

## PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

### **JUBILACIONES: CUENTA REGRESIVA A LA MISERIA\***

Como es del dominio público, hace tiempo que está en crisis el sistema argentino de previsión social establecido por el gobierno durante la década del '40 sobre la base de la generalización de los aportes compulsivos. La previsión social no ha sido ni previsor ni social. Los actuales jubilados reciben montos que no guardan relación alguna con lo que han aportado durante su vida activa y la perspectiva de los actuales aportantes se vislumbra como un camino hacia la miseria.

Como consecuencia de esta situación se han presentado diversas propuestas, todas las cuales mantienen el aporte compulsivo, proponen un esquema jubilatorio y centran su atención en los problemas que trae aparejados el método de reparto frente a la capitalización. Consideramos que estas tres conclusiones se basan en premisas y razonamientos erróneos. El problema está en general mal planteado y por tanto las respuestas no resultan satisfactorias.

En primer término, constituye una falta de respeto al prójimo y un elitismo en el peor sentido de la expresión el que algunos se arroguen la facultad de disponer del fruto del trabajo ajeno bajo el falso supuesto de poseer una mayor inteligencia y mejor conocimiento respecto de la previsión más conveniente del futuro que los que posee el propio interesado. Este modo de razonar pasa por alto las preferencias temporales de cada persona y supone que la jubilación constituye el único sistema de prever las necesidades del futuro, con lo que se descartan otros tipos de inversión como la inmobiliaria que, precisamente, ha sido una de las características más sobresalientes de la previsión en la Argentina antes de establecer el sistema compulsivo. Por otra parte, resulta paradójico que se considere que la gente es capaz de elegir gobernantes pero no lo es para prever su propio futuro.

En segundo lugar, no resulta compatible con una sociedad abierta la imposición de un sistema jubilatorio. En una sociedad libre habrá tantos sistemas jubilatorios y canales de previsión como lo establezcan los interesados, según sean sus particularísimos y cambiantes arreglos contractuales.

Por último, debe hacerse notar que en el caso argentino la administración gubernamental condujo sucesivamente a la quiebra tanto del sistema de capitalización colectiva como del de reparto, con lo cual queda en evidencia que éste no es el problema central. Se trata más bien de oponer el sistema gubernamental compulsivo frente al sistema privado voluntario, el cual sin duda adoptará el sistema de capitalización individual.

Como es sabido, el sistema de reparto significa que el aporte de los trabajadores se destina a financiar los haberes de los jubilados. Este sistema está siempre bajo la amenaza de quiebra debido a cambios en las tasas de crecimiento demográfico, a incrementos en los períodos de vida, desempleo, inflación, recesiones, etc. Este es el caso de la Argentina de hoy, era el caso de Chile antes de la reforma de 1980 y es el caso de Uruguay, Brasil,

Bolivia, Venezuela, Colombia, Alemania, Nueva Zelanda y Estados Unidos. En todos los casos se prevén problemas financieros graves. En el último país mencionado -como han señalado publicaciones especializadas el problema de la llamada "seguridad social" del gobierno aparece a pesar de los recientes aumentos en los aportes para poder financiar el crecimiento demográfico a partir de la Segunda Guerra, fondos que se han destinado en gran parte a comprar bonos del Tesoro, es decir, se han destinado a financiar el gasto público.

Por su parte, la capitalización colectiva significa que el gobierno administra las inversiones. Esta administración también se aplicó en el caso argentino en los sistemas empleados a partir de la ley 4.349 de 1904 de pensiones, sistema que se extendió a empleados ferroviarios en 1919, empresas de servicios públicos en 1921, a bancarios en 1923 y a periodistas y a la marina mercante en 1939. La mala administración fue más notoria en décadas posteriores, con el agravante de que se echó mano a los aportes para financiar gastos estatales contra la colocación de Obligaciones de Previsión Social y títulos similares.

También el sistema de capitalización colectiva se aplica hoy en Canadá, donde las cajas han contraído una deuda con el Tesoro por 306.000 millones de dólares, y en Japón, donde el gobierno recurre a parte de los fondos aportados para financiar obras de infraestructura otorgándoles a los jubilados tasas de rendimiento inferiores a las de mercado.

El sistema de capitalización individual significa que cada uno administra sus fondos como lo considere pertinente y, por último, existe el sistema de capitalización individual con cuotas mínimas obligatoriamente impuestas por el gobierno, establecido, por ejemplo, en Chile.

