantea un sistema jubilatorio equitativo y solidarios, algunas preguntas para que los lectores la mediten:

¿Un sistema de jubilaciones que depende de los ingresos de la vida laboral basados en el funcionamiento de los mercados es realmente solidario y equitativo?

¿Un sistema de jubilaciones financiado en un 50% por rentas generales de la APN, que a su vez se nutre en su mayoría de impuestos indirectos que afectan a la población de menores ingresos, es realmente solidario y equitativo?

¿Es solidario un sistema donde el 4% de los que más reciben en jubilaciones reciban más del 20% del total de los recursos?

¿Es justo que los jubilados que cobran la máxima tengan un ingreso superior en 7 veces a los de la mínima?

Muchas preguntas, y pocas respuestas, que ponen contra la pared a tantos, incluso a quienes sostienen conceptos políticos relacionados con la solidaridad y la igualdad.

¿Cómo se hace el ajuste?

En general en Latinoamérica se implementa un sistema de reparto, en el que los aportes de los trabajadores financian los montos que reciben los jubilados, excepto algunos países que adoptaron un esquema de capitalización individual administrado por el sector privado (caso Chile) o uno mixto. ¿Qué hacemos en Argentina?

En la actualidad, el SIPA bajo administración del Gobierno Nacional (ANSES) se maneja con el siguiente esquema⁶:

Clasificación de beneficiarios	Cantidad aprox	% beneficiarios	% aprox recursos
Total beneficiarios	6.900.000	100%	100%
Beneficiarios con la mínima de hasta \$14.068	4.400.000	63,8%	40%
Beneficiarios con haber medio de \$27.000	2.200.000	31,8%	39%
Beneficiarios con la máxima de \$103.062 o +	300.000	4,4%	21%

Esta distribución de los beneficiarios no guarda correlación con la distribución de los recursos. Mientras los beneficios en la máxima y superiores representan cerca del 5% del total de beneficiarios, reciben más del 20% de los recursos. **Estamos en presencia de un sistema injusto y escasamente solidario.** Se puede agregar que una porción más que importante de los recursos del sistema provienen de rentas generales (según épocas, entre 40% y 50% del total – ver 1er cuadro), que tienen fuerte presencia de los impuestos al consumo en el total de la recaudación nacional. Por lo tanto, **quienes menos tienen son quienes destinan una porción mayor de sus ingresos al pago de impuestos, por el simple motivo que carecen de capacidad de ahorro y gastan el total de lo que perciben a consumir.**

a) Modelo K

En los primeros años de esta etapa se otorgaban por decreto a todos los jubilados aumentos porcentuales idénticos. Es así que se dio un proceso llamado “achataamiento de la pirámide” que recuperó los ingresos respecto del 2001 mejorando más rápidamente los niveles inferiores de la escala y manteniendo relativamente estancada la cúspide.

Desde el 2008 ese proceso se detuvo con la vigencia del nuevo sistema de actualización automática de las jubilaciones. La fórmula aprobada tomaba en cuenta la mitad de la variación de los salarios y la mitad de la recaudación de impuestos. Los aumentos así logrados permitieron cierto nivel de “movilidad jubilatoria” al permitir que acompañen mejor las mejoras de tipo salarial, y también que no pierdan demasiada capacidad adquisitiva frente al avance del proceso inflacionario. Algo se hizo, pero no lo suficiente. La fórmula no alcanzó para que la movilidad mantuviera totalmente el poder adquisitivo de las jubilaciones más bajas.

⁶ https://es.scribd.com/document/440423249/Jubilaciones#from_embed

Lo que no se hizo en esta etapa fue avanzar sobre la forma de cómo se distribuye el mayor gasto previsional a partir de la aplicación de la fórmula. El incremento que se disponía en igual porcentaje sobre los haberes individuales, lo que hacía era replicar la desigualdad que ya existía. Así las escalas superiores se fueron distanciando.

Por ejemplo, el incremento del 11,6% que se espera para marzo supone una inversión de \$/mes de 17 mil millones (aprox US\$ 270 millones) que con la fórmula vigente serían desigualmente repartidos: a los que hoy reciben la mínima recibirían \$1.630, en tanto que los que reciben \$50.000 lograrían \$5.800. Un claro ejemplo de lo injustas que son estas fórmulas para un esquema que apunta a la distribución solidaria.

b) Modelo MM

A fines de 2017 se modificó la Ley de Movilidad (con la llamada ley Pichetto) de las jubilaciones introduciendo una fórmula nueva que contempla la evolución de los precios (con ponderación del 70%) y de los salarios formales (30%). La implementación de la nueva movilidad implicó una caída real de los haberes (13% en 2018 y 2% en 2019)⁷, y un aumento de la desigualdad.

En diciembre de 2015 el haber medio significaba 1,4 veces el haber mínimo. En junio de 2019 este cociente era 1,57. Es decir, que mientras en diciembre de 2015 el haber medio era un 40% mayor al haber mínimo, en junio de 2019 el haber medio pasó a ser un 57% mayor al mínimo. Esto implicó un **notable crecimiento de la desigualdad de ingresos dentro del Sistema Previsional**⁸.

c) Modelo AF

Se debe recordar que a todos los beneficiarios de la seguridad social se les otorgó el incremento vigente para el mes de diciembre de 8,7%, según la fórmula en curso.

