

anses

Ley de Movilidad de la Seguridad Social: hacia un esquema óptimo de actualización de las prestaciones

Dirección Estudios de la Seguridad Social
Diciembre 2020

Argentina **unida**



Argentina
Presidencia

anses.gob.ar

Resumen Ejecutivo

La seguridad social es, por su gravitación y alcance, una de las herramientas más importantes de la que dispone el Estado para asegurar cierto nivel de vida a sus ciudadanos/as, así como para aplicar políticas de redistribución de ingresos. El diseño del sistema de seguridad social resulta, entonces, un eslabón fundamental en el modelo de desarrollo de un país. El mecanismo de actualización de las prestaciones, principalmente en la previsión social, es uno de los elementos más relevantes para contribuir a la suficiencia, sustitución y sustentabilidad, tres características que todo sistema virtuoso debería lograr.

La experiencia de actualización automática de las prestaciones de la seguridad social forma parte solo de la historia reciente de nuestro país. Las jubilaciones y pensiones permanecieron congeladas desde incluso antes de la reforma de 1994 y hasta mediados de 2002, sufriendo una fuerte pérdida en términos reales. A partir de entonces, comenzó un período de seis años de aumentos por decretos que lograron una fuerte recuperación del poder adquisitivo de las prestaciones, principalmente las de los/as beneficiarios/as de los haberes más bajos. Sin embargo, es recién en 2008 que se sanciona, por ley, una fórmula de actualización semestral de los haberes previsionales que comenzó a regir en 2009 y consideraba los recursos de la seguridad social, la evolución de los salarios y de los beneficios previsionales como sus principales variables. Mediante la Ley 27.160 de mediados de 2015, dicha fórmula se extiende también a las asignaciones familiares contributivas y no contributivas, así como a los tramos del ingreso del grupo familiar que las determinan. Así, más de 17 millones de prestaciones, de más de 12 millones de titulares, comienzan a ser actualizadas por esta movilidad automática. A fines de 2017, también por ley, se cambia la mencionada movilidad por una de actualización trimestral compuesta, mayormente, por la evolución de los precios y, en menor medida, por la evolución salarial.

A fines de 2019, mediante la Ley 27.541, se suspende, primero por seis meses y luego, como consecuencia de la pandemia del COVID 19, por el término de un año, la aplicación de la movilidad. La misma Ley crea una Comisión Bicameral Mixta, integrada por miembros de ambas cámaras legislativas, así como por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, la cual recientemente obtuvo dictamen de mayoría para proponer una fórmula de movilidad que recupera la esencia de la de 2008 y que será en breve remitida para su tratamiento parlamentario.

En el marco de un nuevo debate sobre el mecanismo de actualización de las prestaciones, el objetivo del presente documento es estudiar con detalle el camino ya recorrido. Aprender de las experiencias pasadas, analizando las virtudes y defectos de las fórmulas ya aplicadas y brindar las herramientas para que, tanto las y los decisores de políticas como la sociedad en su conjunto, cuenten con la mayor información posible y puedan sacar sus propias conclusiones. Entendiendo que resulta menester recuperar, más temprano que tarde, una forma de actualización automática de las prestaciones de la seguridad social que otorgue previsibilidad a los/as beneficiarios/as, permita recomponer el valor real de las prestaciones, vincule de forma genuina los salarios en actividad con los ingresos en la pasividad, sea jurídicamente robusta y sustentable en el largo plazo.

Ley de Movilidad de la Seguridad Social: hacia un esquema óptimo de actualización de las prestaciones

I. Introducción

La seguridad social es, por su gravitación y alcance, una de las herramientas más importantes de la que dispone el Estado para asegurar cierto nivel de vida a sus ciudadanos/as, así como para aplicar políticas de redistribución de ingresos. El diseño del sistema de seguridad social resulta, entonces, un eslabón fundamental en el modelo de desarrollo de un país. Dentro de la seguridad social encontramos a la previsión como uno de sus principales componentes. Sabino (1998) define a la previsión social como “el conjunto de normativas e instituciones que se establecen para garantizar que los trabajadores puedan disponer de un beneficio que les garantice una supervivencia con una calidad de vida socialmente aceptable al término de su vida laboral, o si esta se interrumpe por motivos de invalidez”.

Un sistema de previsión social virtuoso, además de ser universal y equitativo, funcionará correctamente si logra garantizar un piso mínimo a todos los/as beneficiarios/as, permite suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida (Rofman y Carranza, 2005) y es sustentable en el tiempo (Calabria y Gaiada, 2019). En resumen, suficiencia, sustitución y sustentabilidad parecerían ser, junto con el componente de distribución, las características deseadas para un sistema previsional óptimo. Uno de los aspectos principales dentro del sistema previsional es el mecanismo a través del cual se actualizan las prestaciones. A no ser que se establezcan movibilidades diferenciales según los niveles de ingresos, en la mayoría de los países, el componente equitativo y de redistribución, lo otorga la fórmula de cálculo inicial del haber. Así, por ejemplo, sucede en la Argentina cuya fórmula de cálculo se establece en 1,5% por cada año aportado, con un mínimo de 30 años, aplicado a la remuneración promedio de los últimos 10 años, más un concepto de suma fija, denominado prestación básica universal (PBU)¹. Es este último componente fijo el que otorga la progresividad del sistema, otorgando mayores tasas de sustitución, definida como el ratio entre salario en actividad y el haber en pasividad, a los/as trabajadores/as de más bajos ingresos. A continuación, en el Grafico 1, se detalla la evolución de la tasa de sustitución teórica de una persona que culmina su etapa activa con 30 años de aportes habiendo percibido toda su vida el mismo salario. Tal como puede observarse, de acuerdo a los parámetros actuales, una persona que percibe el salario mínimo, vital y móvil (SMVM) recibiría una tasa de sustitución del 95,9%, cifra que desciende al 72,4% para quienes perciben 1,5 SMVM, al 65,5% para quienes perciben 2 SMVM y continúa descendiendo paulatinamente hacia tasas en torno al 50% para quienes perciben desde 5 SMVM en adelante².

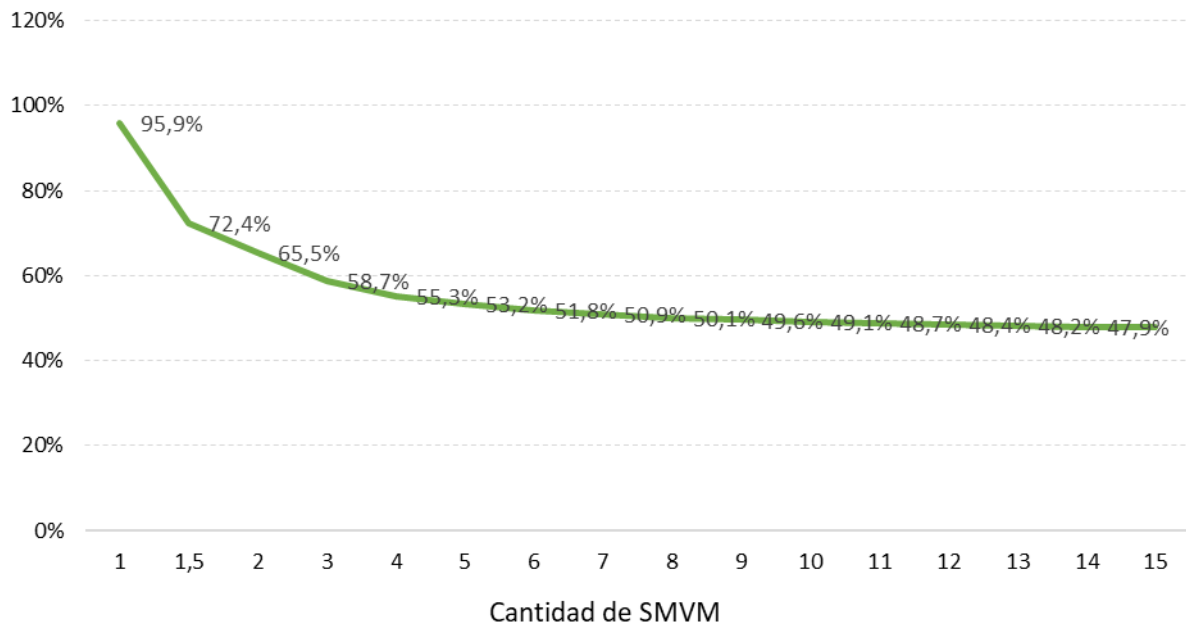
Sin embargo, tal como fuera mencionado anteriormente, es el mecanismo de actualización de los haberes uno de los componentes principales del sistema previsional y del que, en gran parte, dependerán las características de suficiencia, sustitución y sustentabilidad. El siguiente documento tiene como objetivo, en el marco de la discusión de una nueva Ley de Movilidad, analizar el pasado reciente en la Argentina, así como las características de las

¹ Cuyo valor es actualmente de \$7.756.

² Es importante mencionar, a modo de referencia, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece como recomendación en su Convenio 102 (sobre Estándares Mínimos de Seguridad Social) una tasa de sustitución para los retiros de vejez del 40% (1952), porcentaje que se incrementó en el Convenio 128 a 45% (1967).

fórmulas ya aplicadas y de la presentada recientemente en el Congreso de la Nación, con el fin de intentar aportar algo de claridad al debate. Para ello, más allá de esta introducción (Sección I), el documento se dividirá en tres secciones: la Sección II realizará un repaso por los mecanismos de actualización empleados desde la reforma de 1994; la Sección III estudiará, en tres subsecciones, las características de suficiencia, sustitución y sustentabilidad de las distintas fórmulas aplicadas y finalmente, en la Sección IV se expondrán las conclusiones principales.