### **La situación actual**

Antes de aludir a las cifras que muestran la situación del momento es importante destacar que las deudas actuales del llamado sistema de previsión existirán cualquiera sea la política que se adopte en el futuro. Esta deuda no surge como consecuencia de que se introduzca un cambio en el sistema; es, por el contrario, consecuencia del sistema vigente. Debe también tenerse presente que si se mantiene el sistema vigente las deudas y los problemas que venimos comentando serán necesariamente mayores. A pesar de las magras retribuciones que hoy reciben los así llamados "beneficiarios", el sistema no se autofinancia y requiere sustanciales transferencias del Tesoro. Durante el ejercicio 1990 los aportes del Tesoro (que incluyen los impuestos establecidos para financiar el sistema jubilatorio) ascendieron a 1.096 millones de dólares, a los cuales deben agregarse 628 millones de dólares que aportó durante el mismo período el Banco Central.

La situación actual puede descomponerse en tres rubros: a) Deuda con los jubilados por incumplimiento de las disposiciones legales referentes al pago de los haberes jubilatorios según el 82% del sueldo medio de los trabajadores en actividad: 6.500 millones de dólares. Unilateralmente se ha establecido la refinanciación de este monto con un bono a diez años.

b) Deuda de lo que debería abonarse el primer año a todos los jubilados según las disposiciones legales vigentes: 10.000 millones de dólares de deuda que va decreciendo anualmente de acuerdo con la mortalidad). c) Deuda global con todos los aportantes activos hasta el momento: 67.000 millones de dólares, lo cual significa un desembolso de 4.000 millones de dólares en el primer año (monto que es en general decreciente según sea la distribución eraria).

Si no se produjera el corte del sistema la deuda de los últimos dos rubros ascenderá dentro de diez años a 90.900 millones de dólares.

### **Costo de oportunidad**

La imposición del sistema estatal significó un costo altísimo para los actuales jubilados, quienes de haber podido disponer de sus aportes en la forma que estimaran más conveniente hubieran obtenido ingresos muy superiores a los que perciben en la actualidad.

Al respecto hemos realizado una estimación suponiendo el caso de un obrero industrial que trabajara y aportara durante 35 años, suponiendo que su salario fuera de 300 dólares mensuales y aportara 60 dólares mensuales (en promedio, 10% del empleado y 11% del empleador). Si hubiera invertido sus aportes a una tasa del 5% nominal anual dispondría al jubilarse de la suma de 79.095 dólares. Si esa suma la invirtiera a la tasa Libor actual de 6,50% anual obtendría una renta mensual de 427,92, lo cual significa un 350% más que la jubilación mínima actual, y al fallecer le dejaría a sus hijos 79.095 dólares como herencia. Si decidiera guardar bajo el colchón los 79.095 dólares tendría una "renta" mensual de 329,17 dólares -suponiendo 20 años de vida pasiva-, lo cual significa 270 % más que la jubilación mínima actual.

### **El caso chileno**

La reforma de 1980 en Chile tiene básicamente cinco características: a) Se establecieron instituciones llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales debían tener como único objetivo la administración de los aportes de los trabajadores. b) El trabajador activo debe realizar un aporte mínimo del 13,44% a la AFP que elija. c) El gobierno garantiza un rendimiento mínimo de las AFP. d) La edad para jubilarse es obligatoriamente de 65 años para el hombre y 60 para la mujer a menos que cuente con fondos suficientes para garantizarse una pensión mínima equivalente al 50% de su remuneración de los últimos diez años. e) El gobierno emitió un "Bono de Reconocimiento" por el monto que el trabajador activo aportó hasta el momento de su pase a una AFP. Dicho bono es depositado en la AFP que el trabajador ha elegido para continuar con sus aportes. Dicha institución cobrará del gobierno el importe correspondiente al bono al momento de jubilarse el titular.

