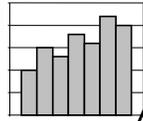




Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



C E S P A

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

JUBILACIONES: UNA CUESTIÓN DE REPARTO Y DE ESTADO, NO UN NEGOCIO FINANCIERO

Alberto Müller

Nota Breve Nro. 34

Junio 2016

Av. Córdoba 2122
2do. Piso, Departamentos Pedagógicos
(C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel.: 54-11-4370-6183 – E-mail: dircespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa>
www.blogdelcespa.blogspot.com

La reforma previsional bajo discusión en el Congreso Nacional encara una vez más la cuestión del diseño del sistema de jubilaciones y pensiones; esta vez, con la particular perspectiva de que se hace centro en el tema de los juicios realizados por los jubilados por diferencia de haberes. Por otra parte, incorpora la noción de pensión no relacionada a la trayectoria laboral, fijándola en un 80% de la jubilación mínima. Pero, además, estipula un plazo de tres años para definir un nuevo régimen previsional, sobre el que por ahora se tejen conjeturas. A este tema apuntamos en esta nota.

El tema previsional es de gran complejidad, por dos razones. Por un lado, abarca a la totalidad de la población adulta, tanto en su carácter de contribuyente como de beneficiaria. Sus impactos a nivel global son muy amplios, e incluyen el plano de la macroeconomía. Por otra parte, en la medida en que se trate de basar los beneficios en las trayectorias laborales, incluye un sinnúmero de casos posibles: desde los trabajadores siempre empleados con una amplia historia en condiciones de formalidad hasta aquéllos que participan intermitentemente en mercados de trabajo no formales. Es muy difícil lograr soluciones totalmente equitativas en este contexto.

Hay de todas formas dos principios insoslayables que deben sostener las propuestas que se realicen para este complejo tema.

El primero es que *toda la población que no esté en edad de trabajar debe contar con un mínimo de cobertura, al margen de cuál haya sido su vida laboral*. Cuando esto no es brindado por un sistema jubilatorio, provendrá de otras vías como el asistencialismo o la ayuda familiar (o de la riqueza personal, pero pocos la tienen). Salvo el extremo inaceptable de que dejemos sin posibilidades de supervivencia a quienes no trabajan, lo cierto es que de una forma u otra se asignan recursos a la población pasiva. El sistema previsional es la vía que se ha elegido en las sociedades actuales, y esto implica una vía más digna, en cuanto constituye un derecho ciudadano, y no una dádiva de la caridad o de otros miembros del grupo familiar. Esta vía pasa por el Estado, y por ello los aportes son compulsivos.

El segundo principio para comprender *que todo sistema previsional es en esencia de reparto*. Esto es así, porque en definitiva lo que ocurre es que una parte de la producción de la economía se destina al consumo de la población pasiva, al igual que a los niños, a las amas de casa, a los enfermos o a los desempleados. La “cuestión previsional” consiste en definir cómo se sostener a una parte de las personas que no perciben ingreso en forma directa del proceso productivo, atribuyéndoles derechos sobre la producción de cada período. Se trata de definir cómo se construyen estos derechos en condiciones de sostenibilidad.

Enfatizamos esta característica, porque la historia de los sistemas previsionales no ayuda a entenderla. Desde un principio, se los definió por analogía a cualquier acto de ahorro individual. Contribuir al sistema previsional resultaba así equivalente a apartar parte del ingreso obtenido y

capitalizarlo, para luego gastarlo en la etapa pasiva de la vida; de allí el propio nombre, que alude a la “previsión” que debe hacerse para la vejez. Este planteo produce la percepción de que cada persona que ahorra está separando parte de la producción corriente para utilizarla a futuro. Para decirlo con un ejemplo, es como si el ahorro se realizara en latas de alimento, ropa, etc., para su uso posterior. Más allá de que los productos no pueden almacenarse tanto tiempo (o de que la ropa pasa de moda), el hecho es que esto no ocurre: toda la producción de bienes de consumo de un período es utilizada durante ese mismo período. Nada se almacena, y sería un sinsentido hacerlo.

Cualquier ahorrista – relacionado o no con la cuestión previsional – ahorra en dinero y difiere consumo; pero lo único que obtiene es un derecho a utilizar su ahorro a futuro. Este derecho no está asegurado: si en el período en que vence su ahorro la producción cae drásticamente por alguna razón, es posible que su ahorro haya sido relativamente inútil, porque será poco lo que podrá comprar. En definitiva, el derecho al consumo en un período futuro dependerá de lo que ocurra en ese período futuro. Obviamente, si el ahorro da lugar a una inversión productiva, esto incrementa las chances de que el ahorrista obtenga un retorno útil, porque posiblemente habrá producción para adquirir. Pero si este ahorro se hizo para lograr un altísimo rendimiento financiero, y esto se traduce en un derrumbe de la inversión, es bien posible que el ahorrista enfrente dificultades para consumir en el futuro el resultado de su ahorro.

Esta segunda eventualidad podrá sonar disparatada, pero no lo es tanto. La historia previsional de la Argentina muestra precisamente una paradoja de este tipo. Se trata de la reforma previsional de 1994. Ella fue anunciada para terminar con el “despojo” a los jubilados por parte del Estado, producto de la “dilapidación” de los fondos previsionales y la incidencia del trabajo en negro. Pero lo cierto es que la privatización del sistema previsional en realidad desfinanció al Estado, porque se desviaron ingresos a los fondos a capitalizar (gestionados por los Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), y porque el trabajo en negro siguió en su sitio. Esto, en el régimen de Convertibilidad que no daba margen en el plano fiscal, contribuyó a la dramática caída que se verificó entre 1998 y 2002. El PIB tuvo una reducción acumulada de casi 19%, la mitad de lo que fue la recesión en Rusia luego de la caída del comunismo. Esto en definitiva limitó fuertemente la posibilidad de retribuir a los contribuyentes del sistema jubilatorio vigente. El sistema previsional de capitalización contribuyó así a la desestabilización macroeconómica, y no a asegurar la supervivencia de los jubilados.