Grafico 1. Tasa de sustitución, según salario en actividad, múltiplos del SMVM.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

II. La historia (no tan) reciente

Previo a la sanción de la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria en 2008, en nuestro país no existió otro mecanismo de actualización de haberes que perdurara en el tiempo, sino que hubo décadas enteras en que las jubilaciones se actualizaban -si es que lo hacían- por decreto. O, peor aún, recordaremos que incluso hubo un tiempo en que los decretos presidenciales se utilizaron para bajar los haberes en lugar de incrementarlos³.

En rigor, con la Ley de Convertibilidad (1991), el Estado vetó la posibilidad de indexación de las prestaciones. Luego, con el cambio estructural del sistema previsional del año 1994 (Ley 24.241) que introdujo un régimen de capitalización con administración privada de fondos de pensiones (AFJP), se estableció un criterio basado en la evolución de un indicador del aporte personal promedio ingresado al sistema (AMPO), que no tuvo prácticamente vigencia pues en 1995 (mediante la Ley 24.463) se definió que la movilidad debía determinarse en cada Ley de Presupuesto. En 1997, mediante el Decreto 833 se creó el Módulo Previsional (MOPRE), un indicador cuya cuantía era determinada discrecionalmente por el Estado Nacional y sobre cuya evolución se ajustarían las

³ Tal como sucedió en julio de 2001 cuando algunas jubilaciones y pensiones sufrieron quitas de hasta un 13%.

prestaciones, algo que nunca ocurrió (Carpenter, 2020). Es decir, los haberes permanecieron congelados durante prácticamente toda la década de los '90 y hasta julio de 2002 cuando la jubilación mínima tuvo un incremento del 33,3%, pasando de \$150 a \$200. Desde entonces, con mayor intensidad entre 2003 y 2008, comenzó a implementarse una política sistemática de incremento de haberes. En el mencionado período de seis años se sucedieron 14 aumentos por decreto que actualizaron inicialmente solo las prestaciones mínimas y, posteriormente, a partir de 2004, se incluyeron aumentos con tasas diferenciales en los tramos de haberes medios. Recién a partir de 2006 se incluyeron a los haberes más altos en estos decretos. El efecto resultante de estos aumentos diferenciales fue un proceso de ascenso de los segmentos más bajos cuyos/as beneficiarios/as fueron quienes habían sufrido más fuertemente los efectos de la crisis que explotó en 2001.

Con el objetivo principal de otorgar previsibilidad a los/as beneficiarios/as reparando una deuda histórica es que, a mediados de 2008, se sanciona la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria que establecía aumentos semestrales a aplicarse en marzo y septiembre de cada año de acuerdo a la evolución de los salarios, la recaudación tributaria y total de la ANSES y los beneficios previsionales que liquida dicho organismo. Exactamente, la fórmula de cálculo de movilidad ("m") aplicable en marzo era la siguiente:

$$mm = 0,50 \times RTm + 0,50 \times Wm$$

mientras que la movilidad aplicable en el mes de setiembre de cada año era:

$$ms = \begin{cases} a = 0,50 \times RTs + 0,50 \times Ws & \text{si } a \leq b \\ b = 1,03 \times R & \text{si } a > b \end{cases}$$

donde "RT" era la variación de los recursos tributarios por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la ANSES) elaborado por el organismo, el mismo comparaba semestres idénticos de años consecutivos (segundo semestre del año "t-1" respecto a "t-2" para marzo del año "t" y primer semestre del año "t" respecto al primer semestre del año "t-1" para septiembre del año "t").

"W" era la variación del índice general de salarios publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) publicado por la Secretaría de Seguridad Social (SSS), el que resulte mayor. Para marzo del año "t" se observaba la evolución entre diciembre y junio del año "t-1" y para septiembre del año "t" la acontecida entre junio del año "t" y diciembre del año "t-1".

"R" era la variación de los recursos totales por beneficio de la ANSES (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la ANSES). El mismo comparaba para el año "t" la evolución de los recursos totales del año "t-1" respecto a los del año "t-2".

Finalmente, "b" era el tramo de la función de movilidad que operaba como eventual límite (o tope) y, tal como se observa en la fórmula, solo aplicaría, eventualmente, en septiembre.

Dicha fórmula actualizó los haberes previsionales hasta el año 2017 inclusive. Adicionalmente, en julio del año 2015 se sanciona la Ley 27.160 a través de la cual se extiende la actualización mediante esta fórmula de movilidad a las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) así como a los rangos de ingreso del grupo familiar (IGF) que se utilizan para su implementación. Desde entonces la movilidad no solo impacta en los más de 8,3 millones de beneficios previsionales (pertenecientes a 7,1 millones de beneficiarios/as), sino también en las asignaciones de casi 9 millones de niños/as y adolescentes (pertenecientes a más de 5 millones de familias), alrededor de 800mil asignaciones por cónyuge y más de 100mil asignaciones por embarazo, entre otras prestaciones. La Seguridad Social del Sector Público Nacional, actualizada mayormente por movilidad, representa el 10,5% del PIB, la función más relevante del gasto en el Presupuesto Nacional. Así, el derrotero de la movilidad incide en los presupuestos de la mayoría de las familias argentinas, consolidando un impacto macroeconómico de relevancia (Carpenter, 2020).

En diciembre de 2017 se sanciona la Ley 27.426 que reemplaza la movilidad anterior por una de aplicación trimestral compuesta en un 70% por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y en un 30% por la RIPTE.

$$\begin{aligned}
 MOV_{mar_t} &= 0,70 \cdot \left\{ \left(\frac{IPCN_{sept_{t-1}}}{IPCN_{jun_{t-1}}} \right) - 1 \right\} + 0,30 \cdot \left\{ \left(\frac{RIPTE_{sept_{t-1}}}{RIPTE_{jun_{t-1}}} \right) - 1 \right\} \\
 MOV_{jun_t} &= 0,70 \cdot \left\{ \left(\frac{IPCN_{dic_{t-1}}}{IPCN_{sept_{t-1}}} \right) - 1 \right\} + 0,30 \cdot \left\{ \left(\frac{RIPTE_{dic_{t-1}}}{RIPTE_{sept_{t-1}}} \right) - 1 \right\} \\
 MOV_{sept_t} &= 0,70 \cdot \left\{ \left(\frac{IPCN_{mar_t}}{IPCN_{dic_{t-1}}} \right) - 1 \right\} + 0,30 \cdot \left\{ \left(\frac{RIPTE_{mar_t}}{RIPTE_{dic_{t-1}}} \right) - 1 \right\} \\
 MOV_{dic_t} &= 0,70 \cdot \left\{ \left(\frac{IPCN_{jun_t}}{IPCN_{mar_t}} \right) - 1 \right\} + 0,30 \cdot \left\{ \left(\frac{RIPTE_{jun_t}}{RIPTE_{mar_t}} \right) - 1 \right\}
 \end{aligned}$$

Mientras estuvo vigente esta fórmula, es decir, entre septiembre de 2017 y diciembre de 2019, se observó una caída del 19,5% en términos reales de las prestaciones. Es por ello que, a fines de diciembre de 2019, mediante la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, se suspendió la movilidad de la Ley 27.426 y se estableció que el Poder Ejecutivo debería otorgar aumentos por decreto atendiendo prioritariamente a los/as beneficiarios/as de ingresos más bajo. Mientras tanto, comenzó a discutirse una nueva fórmula de actualización de las prestaciones en el marco de la Comisión Bicameral Mixta con representantes de ambas cámaras del Congreso y del Poder Ejecutivo que se creó a tal fin por la misma Ley de Solidaridad⁴. Desde entonces, hasta el momento de escribir este documento, se han otorgado cuatro aumentos por decreto que permitieron que el haber mínimo (que perciben más del 65% de los/as beneficiarios/as) obtenga en 2020 un incremento del 35,3%.

A principios del mes de noviembre, la mencionada Comisión y luego de más de 20 encuentros en el que participaron 24 expositores/as⁵, logró dictamen de mayoría para

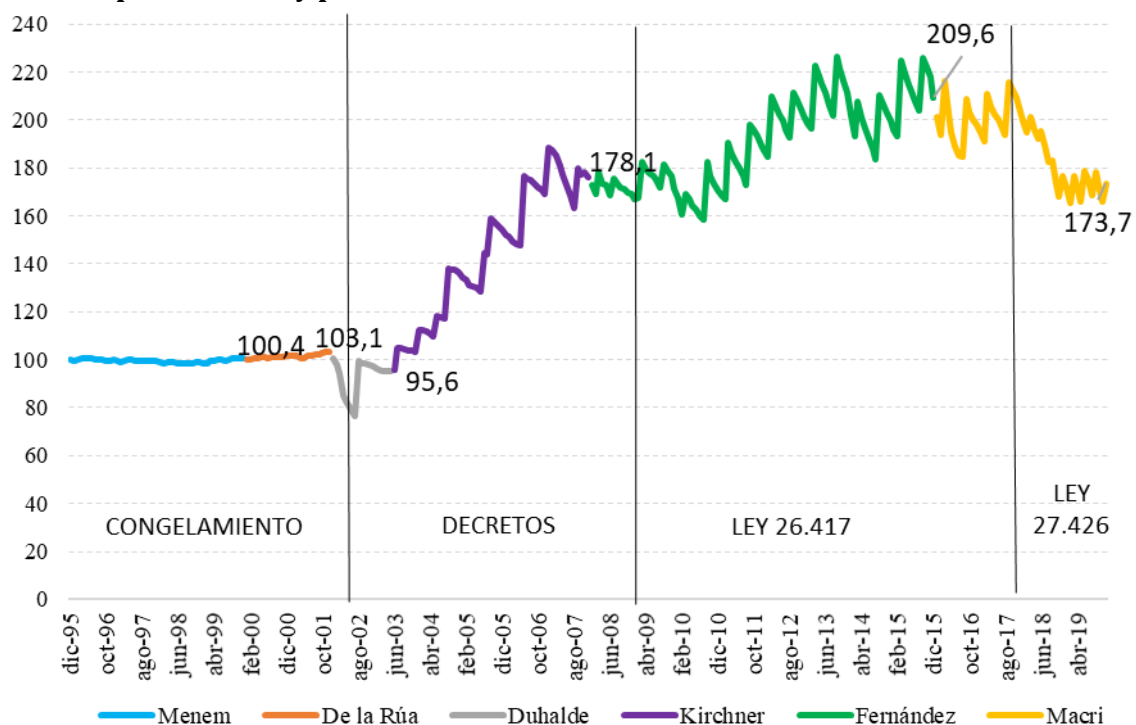
⁴ El plazo original era de 6 meses, pero, en el marco de la pandemia por el COVID-19, el mismo fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2020 por el artículo 1º del Decreto N° 542/2020 publicado en el Boletín Oficial del día 18/6/20.