Este sistema, si bien significa una mejora respecto de la situación anterior, adolece de algunos inconvenientes. En primer lugar no se permite la participación de otras instituciones, ya sean bancos, financieras, compañías de seguros, las propias empresas comerciales o industriales que deseen organizar su sistema previsional para sus empleados q otras entidades que merezcan la confianza del aportante. En segundo lugar, el monto mínimo obligatorio significa una mal asignación de recursos, puesto que de no -existir la imposición el titular hubiera destinado el fruto de su trabajo a otro tipo de inversión o a atender necesidades más urgentes. Si el trabajador hubiera aportado el monto requerido en la misma dirección, la imposición resulta superflua. Los mismos fundamentos generales son aplicables a la edad para jubilarse y los requerimientos para adelantar la jubilación. En Chile, a los trabajadores autónomos se les dio la posibilidad de ingresar o no en el sistema de las AFP y prácticamente la totalidad decidió buscar otras formas de prever su futuro. En tercer lugar, las garantías gubernamentales de rendimientos se traducen en que, en su caso, el resto de la población debe financiar rendimientos que de otra manera hubieran sido menores.

### **La propuesta**

Hemos mencionado antes que la previsión social con anterioridad a la era de la compulsión, en gran medida se realizaba a través de inversiones inmobiliarias, lo cual fue destruido, entre otras cosas, a través de la ley de alquileres. También debe mencionarse la cantidad de instituciones filantrópicas, fraternidades, sociedades de socorros mutuos y montepíos que no limitaban su ayuda a los miembros de dichas entidades. Esto fue también deteriorado con la aparición del "Estado benefactor" y la previsión social del gobierno, que irrumpió juntamente con la inflación monetaria, que derrite los salarios en términos reales. todo lo cual se tradujo en el sistema más antisocial y expropiatorio que pueda imaginarse.

La actual situación no puede resolverse agregando al -enjambre de la jubilación estatal una privada, puesto que esto no contempla la situación de las personas de menores ingresos que no pueden financiar simultáneamente dos sistemas jubilatorios. Sin duda esta situación se agrava notablemente silos sistemas jubilatorios llamados privados no sólo se basan en aportes compulsivos sino que una buena parte de los mismos pasa también obligatoriamente a manos de organizaciones sindicales.

Por esto es que la solución al problema jubilatorio reside en abrir las posibilidades para que la gente elija el modo en que decida prever su futuro.

Puesto que el área de la seguridad social está vinculada en general a la política económica e institucional, los siguientes pasos que se sugieren no pretenden explicitar una mención taxativa de cada una de las medidas a seguir: 1) refinanciación de la deuda global mencionada más arriba a través del electo combinado de la realización de activos y la reducción del gasto público durante los primeros cinco años, pasados los cuales los montos permiten la financiación contra Rentas Generales. No consideramos que tenga sentido diseñar en este punto un esquema de ingeniería financiera dadas las condiciones cambiantes

en el flujo de fondos. De lo que se trata es de cancelar lo antes posible las deudas, las cuales, como ya se ha hecho notar, no aparecen como consecuencia del corte a un nuevo sistema sino de la existencia del actual; 2) liquidación de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional y sustitución del Instituto Nacional de Previsión Social por el de Ente Transitorio para la Cancelación de Deudas Previsionales, el cual tendrá a su cargo el pago de los jubilados actuales. Los créditos que los futuros jubilados tengan contra el gobierno serán cancelados a medida que se vayan jubilando los respectivos titulares por el Tesoro Nacional; 3) abrogación de la Resolución 19.106/87, donde se establecen regulaciones para los Seguros de Retiro donde se les otorga la exclusividad para administrar los fondos de pensión, estableciéndose su capital mínimo y las . correspondientes inversiones que puedan realizar; 4) liquidación del INDER para que las empresas aseguradoras puedan reasegurarse allí donde consideran se preservan de mejor modo sus activos; 5) abrogación del fuero previsional; 6) dado que en esta propuesta la previsión puede canalizarse hacia las áreas que los interesados consideren pertinentes, la regulación no se limita a los sectores del seguro y financieros en general sino que se extiende a toda la actividad económica, lo cual, desde luego, incluye la posibilidad de operar con las divisas que elijan las partes contratantes y la participación de empresas extranjeras, y 7) abrogación de las disposiciones que obstaculizan la plena vigencia del Título XII del Código Civil sobre el contrato oneroso de renta vitalicia.

Martín Krause

Alberto Benegas Lynch (h)

---

\* Resumen del trabajo completa que puede obtenerse en ESEADE junto con los anexos estadísticos correspondientes.

*Nota:* Gustavo Lazzari colaboró en la investigación, redactó y compiló las estadísticas de los anexos que acompañan al informe completo. Ricardo Rojas brindó interesantes comentarios y sugerencias.