Pero al mismo tiempo se implementaron nuevas medidas que componen un paliativo (insuficiente por supuesto) en un marco de emergencia para dar respuesta a las urgencias más inminentes. Pero el gobierno podrá en 180 días recomponer la fórmula para alterar la pauta distributiva y mejorar la situación de los que cobran la mínima.

Clasificación de beneficiarios	Bono	beneficiarios	% total
Total beneficiarios		8.500.000	
Beneficiarios de hasta \$14.068, PUAM y otros	\$5.000	4.340.000	50%
Beneficiarios entre \$14.068 y 19.068	Bono hasta máx \$19.068	370.000	5%

Según el cuadro anterior, actualmente entre jubilados y pensionados hay 8,5 millones de beneficiarios. En total, aquellos que perciban el bono por el monto total de \$5.000 serán 4,34 millones de beneficiarios (50% del total). Por su parte, a más de 370 mil jubilados, con haber de entre \$14.069 y \$19.068, se les otorga el bono necesario para alcanzar el piso de \$19.068. Es aquí donde se encuentra el 5% restante para alcanzar el 55% de cobertura. Por ejemplo, en estos términos alguien que percibe el haber medio de ese intervalo por \$16.153, se le otorga un bono por \$2.915.

Ese bono (y la tarjeta alimentaria) implica un aumento del gasto del 0,6% del PBI mientras que la suspensión de la movilidad jubilatoria implica una reducción del 0,5%⁹. Es decir en términos de ahorro no es mucho lo que se gana, lo que se trata es de imponer algo de justicia distributiva y ganar tiempo para definir una fórmula más equitativa (ver el ítem d).

d) Modelo futuro

El ingreso adicional de los bonos representa un aumento de entre el 35% y el 25%, de acuerdo con el haber de que se trate. **La suspensión de los regímenes de movilidad, que venían del**

⁷ Los jubilados venían ya perdiendo con la fórmula del Kirchnerismo. Lo que pasa es que con la fórmula de Macri empezaron a perder más todavía.

⁸ <https://www.ambito.com/primero-los-mas-postergados-n5073772>

⁹ https://www.cronista.com/economiapolitica/Deuda-en-pesos-y-recursos-fiscales-las-fuentes-de-financiamiento-de-Alberto-Fernandez-20191227-0032.html?utm_source=ecc_notas&utm_medium=cms&utm_campaign=refresh

gobierno anterior, es sólo por el plazo de 6 meses. Todos los beneficiarios de todos los regímenes recibirán aumentos trimestrales¹⁰ según lo disponga el presidente por decreto¹¹.

El gobierno sostiene que durante ese plazo, se convocará a una comisión integrada por miembros del PEN y del Congreso para evaluar y definir un proyecto de ley que permita contar con un régimen realmente solidario y redistributivo y que contemple las situaciones que en la emergencia no hayan podido ser totalmente atendidas. Agrega que si no se obtiene en esos plazos una nueva sanción legislativa, los regímenes simplemente recuperarán su vigencia.

La preocupación por el valor del haber mínimo de las jubilaciones que hasta noviembre fue de \$12.933 y que desde diciembre sube a \$14.068, por efecto de la variación entre abril y junio últimos de la inflación y del Ripte, aumenta por la relevancia de las prestaciones de la Seguridad Social en el Presupuesto de la APN.

Si se iniciara a partir de la política del nuevo gobierno un ciclo de desaceleración de la inflación, el desfase en un semestre de la fórmula de ajuste de las jubilaciones determinará que **los próximos aumentos serán mayores al alza de los precios, probablemente desde el segundo semestre.**

Argentina tiene un sistema caro e ineficiente¹², el mismo AF lo reconoce cuando dice que “la fórmula anterior era impagable, aunque vamos a seguir aumentándoles con toda la generosidad que podamos. No voy a congelar las jubilaciones, pero pusieron una fórmula de imposible cumplimiento. Ahora hay que ordenar el tema¹³”.

Este es el eje de la cuestión: cómo se define la movilidad final de manera que se pueda lograr un sistema de aumentos con mayor orientación hacia los haberes más bajos evitando mayor apropiación de los fondos públicos por parte de los más altos?

Un desafío que puede definir la suerte de la primera etapa de un gobierno, por el impacto social que tiene, por el vínculo con las cuentas públicas, por el efecto sobre la política económica. El Estado al hacer uso de la repartición de las jubilaciones puede usar esa herramienta para lograr mejorar los ingresos con un mayor grado de igualdad social.

¹⁰ Todos los jubilados van a tener aumento en marzo y en junio con la nueva fórmula (sin especificar), según AF. <https://www.cronista.com/economiapolitica/Alberto-Fernandez-prometio-que-todos-los-jubilados-tendran-aumento-en-marzo-y-junio-20191231-0004.html>

¹¹ Nada dice la ley acerca del nivel del ajuste, podría ser superior al que correspondía con la fórmula vigente (11,6%), igual e incluso inferior. No hubiera estado mal que la ley de emergencia aclarará algo.

¹² <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-triplica-gasto-proteccion-social-sus-nid2212232>

¹³ <https://www.ambito.com/politica/alberto-fernandez/la-formula-actualizacion-las-jubilaciones-es-impagable-n5074083>