⁵ Entre quienes se encuentran representantes del movimiento obrero (CGT, CTA), académicos/as, jueces, fiscales y camaristas de la Seguridad Social, abogados/as, representantes de la sociedad civil,

remitir al Poder Ejecutivo una propuesta de fórmula de movilidad que recupera la esencia de la sancionada en 2008, siendo prácticamente igual a la misma, con excepción de algunos ligeros cambios que serán analizados oportunamente en este documento.

Si bien, tal como se mencionó anteriormente, las virtudes de suficiencia, sustitución y sustentabilidad de cada una de las fórmulas será analizada en detalle en la sección posterior, luego de haber realizado un repaso por los distintos mecanismos de actualización de las prestaciones (o la ausencia de ellos) que rigieron en los últimos 26 años, resulta menester estudiar que aconteció con el valor real de las prestaciones, lo cual está directamente relacionado con la concepción de la seguridad social y del proyecto de país vigente en cada uno de estos momentos.

Gráfico 2. Haber mínimo en términos reales, según mecanismo de actualización de las prestaciones y presidencias. Período dic-95 – dic-19. Base dic-95 = 100.



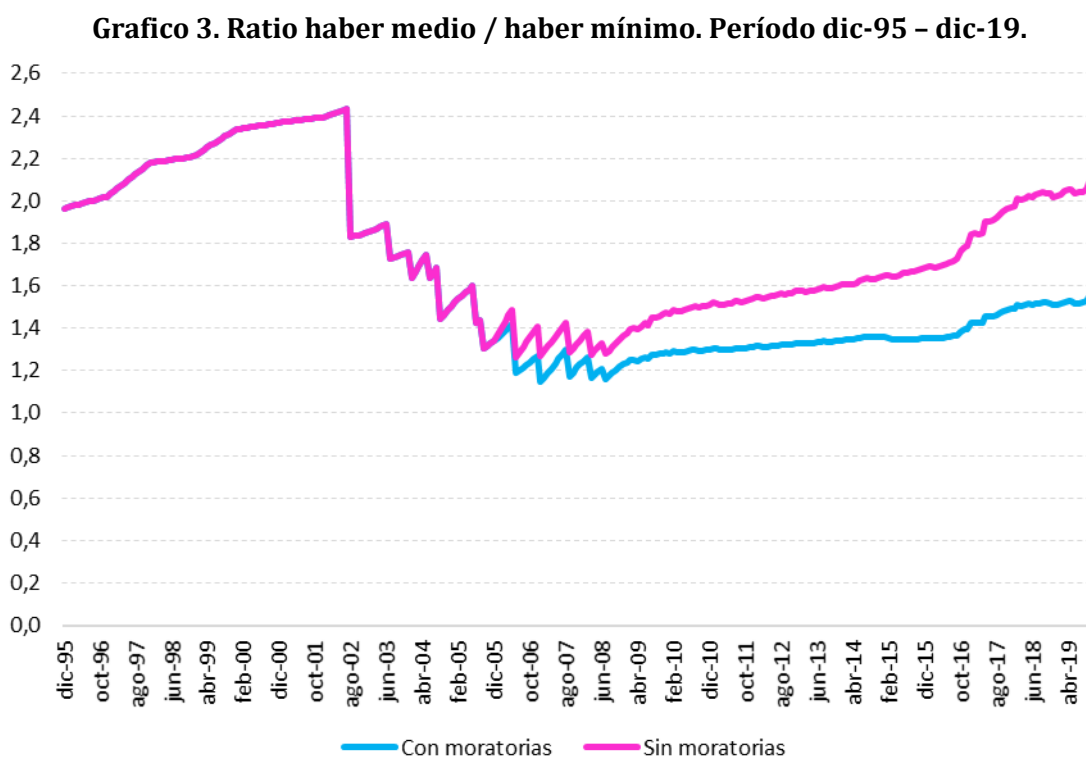
Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES, INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

Tal como puede observarse en el Gráfico 2, durante los casi ocho años (presidencias de Carlos Menem, Fernando De la Rúa y los primeros meses de la de Eduardo Duhalde) en los que los haberes estuvieron congelados, sufrieron una caída superior al 20%. Sin embargo, dicha caída se produjo exclusivamente en el primer semestre de 2002 como consecuencia de la aceleración de la inflación producto de la crisis socioeconómica por la que transitaba nuestro país. A partir de entonces, comienza un período de casi siete años de aumentos por decreto (la segunda mitad de la presidencia de Eduardo Duhalde, la totalidad de la presidencia de Néstor Kirchner y el primer año de la de Cristina Fernández), priorizando los aumentos a las y los beneficiarias/os de los ingresos más bajos, lo que permitió que el haber mínimo no solo recupere el 20% perdido en el primer semestre de 2002 sino que sea, en diciembre de 2008, un 69% más elevado en términos reales respecto de diciembre

consultores internacionales, representantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), exsecretarios de Seguridad Social y representantes de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).

de 1995. Desde entonces y durante nueve años (siete de la presidencia de Cristina Fernández y los primeros dos de la de Mauricio Macri) rigieron los aumentos semestrales otorgados mediante la movilidad de la Ley 26.417 que permitió acumular, hasta su última aplicación (septiembre de 2017), un incremento del 25,8% en términos reales respecto a diciembre de 2008 (lo que representa un 113%, es decir, más del doble, del haber mínimo de diciembre de 1995). En el bienio 2018-19 (los últimos dos años de la presidencia de Mauricio Macri), junto con el cambio de la fórmula de movilidad, los haberes sufrieron una caída en torno al 20% que, sin embargo, no logró borrar del todo las mejoras logradas con la movilidad anterior. El haber mínimo de diciembre de 2019 se encontraba un 1,3% por encima del de diciembre de 2008 (y casi un 72% más elevado que el de diciembre de 1995). Tal como fue mencionado anteriormente, suspendida por ley la movilidad de la Ley 27.426, se han otorgado cuatro aumentos en lo que va del año 2020 que lograron recomponer parcial y paulatinamente la caída de los últimos años, priorizando a los/as beneficiarios/as de los haberes más bajos.

En el mismo sentido, el Gráfico 3 nos permite analizar qué sucedió con el aspecto distributivo del sistema previsional que, tal como se mencionó anteriormente, si bien no es una propiedad atribuible exclusivamente al mecanismo de actualización de las prestaciones, sí es una virtud buscada en un sistema previsional óptimo.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES.

Tal como puede observarse en el gráfico antecedente, hasta mediados de 2002 el sistema era muy regresivo, con períodos donde el haber medio era casi 2,5 veces el haber mínimo. A partir de los aumentos por decreto, ciertos cambios normativos y el fenomenal aumento de la cobertura a través de las diversas moratorias previsionales implementadas, el sistema fue tornándose mucho más distributivo, logrando que el ratio haber medio / haber mínimo descienda a valores en torno a 1,6 si excluimos las moratorias y a 1,4 si consideramos dichos beneficios. A mediados de 2016, se implementaron una serie de

medidas cuyos efectos fueron regresivos, atentando contra el poder distributivo que había mostrado el sistema en los años anteriores. La principal de estas medidas fue la Reparación Histórica (RH), que consistía en el reajuste de haberes de aquellas personas que habían iniciado juicio por el cálculo de sus prestaciones previsionales (alrededor del 10%) o que estarían en condiciones de hacerlo (aproximadamente el 90% de los/as beneficiarios/as que recibieron el programa). Al implicar el reajuste de los/as beneficiarios/as de haberes más altos el sistema se volvió más regresivo y el haber medio sin moratorias volvió a ser más del doble del haber mínimo.

III. Análisis de las características de las fórmulas implementadas/propuestas

Tal como se ha mencionado anteriormente, tres virtudes buscadas en un sistema previsional óptimo y que se encuentran directamente relacionadas con el mecanismo de actualización de las prestaciones son la suficiencia, la sustitución y la sustentabilidad. A continuación, se realizará una comparación entre las dos fórmulas de movilidad vigentes en la historia reciente de nuestro país (por un lado, la de 2008, que es a su vez, prácticamente igual a la recientemente aprobada por la Comisión Mixta; y por el otro, la vigente en el bienio 2018-19 y suspendida en diciembre de 2019).

III. A Suficiencia

Asegurar un poder adquisitivo digno es, sin lugar a dudas, uno de los objetivos primordiales de un sistema previsional y, posiblemente, la mayor responsabilidad atribuible a la fórmula de actualización de los haberes. Al respecto, algunos autores (Uthoff, 2020) señalan que “la movilidad previsional se puede entender como un mecanismo que protege el poder adquisitivo del haber jubilatorio contra el riesgo inflacionario”. Sin embargo, tal como señala Carpenter (2020), resulta evidente la fuerte vinculación existente entre la evolución macroeconómica y el sistema previsional, en una relación de ida y vuelta. En este sentido, la inestabilidad macroeconómica, la sucesión de crisis y sus consecuencias en la evolución del PIB y la recaudación, el desempleo, la inflación, los salarios y la formalidad, resultan determinantes para el desempeño de una fórmula de actualización de las prestaciones. En una economía que se contrae y con una inflación que se acelera, no existe fórmula de movilidad que resulte airosa.