Dicho sea de paso, esto explica por qué la estatización del sistema realizada en 2008 despertó mucho menos resistencias que la Resolución 125 del mismo año, referida a las retenciones a las exportaciones, un tema de importancia mucho menor. Las administradoras estaban gestionando un negocio insostenible, (por más que ahora algunos afirmen lo contrario). Pagaban unos pocos beneficios cuyo mínimo se encontraba por debajo de la jubilación mínima estipulada para el sistema público; y, lo que es peor, pagaban con los aportes que recibían por parte de los activos. Estaban vaciando el sistema.

¿Pero qué hay de los fondos que acumulan los sistemas jubilatorios de capitalización? ¿No son fondos disponibles para inversión? Estos fondos se constituyen y crecen en los períodos en que hay más aportantes que beneficiarios. Así ocurrió durante el sistema previsional privado instituido en 1994; pero también había ocurrido cuando se generalizaron los aportes jubilatorios al Estado a partir de la segunda posguerra. Una vez que se generaliza el pago de beneficios, estos fondos no crecen más y no tienen demasiado uso: el sistema se torna un simple sistema de reparto. La única función que cumplen los “fondos de los jubilados” en esa circunstancia es la de sentar las bases para el cálculo de los beneficios. Cuando el sistema jubilatorio madura, aparece claramente la transferencia de recursos de activos a pasivos, y constatamos que funciona un sistema de reparto, la esencia de cualquier sistema previsional. Se trata de asignar parte de la producción corriente a quienes no perciben ingresos. Hoy día poco objeto tiene plantear el tema de los fondos previsionales excedentes, porque se ha generalizado el beneficio jubilatorio, algo que no puede pensarse en que se modifique en el futuro.

¿Por qué entonces esta insistencia en los regímenes de capitalización? A nivel mundial, se apuntó en realidad a otro tópico: el considerable envejecimiento de la población, por obra de una baja tasa de nacimientos y la prolongación de la esperanza de vida. La cantidad de pasivos por individuo activo crece, obligando a transferencias también crecientes. Los sistemas jubilatorios de capitalización han sido una forma de desentenderse de este problema, al atribuir a cada individuo la “responsabilidad” por su jubilación o pensión. En definitiva, será la economía la que decidirá cuánto será el beneficio.

Pero ésta no es la forma decente de encarar el tema del envejecimiento de la población (algo que se prevé también para la Argentina). Es simplemente una manera de escamotear el problema. Y el problema es siempre el mismo: cómo constituir un sistema sostenible de derechos a los frutos de producción por parte de la población pasiva.

En la práctica, el sistema de capitalización es poco lo que brinda. Por ejemplo, en la “época de oro” de la economía chilena (años '90), el haber que recibía el beneficiario del sistema de capitalización representaba en el orden del 40-45% del sueldo en actividad. Y por cierto, no inmuniza al beneficiario si se produce alguna crisis económica.

Y hay algo más. Con la capitalización se mata un segundo pájaro con el mismo tiro, porque aparece además la veta para un jugoso negocio financiero. Veamos una vez más la experiencia argentina.

Como vimos, la privatización del sistema previsional realizada en 1994 se asentó sobre un discurso de protección de los haberes de los jubilados, que propuso la privatización a fin de acabar con la dilapidación estatal. Un argumento falaz; y tenemos fundadas razones para creer que sus propulsores estaban al tanto de que esto era una falacia, porque no es gente tonta. Fue uno de los productos más perversos de las reformas de esa década: estableció un aporte compulsivo a administradoras privadas sin ningún tipo de compromiso en cuanto al retorno a obtener por estos fondos y, lo que es peor, sin la menor regulación en cuanto a las comisiones.

Las administradoras se hicieron, en concepto de tales comisiones, del 30% de los aportes de los trabajadores; esto es, alrededor del 1% del PIB de la Argentina, todos los años. Esto, por administrar fondos sin más obligación de tener un comportamiento honesto (que es lo que se espera de cualquier ciudadano). Y tengamos en cuenta que la cantidad de administradoras nunca fue superior a los dedos de ambas manos. ¿Que no hubo competencia en la fijación de la comisión? Varias administradoras eran propiedad de bancos; y es ingenuo esperar competencia en serio entre bancos. La colusión es moneda corriente en este ámbito, porque los bancos se sostienen mutuamente todos los días y noches hábiles del año. Por esa razón, ni el Banco Nación ni el Banco Provincia de Buenos Aires, cuando fijaron las comisiones de sus propias administradoras, hicieron el menor esfuerzo por bajar el volumen de semejante latrocinio. La pregunta para sociólogos e historiadores es cómo es que semejante esperpento pudo ser aceptable.

Dado que las discusiones en curso incluyen un replanteo del sistema previsional actual, hay que estudiar la experiencia, aunque aprender de los errores no parece estar en la agenda de muchos decisores hoy día. En las actuales circunstancias, sobre todo por la coexistencia de una informalidad importante y una cobertura universal del sistema jubilatorio, es preferible abandonar cualquier idea de restituir un sistema de capitalización. Y si, contra toda lógica, se optara una vez más por un sistema de capitalización, la experiencia dice que es preferible que sea estatal. Por lo menos, se evitará pagar el “tributo” a las finanzas.