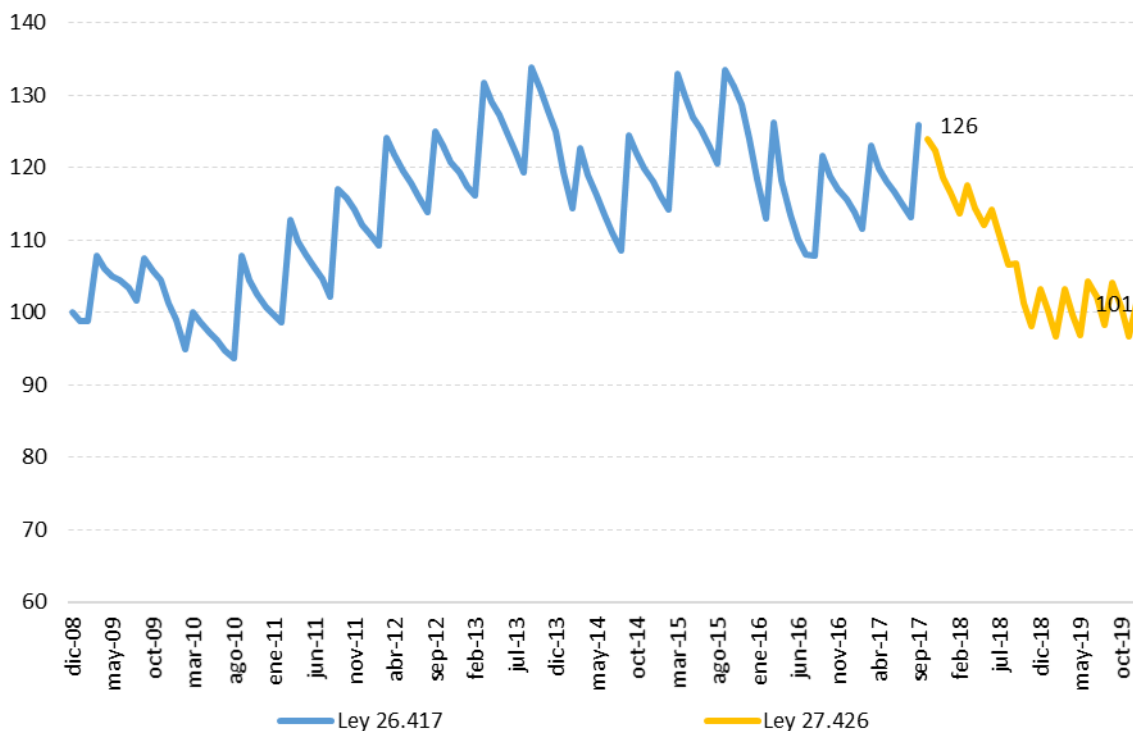
Lógico es que, en un contexto en el que se contrae la economía, los salarios reales caen y se destruyen puestos de empleo registrado, una fórmula que tenga IPC otorgaría un incremento mayor respecto al que brindaría una que tenga salarios y recaudación; sin embargo, también es cierto que, en un contexto de crecimiento económico y recuperación de los salarios, la única forma de que los/as jubilados/as y pensionados/as participen de esa ganancia es a través de la inclusión de esas variables en la fórmula de actualización. En otras palabras, la actualización vía recaudación y salarios presenta un comportamiento procíclico: los períodos de crecimiento permiten sensibles incrementos de los valores, mientras que, si cae el PBI, suele suceder que impacta negativamente sobre el indicador (CEPA, 2020). Sin embargo, dado que, más allá de los vaivenes de un año en particular, la tendencia de las economías es de crecimiento, resulta esperable que una fórmula que contemple recaudación y salarios, en el mediano o largo plazo, otorgue una movilidad más elevada que una compuesta mayormente (o incluso únicamente) por IPC.

Asimismo, hay quienes sostienen que, al no incluir la evolución de los precios, en un contexto de fuerte crecimiento de los precios, los/as jubilados/as podrían sufrir grandes pérdidas e incluso que sus haberes podrían pulverizarse. Claramente, dicho argumento

carece de total lógica, en tanto y en cuanto, más allá de que la mitad de la fórmula está compuesta por los salarios -que en el mediano y largo plazo suelen acompañar e incluso ganarle la carrera a los precios-, la otra mitad corresponde con la evolución de los recursos tributarios de la ANSES que se componen, en más de un 90%, de impuestos que acompañan a los precios (débitos y créditos bancarios, impuesto al valor agregado -IVA-, impuesto a los combustibles y a los cigarrillos). Es decir, implícitamente, detrás de los recursos tributarios, tanto la fórmula de 2008 como la propuesta actualmente, incorporan a los precios.

A continuación, se estudiará el desempeño observado de las distintas fórmulas de movilidad implementadas, es decir, la que posea explícitamente IPC (Ley 27.426) y la que no (Ley 26.417). Una de las alternativas es analizar la evolución de lo efectivamente acontecido al aplicar cada una de las fórmulas de movilidad que estuvieron vigentes en la historia de nuestro país. Al respecto, pueden observarse los resultados del Gráfico 4. Mientras que en los casi 9 años que estuvo vigente la fórmula que actualizaba semestralmente de acuerdo a la evolución de salarios y recaudación, los haberes tuvieron un crecimiento real del 25,8%, en los dos años que las prestaciones se actualizaron de forma trimestral mediante una fórmula que contemplaba mayormente la inflación, los haberes cayeron un 19,5%.

Gráfico 4. Evolución del haber mínimo, según movilidad vigente en cada momento. Período dic-08 – dic-19. Base dic-08=100.

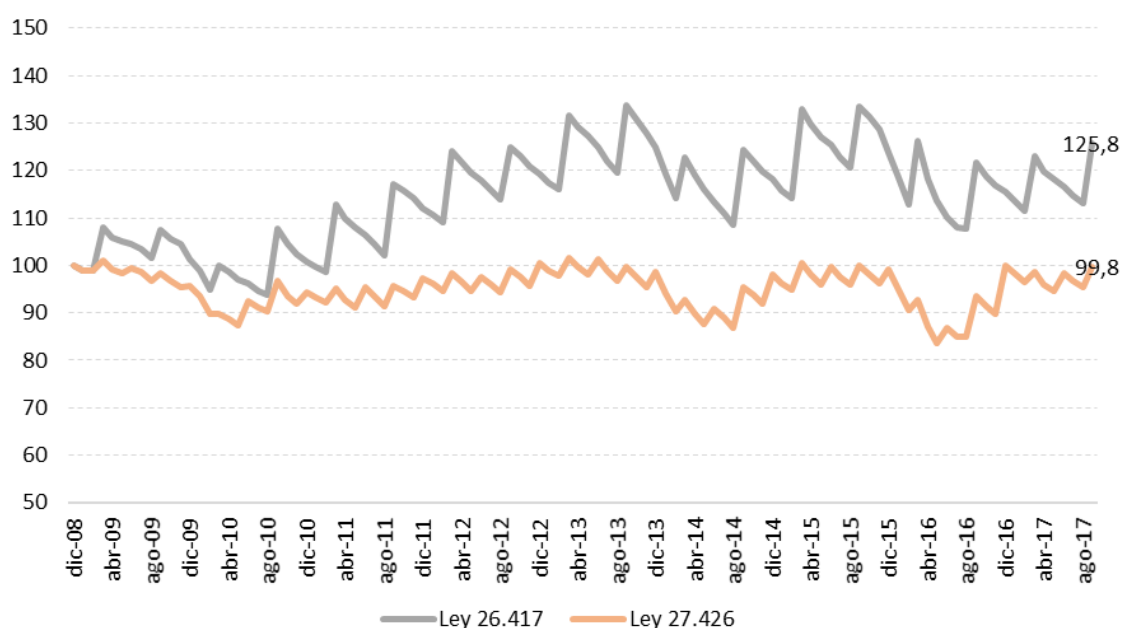


Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES, INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

Alguien podría objetar que las notorias diferencias entre el desempeño de ambas movilidades no son atribuibles a las bondades de cada fórmula sino a los distintos contextos macroeconómicos en los que rigieron. Al respecto, se analiza en el Gráfico 5 la evolución entre ambas fórmulas en el período que estuvo vigente la Ley 26.417. Como puede observarse, en todo el período analizado, la fórmula de la Ley 26.417 se encuentra por encima de la Ley 27.426. Fueron nueve años macroeconómicamente muy diversos,

con períodos de desaceleración (2009) y alza (2014 y 2016) de los precios, crecimiento (muy elevado en 2010 y 2011 y más moderado en 2013, 2015 y 2017) y caída (2009, 2014 y 2016) de la actividad económica. Así, observamos que, en el período diciembre de 2008 a septiembre de 2017, mientras que la movilidad de la Ley 26.417 permitió una mejora en términos reales del 25,8% (es decir, una tasa anual acumulativa equivalente a 2,6%), la movilidad de la Ley 27.426, de haber estado vigente en ese mismo período, hubiese otorgado una disminución del 0,2%, es decir, apenas hubiese logrado mantener el poder adquisitivo de las prestaciones. La movilidad de la Ley 26.417 incluso permitió incrementos reales en 2009 y 2012, dos años de caída económica, pero con salarios que evolucionaron favorablemente.

Gráfico 5. Evolución del haber mínimo, movilidades de Leyes 26.417 y 27.426. Período dic-08 - sep-17. Base dic-08=100.

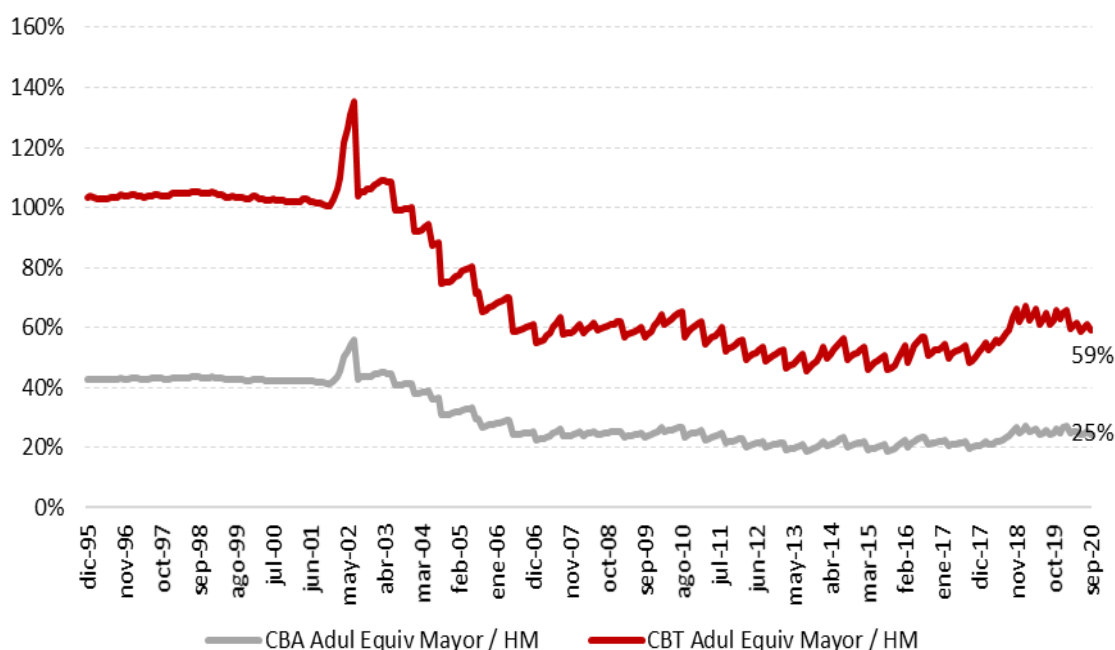


Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES, INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

Luego de haber analizado el desempeño de cada una de las dos fórmulas de movilidad implementadas en los últimos doce años y de cara a la inminente adopción de una nueva fórmula de movilidad, prácticamente igual a la aplicada entre 2008-17, resulta menester estudiar el nivel de partida de los haberes. Al respecto, una forma de estudiar el poder de compra de las prestaciones es relacionar el haber mínimo, que actualmente es percibido por más del 65% de los/as beneficiarios/as, respecto a la canasta básica alimentaria (CBA) y a la canasta básica total (CBT). Dado que las canastas elaboradas por el INDEC se realizan para un adulto equivalente, es decir, un varón de 30 a 60 años, se adaptó el valor de dicha canasta a 0,70 adulto equivalente que es, aproximadamente, el valor que le correspondería a un/a beneficiario/a previsional promedio⁶.

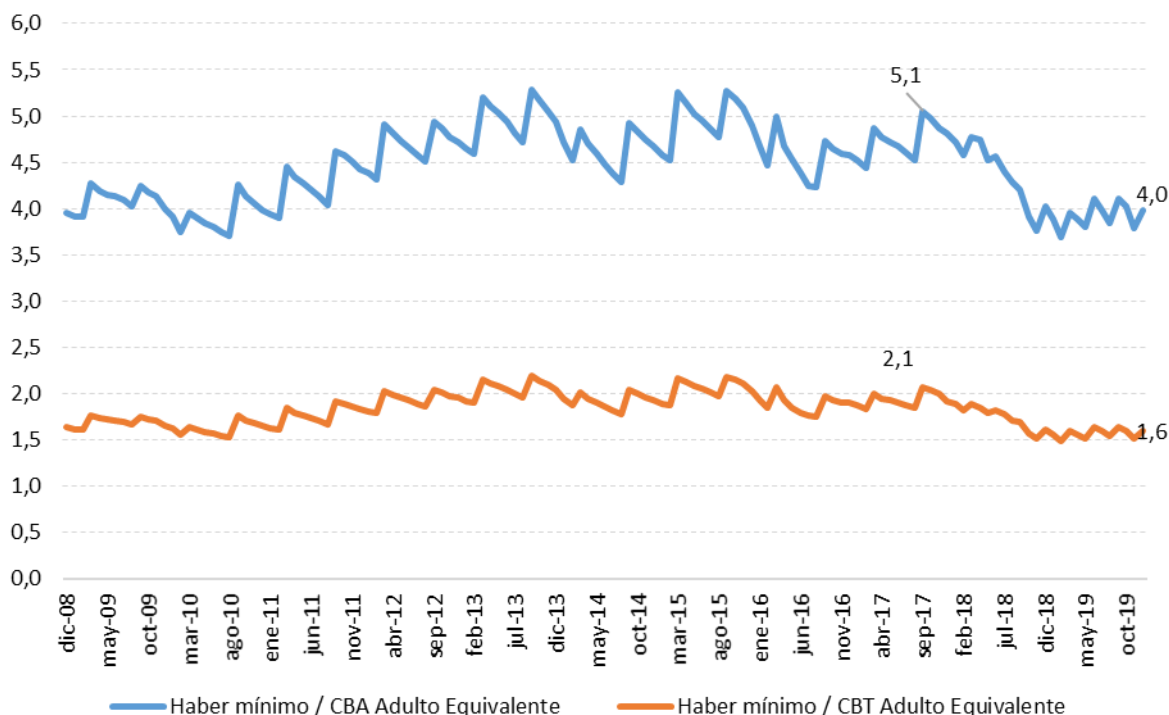
⁶ Una mujer de 61 a 75 años corresponde con 0,67 adulto equivalente mientras que una de más de 75 años representa 0,63 adulto equivalente. Por el lado de los hombres dicha cifras ascienden a 0,83 y 0,74, respectivamente (INDEC, 2020).

Gráfico 6. CBA y CBT para un adulto mayor respecto al haber mínimo. Período dic-95 – sep-20.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES, INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

Gráfico 7. Poder de compra del haber mínimo respecto a la CBA y CBT para un adulto mayor. Período dic-08 – dic-19.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES, INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

Como puede observarse en el Gráfico 6, durante los años '90 y principios de los '00, el ratio "CBT Adulto Equivalente Mayor / Haber Mínimo" superaba el 100% (con un pico de 135% en 2002), esto implicaba que un/a beneficiario/a de dicho haber no alcanzaba con sus

ingresos previsionales a comprar los insumos básicos para no vivir en situación de pobreza. Durante el período que estuvo vigente la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria, dicho ratio promedió el 54%. Ascendió a un promedio de 61% durante los dos años que rigió la movilidad de la Ley 27.426 y, de acuerdo al último valor disponible, se encuentra en 59%. En el mismo sentido, puede observarse en el Gráfico 7, que mientras que el haber mínimo podía comprar 1,6 CBT por adulto equivalente mayor en diciembre de 2008, a septiembre de 2017, luego de nueve años de la aplicación de movilidad de la Ley 26.417, el poder de compra ascendió a 2,1 CBT, para descender nuevamente a 1,6 a diciembre de 2019 luego de dos años de la aplicación de la Ley 27.426.

Respecto al ratio “CBA Adulto Equivalente Mayor / Haber mínimo”, el mismo se encontró en torno al 43% (con un pico de 56%) durante los '90 y principios de los '00. Durante el período que estuvo vigente la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria, dicho ratio promedió el 22%. Ascendió a un promedio de 24% durante los dos años que rigió la movilidad de la Ley 27.426 y, de acuerdo al último valor disponible, se encuentra en 25%. En diciembre de 2008 un haber mínimo podía comprar 4,0 CBA para adulto equivalente mayor, cifra que ascendió a 5,1 mientras duró la movilidad de la Ley 26.417 y descendió nuevamente a 4,0 en el último mes de vigencia de la Ley 27.426.

Los valores observados en los párrafos precedentes respecto al nivel de los haberes, nos permiten concluir que, si bien los mismos se encuentran muy por encima del poder adquisitivo que presentaban en la década de los '90 y los primeros años de los '00, durante el bienio 2018-19 perdieron gran parte de lo conquistado entre 2008 y 2017. En lo que va del año 2020, el haber mínimo logró recuperar una pequeña parte de lo perdido en los últimos años, pero aún se encuentra lejos de los valores reales de 2015. Resulta menester entonces que, paulatina pero constantemente, los haberes comiencen a recuperar poder de compra para volver a los niveles logrados. Establecer una fórmula que sea meramente (o mayormente) IPC, de máxima, aseguraría empatarle a la inflación mas nunca ganarle a la misma, dificultando o directamente impidiendo, lograr recuperar el nivel que las jubilaciones supieron tener hace apenas algunos años atrás. Más allá de los vaivenes propios de la macroeconomía, la tendencia económica de los países en el mediano y largo plazo es de crecimiento, es decir, al alza, por lo que resulta razonable pensar que incluir salarios y recaudación (que evoluciona de acuerdo al desempeño de los precios y de la economía real), sea un mecanismo que permitirá compartir con los jubilados/as, pensionados/as y titulares de asignaciones las mejoras de la economía y los aumentos de productividad.

III. B Sustitución

Tal como ha sido mencionado anteriormente, otro de los objetivos de un sistema previsional virtuoso y por extensión, de la fórmula de actualización de las prestaciones, es el de la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida. Esta lógica de salario diferido en el tiempo incluso es altamente mencionada en varios fallos judiciales. Más allá de los lógicos criterios redistributivos que un sistema previsional pueda y deba tener para evitar replicar (o incluso profundizar) en la etapa pasiva las inequidades del mercado laboral, tema que ya fue abarcado anteriormente en este documento y que por lo general se consigue con la forma de cálculo del haber inicial y no con el mecanismo de actualización, resulta lógico asumir que el sistema previsional debiera permitir que los ingresos en la pasividad no se disocien por completo de los ingresos de la actividad. Incluso, existen algunos regímenes especiales para algunas actividades (como los/as empleados/as judiciales, los/as docentes o los/as empleados/as de Luz y Fuerza) cuya actualización de

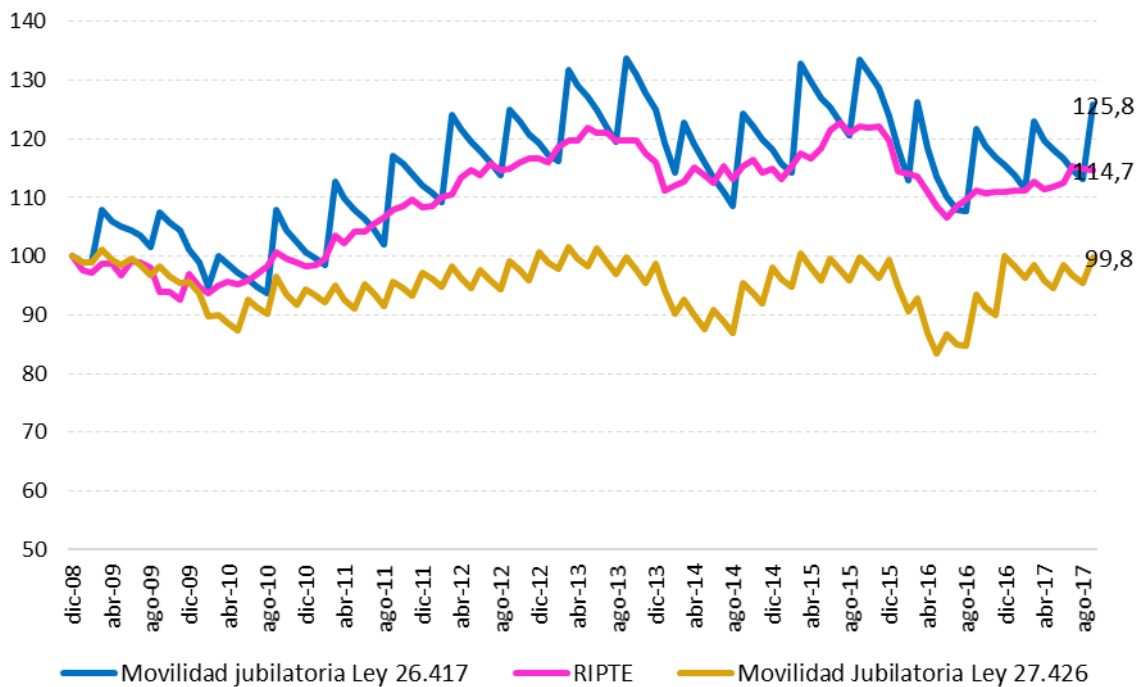
los haberes está directamente vinculada a las variaciones de los/as trabajadores/as en actividad. Lógicamente, este mecanismo resultaría impracticable para la totalidad del sistema previsional, por lo que incluir un componente que refleje la evolución salarial promedio sería una de las formas más eficientes para cumplir con el criterio de sustitución.

Al respecto, tanto la fórmula de la Ley 26.417 como la de la Ley 27.426, incorporan indicadores salariales en su ecuación. La primera de ellas los ponderaba en un 50%, tal como también sucede con la fórmula propuesta recientemente, mientras que la segunda lo hacía en un 30%. La fórmula vigente entre 2008-17 consideraba la variación más alta entre la RIPTE y el Índice de Salarios Nivel General (IS) elaborado por el INDEC mientras que la vigente entre 2018-19 solo contemplaba a la RIPTE. La fórmula propuesta recientemente, quizá en lo que es el cambio más importante respecto a la de 2008, establece como componente salarial solo la evolución de la RIPTE. El argumento explicativo detrás de este cambio proviene de la mayor fiabilidad que presenta la RIPTE respecto al IS. Mientras que la primera es calculada de forma ininterrumpida e invariable por el mismo organismo (la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS) desde julio de 1994, el segundo modificó en varias oportunidades la forma de cálculo e incluso estuvo discontinuado entre 2015 y 2017. Asimismo, la supremacía de la RIPTE también proviene de que se procesa sobre la base de datos de registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), es decir, no participan encuestas ni estimaciones de ningún tipo como sucede con el IS. Además, no solo es un indicador que no registró objeciones judiciales, sino que también se utiliza para otras actualizaciones como ser el cálculo de las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Luego de analizar las justificaciones sobre la importancia de incorporar un componente salarial dentro de la fórmula, resulta oportuno estudiar, no solo que ocurrió durante la vigencia de la movilidad de la Ley 26.417 respecto a los salarios, sino también qué hubiese ocurrido, en el mismo período, de estar vigente la movilidad de la Ley 27.426 que, si bien incluía a los salarios, lo hacía con una menor ponderación (30% vs 50%). Al respecto, se observa en el Gráfico 8 que en el mismo período que la RIPTE creció un 14,7% en términos reales, la movilidad de la Ley 26.417 lo hizo en un 25,8% mientras que la de la Ley 27.426 lo hubiese hecho en un -0,2%. Esto no solo nos demuestra que, de haber estado vigente, la fórmula compuesta en un 70% por IPC y en un 30% por RIPTE no hubiese permitido que los/as jubilados/as y/o pensionados/as participen en las mejoras de la economía y puntualmente de los salarios, sino que incluso hubiese atentado severamente contra la tasa de sustitución, considerada como el ratio entre el haber y el salario, implicando lo que jurídicamente se conoce como “descensos en pasividad”, es decir, un/a trabajador/a que se jubila con cierta tasa de sustitución, y que luego de varios años, percibe una significativamente menor. A modo de ejemplo, de acuerdo a los datos del Gráfico 8, una persona que se hubiese jubilado en diciembre de 2008 con una tasa de sustitución del 60%, a fines de 2017, con la movilidad que estuvo vigente, percibiría una tasa del 66%⁷ mientras que, de haber estado vigente la movilidad de la Ley 27.426, la misma hubiese descendido al 52% en el mencionado período. De haber extendido el plazo de análisis hasta diciembre de 2019, la tasa de sustitución hubiese sido del 65% en un caso (Ley 26.417) y del 54% en el otro (Ley 27.426).

⁷ De acuerdo a datos de registro de la ANSES, la tasa de sustitución promedio (sin considerar los beneficios con moratorias) del salario medio imponible ascendió del 56% en 2008 al 70% en 2017.

Grafico 8. Evolución de las movilidades de las leyes 26.417 y 27.426 y la RIPTE, en términos reales. Período dic-08 – sep-17. Base dic-08=100.



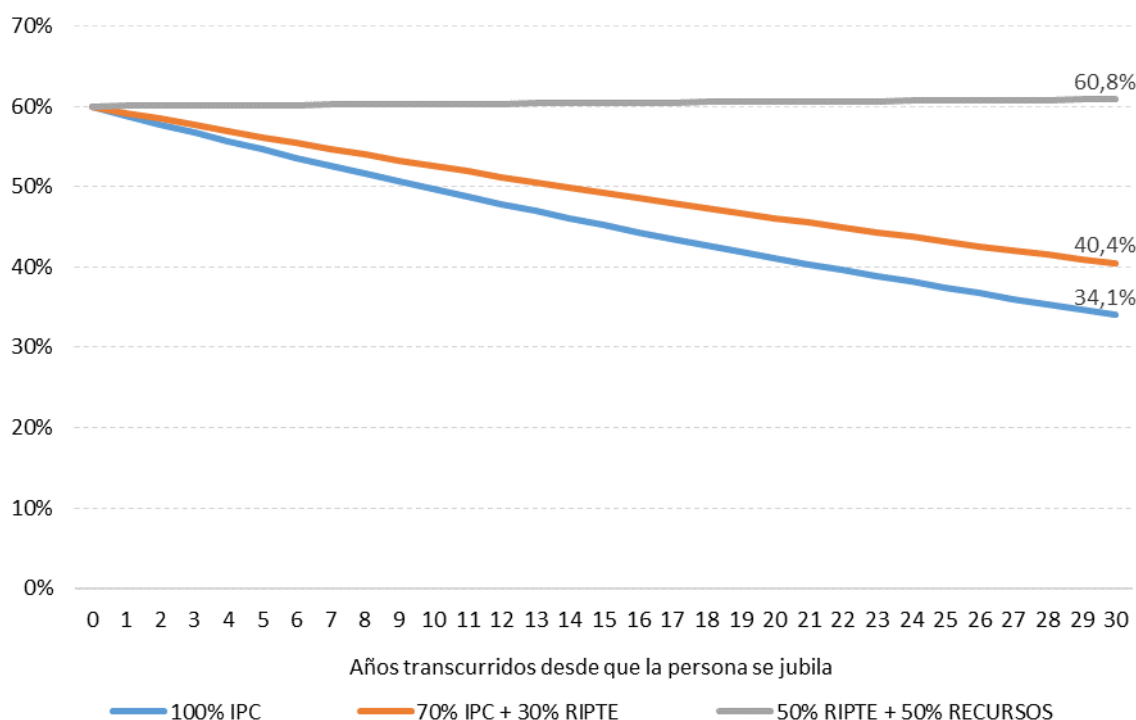
Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES, SSS (MTEySS), INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

Sin perjuicio de lo que haya ocurrido en un período de tiempo dado, el efecto negativo de tener una fórmula de actualización de las prestaciones que no incluya la evolución de los salarios, o que los incluya en una baja proporción, puede ser analizado con un simple ejercicio teórico. Asumiendo los siguientes supuestos: el IPC crece al 5% anual, los salarios (RIPTE) al 7% y la economía (PIB) al 2%. Una persona se jubila con un haber de \$60 mientras que su salario en actividad es \$100, es decir, su tasa de reemplazo al inicio es 60%. Suponiendo que esa persona vivirá 30 años luego de obtener su jubilación (ejemplo: una mujer que se jubila a los 60 y fallece a los 90 años), si sus haberes se actualizasen por recursos y salarios mantendría su tasa de sustitución (e incluso la elevaría levemente), mientras que si los haberes se actualizasen 70% por IPC y 30% por RIPTE luego de 30 años la tasa de sustitución inicial del 60% descendería al 40% y si se actualizasen únicamente por IPC sería inferior al 35%, es decir, casi la mitad de la tasa de sustitución que tenía al inicio (ver Gráfico 9). De hecho, tan es así, que si bien es cierto que en más de la mitad de los países el sistema de actualización incluye en su totalidad o mayormente al IPC⁸, no es menos cierto que en la mayoría de esos países, al no considerarse los salarios o hacerlo en una proporción muy baja, existen elevados reclamos acerca de que los/as jubilados/as no participan del crecimiento de la economía ni de los aumentos de productividad⁹.

⁸ Al respecto, puede consultarse Carpenter (2020), donde en un relevamiento de sobre 21 países encuentra que más del 60% utiliza el IPC como una de las variables de actualización de las prestaciones sino la única.

⁹ Tan es así que, por ejemplo, en Portugal a la evolución del IPC se le incluyó un componente relacionado al producto bruto interno (PBI) y que en España se está evaluando una modificación en el mecanismo de actualización de las pasividades.

Grafico 9. Evolución teórica de la tasa de sustitución, según mecanismos de actualización de las prestaciones.



Fuente: elaboración propia

Otra de las cuestiones de debate respecto a la movilidad de la Ley 26.417 y la evolución de los salarios está relacionada a la segunda ecuación de la fórmula. Frente a la propuesta elaborada por el Poder Ejecutivo, en conjunto con el dictamen de mayoría de la Comisión Bicameral Mixta, de retomar la fórmula sancionada en 2008, hay quienes sostuvieron planteos respecto a si el tope “b” aplicado en septiembre, no implicaría que los/as jubilados/as y/o pensionados/as en realidad no participen de las mejoras salariales. En ese sentido, puede señalarse que dicho temor no solo carece de lógica, sino que además ignora lo ya efectivamente ocurrido con un tope que opera exactamente igual al que aplicó entre 2008 y 2017. Tal como se ha señalado anteriormente, la fórmula presentada busca que los haberes previsionales acompañen el crecimiento de la economía y las mejoras de los salarios de las y los trabajadoras/es. Establece aumentos semestrales en torno a tres variables principales: salarios, beneficios previsionales y recaudación tributaria de la ANSES y, en la movilidad del mes de septiembre, incorpora también, la recaudación total del organismo. Esta última variable, que también contiene de modo implícito la evolución de los salarios al estar compuesta en más de un 50% por aportes y contribuciones, se utiliza solamente una vez al año y se aplica solo en caso de que la variación de los salarios y de la recaudación tributaria supere en más un 3% a la de recaudación total. Esto significa que, si la evolución de los salarios y la recaudación tributaria de la ANSES fuera mayor a la recaudación total del organismo, la ANSES pagará prestaciones por arriba de un 3% del total de lo que recauda. Es decir que, en momentos de crecimiento económico (y por ende de los salarios y la recaudación), una parte de esas ganancias serán compartidas con los/as jubilados/as y/o pensionados/as. Asimismo, este instrumento también da un margen para que, en momentos de caída de la actividad, se puedan otorgar aumentos por encima de la evolución de los recursos. Esta situación es excepcional y ocurrió solamente en tres de los nueve años de vigencia de la fórmula, garantizando de todas maneras que las jubilaciones y pensiones igualmente superaran la evolución de precios y salarios. De

hecho, en dos de los tres años que aplicó el tope, la movilidad igualmente superó a la inflación. Tal como puede observarse en el Gráfico 8, incluso con el tope, la movilidad de la Ley 26.417 tuvo un desempeño muy superior al de los salarios en el acumulado de 2009 a 2017. Los haberes tuvieron incrementos por encima de la evolución de la RIPTE en seis de los nueve años que rigió dicha forma de actualización.

En resumen, una fórmula virtuosa de movilidad de las prestaciones debe incluir a los salarios en una proporción significativa, caso contrario, podría producirse que, si los salarios crecen en términos reales y los haberes no acompañan ese crecimiento de la economía ni de la productividad, se produzca una divergencia entre el ingreso de la población de los/as trabajadores/as activos y el correspondiente a las/os pasivos/as. Esto, no solo no sería justo, sino que incluso podría dar lugar a un aumento de la litigiosidad lo cual, más temprano que tarde, atentaría contra la sustentabilidad del sistema, tema que será abarcado en la siguiente subsección.

III. C Sustentabilidad

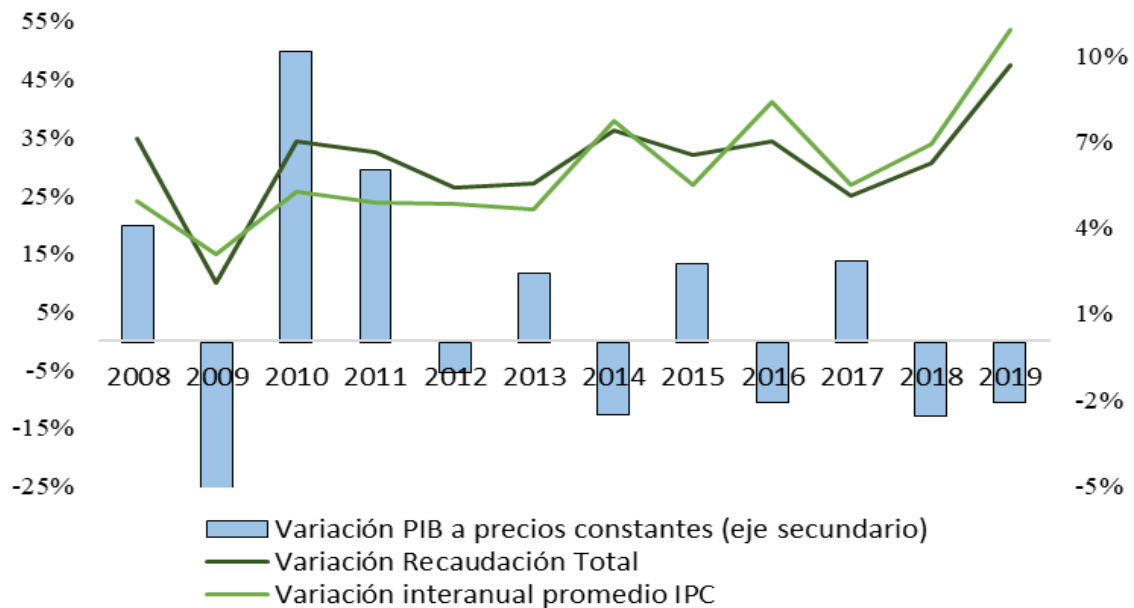
Finalmente, la tercera característica virtuosa que debería tener un sistema previsional y en el que, sin dudas, el mecanismo de actualización de las prestaciones no es el componente esencial, pero sí uno de gran importancia, es la sustentabilidad. Aquí también yace una profunda diferencia entre la fórmula de Ley 26.417 (ahora propuesta nuevamente como mecanismo de actualización) y la de la Ley 27.426. Así, mientras que la primera consideraba en varios componentes a la recaudación de la seguridad social, la segunda solo contemplaba la evolución de los salarios y los precios, desacoplando así a los haberes del desempeño de la economía real y de los ingresos de la seguridad social. Esta experiencia no solo fue muy nociva para jubilados/as y pensionados/as que perdieron casi 20% de sus ingresos reales (ver Sección III.A), sino que también lo fue para la sustentabilidad del sistema en su conjunto, generándose, además de una baja muy profunda de los haberes, un marcado incremento del déficit en las cuentas de la seguridad social¹⁰.

La fórmula de la Ley 26.417, al igual que la propuesta actualmente, está atada a dos variables relacionadas con el financiamiento del sistema de seguridad social. Por un lado, la RIPTE, que vincula una parte de la fórmula a los aportes y contribuciones y que significa una proporción mayoritaria de los recursos del sistema de seguridad social. Por otro, los recursos tributarios de la ANSES, que siguen la evolución de la recaudación de recursos del sistema que no son aportes y contribuciones, por lo que complementa en la fórmula, a la evolución de la totalidad de los recursos del sistema (CEPA, 2020). Estos recursos tributarios se componen, principalmente, del impuesto a débitos y créditos bancarios, IVA, impuesto a combustibles, impuesto a cigarrillos y el componente impositivo del monotributo. Esta composición manifiesta que, al incluirse la recaudación tributaria en la fórmula de movilidad, se está considerando indirectamente la evolución de los precios en la misma, pero con un adicional: también se está considerando la evolución del consumo y de la actividad económica real (UNDAV, 2020). El Gráfico 9 presentado a continuación

¹⁰ Lo cual no solo está relacionado al hecho de haber desacoplado totalmente los recursos de las erogaciones de la ANSES, sino también a un profundo deterioro del mercado laboral, que sufrió, en ese período, una caída importante del salario real y la destrucción de puestos de empleo registrados. También es atribuible a cambios normativos como el establecimiento, a fines de 2017, de un mínimo no imponible a las contribuciones patronales, medida suspendida parcialmente a fines de 2019 a través de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública.

muestra una elevada correlación entre la recaudación total y la inflación. Además, se evidencia el impacto que tiene el devenir de la economía real sobre la recaudación impositiva. De esta forma, incluir la recaudación en la fórmula permite hacer partícipes a los/as jubilados/as y/o pensionados/as del crecimiento económico, refuerza la sustentabilidad financiera de la ANSES y garantiza que los haberes jubilatorios estén implícitamente vinculados con la evolución de los precios.

Grafico 10. Variaciones de la recaudación total, los precios y el PBI. Período 2008-2019.



Fuente: elaboración propia sobre la base de UNDAV (2020).

Anteriormente, en la Sección III.B se esgrimieron las ventajas de la RIPTE respecto al IS por el lado de la sustitución y el mayor grado de transparencia y confiabilidad que presenta el primer indicador respecto al segundo. Sin embargo, la RIPTE también se presenta como una alternativa superadora al IS por el lado de la sustentabilidad, dado que, al constituirse con los salarios de los/as trabajadores/as registrados/as y estables, se vincula estrechamente con el financiamiento del sistema de seguridad social mientras que el Índice de Salarios del INDEC no lo hace.

Otro tema muy importante es el período de las variables que se consideran para el cálculo. La movilidad debe procurar reflejar lo más fielmente posible la evolución económica del momento. Con rezagos muy largos, se estaría actualizando de acuerdo a como evolucionaron las variables económicas de hace varios meses (o incluso años) atrás, lo que terminaría otorgando aumentos que poco tendrían que ver con la situación presente. Esto, dependiendo del contexto, podría generar o bien aumentos muy por debajo de la situación actual perjudicando así a los jubilados/as y pensionados/as, o bien, otorgaría aumentos muy por encima atentando contra la sustentabilidad del sistema. Con el mecanismo de actualización votado a finales de 2017 se presentaba una gran paradoja para las arcas del Estado, derivado de que la fórmula implicaba la actualización de las jubilaciones en base a la inflación pasada, con un atraso de entre seis a nueve meses. ¿Qué sucedía? En escenarios de inflación *in crescendo*, las jubilaciones se pagan sin demasiada dificultad porque actualizan con inflación menor, mientras que, como resultado de dicha inflación, la recaudación tiende a aumentar. Pero, cuando sucede lo contrario, como desde diciembre

de 2019, al reducirse la inflación, la recaudación tiende a ser menor, pero las arcas deben afrontar aumentos de haberes que no guardan correlación alguna con la situación presente de sus recursos (CEPA, 2020). La utilización de los datos más recientes posibles logra una actualización de los haberes más acorde a la realidad económica del país. La fórmula de 2008, al igual que la propuesta recientemente, para los cálculos semestrales contemplaba el menor rezago posible (en marzo toma datos hasta diciembre y en septiembre hasta junio). Sin embargo, una modificación importante de la fórmula propuesta recientemente respecto a la de 2008, es la disminución de seis meses en el rezago del cálculo del tope a aplicar en septiembre. Así, mientras la Ley 26.417 establecía que el tope de septiembre del año “t” se aplicaba considerando la evolución de los recursos totales entre el año “t-1” respecto al año “t-2”, la nueva propuesta contempla la variación entre el primer semestre del año “t” y el segundo semestre del año “t-1” respecto al primer semestre del año “t-1” y el segundo semestre del “t-2”.

Otro punto de diferencia entre la propuesta actual y la movilidad de la Ley 26.417, es la característica de que la comparación de las variables debe ser considerada de “forma homogénea” entre períodos. Este concepto, llamado también “cláusula de legislación constante”, procura establecer que los cambios en la política tributaria o en las condiciones de acceso a los beneficios no tendrán efecto en la movilidad. Se busca así otorgar previsibilidad a los/as jubilados/as y/o pensionados/as respecto a la forma de cálculo de sus aumentos, disminuyendo la discrecionalidad política mediante la cual una modificación tributaria podría afectar el pago de las jubilaciones. Utilizar recursos (tributarios y totales) así como beneficios es un importante aporte a la sustentabilidad del sistema previsional, pero hace a la fórmula muy sensible a la composición de los recursos que pueden verse modificados por cambios impositivos, así como a la evolución de los beneficios que podrían verse incrementados considerablemente ante aumentos de la cobertura. Blindar a la movilidad previsional de cambios en las condiciones de acceso a beneficios o de decisiones tributarias que tengan otros objetivos de política económica es una virtud que otorga previsibilidad a la fórmula. En este sentido de otorgar previsibilidad y transparencia a la fórmula, resulta importante destacar que, si bien es cierto que la fórmula de la Ley 26.417 es más compleja de replicar que la de la Ley 27.426 dado que posee más componentes, absolutamente todas las variables que la integran son públicas (recaudación, evolución de salarios y beneficios abonados por la ANSES). Asimismo, el cálculo de la fórmula se encuentra auditado anualmente por la Auditoría General de la Nación (AGN), quien en los nueve años en los que estuvo vigente no realizó ninguna objeción y determinó que los cálculos fueron realizados correctamente.

Finalmente, un tema importante y que, en el mediano y largo plazo, también hace a la sustentabilidad del sistema, es el hecho de que la fórmula propuesta es prácticamente idéntica a la sancionada en 2008, la cual resultó jurídicamente robusta, y no tuvo mayores objeciones judiciales, disminuyéndose así los riesgos de litigios que en muchas ocasiones implican grandes erogaciones por parte del organismo.

IV. Conclusiones principales

A lo largo del documento ha ido quedando a la luz la importancia de establecer un mecanismo de actualización de las prestaciones que resulte óptimo. Las características de suficiencia, sustitución y sustentabilidad son tres pilares vitales de un sistema previsional virtuoso que están directamente relacionadas a la forma de actualización de los haberes. Si bien es cierto que no debemos exigirle a la fórmula de movilidad más de lo que ésta puede darnos, es decir, ante contextos prolongados de caída de la actividad, aceleración de los

precios y con salarios cayendo en términos reales, cualquier mecanismo de actualización daría mal. No es menos cierto que, luego de once años ininterrumpidos en el que las prestaciones se han actualizado por dos mecanismos muy distintos, y de cara a la propuesta de volver a adoptar uno de ellos, los resultados -tanto en el plano de lo observado, es decir, de lo que efectivamente ocurrió - como en el de lo contrafáctico, es decir, de lo que hubiese ocurrido de aplicar otra fórmula, muestran que la actualización de la Ley 26.417 presenta una mayor robustez tanto en la evolución real de las prestaciones (suficiencia), en su vinculación a la evolución salarial (sustitución) como en su correlato con los recursos de la seguridad social que, en definitiva, son los que permiten abonar las prestaciones (sustentabilidad).

La experiencia reciente de las leyes de movilidad expone con crudeza su naturaleza distributiva. Con la Ley 26.417 se decidió un criterio vinculado a la evolución de los salarios y la recaudación por beneficio. No fue una decisión coyuntural, fue la impronta política de un modelo de país la que determinó las variables a incluir. Luego, como el contexto económico, propiciado por esos mismos decisores de política, resultó en una recuperación de los salarios reales y de los recursos de la seguridad social (tributarios por aumento del consumo y totales por mayores puesto de trabajo registrados), el esquema de la movilidad de dicha ley terminó resultando también en una mejora en los haberes reales, incluso, por encima de la evolución de los salarios.

Lamentablemente, lo ocurrido entre los años 2018-19 fue muy diferente. Como ya ha sido manifestado anteriormente, la movilidad de la Ley 27.426, compuesta en un 70% por IPC y un 30% por RIPTE, generó severos perjuicios en el poder de compra de los haberes, los desacopló parcialmente de los salarios al reducir su ponderación del 50% al 30% y los desligó totalmente de los recursos provocando grandes deterioros en la situación fiscal del organismo. Es decir, el cambio atentó contra las virtudes de suficiencia, sustitución y sustentabilidad del sistema previsional. Otra vez, no fue la urgencia de la coyuntura la que determinó el curso de acción, sino la impronta política, el acervo ideológico de un modelo de país en el que los salarios, la actividad, el consumo y los puestos de trabajo estaban en franca caída y los precios en un camino ascendente.

Resulta menester recuperar una forma de actualización automática de las prestaciones de la seguridad social. Más de 17 millones de jubilaciones, pensiones y asignaciones merecen un mecanismo de actualización transparente, claro y que permita, paulatina pero constantemente, recuperar el poder de compra perdido. Durante 2020, en un contexto de crisis económica heredada pero acentuada ferozmente por la pandemia del COVID 19, se lograron otorgar aumentos que buscaron mantener el poder adquisitivo de las prestaciones priorizando, tal como lo indica la Ley 27.541, a los/as beneficiarios/as de los haberes más bajos, quienes, además de los aumentos de sus haberes, recibieron otras transferencias directas de dinero como tres bonos por un monto total de \$13.000 y transferencias indirectas. como la suspensión de cobros de créditos de la ANSES y el devengamiento de intereses, el congelamiento de tarifas de servicios públicos y la prohibición de corte de su suministro y un vademécum de más de 170 medicamentos provistos de forma gratuita por el PAMI.

Tal como señala Carpenter (2020), la incógnita referida a cómo será la evolución de la productividad sobre nuestra economía y la de los consensos sociales respecto a cómo debe ser su distribución, conforman las claves del devenir del sistema previsional. El esquema propuesto parece no olvidar que el desafío central de los sistemas previsionales es el devenir de la producción y el empleo (OIT, 2011). Parece clara la idea de que la recuperación de los haberes se produzca como fruto del crecimiento económico. La

fórmula propuesta claramente apuesta a un mecanismo sinérgico entre la evolución macroeconómica y la seguridad social. Se busca que las prestaciones crezcan al calor de la mejora económica, el consumo y la recuperación salarial, elementos que, a su vez, se nutrirán en simultáneo, de prestaciones de la seguridad social que tendrán un mayor poder de compra en un sector poblacional cuya proporción marginal a consumir es muy cercana a uno. Volver a lo mejor de una experiencia ya probada, incluso en una versión mejorada, por ejemplo, con la disminución de rezagos, parece ser el camino elegido. El futuro nos permitirá, con los resultados sobre la mesa, sacar conclusiones al respecto. Mientras tanto, suena muy razonable pensar, en base a todo lo expuesto anteriormente en este documento, que la fórmula de movilidad propuesta contribuya a construir una sociedad con mayor inclusión y justicia social para todos y todas. Ya lo hizo hasta hace no mucho tiempo atrás.

Referencias bibliográficas

ANSES (2020), “Boletín DESS I-2020: caracterización de los beneficios liquidados en diciembre 2019 y análisis de su evolución desde 2015”, Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social.

<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20DESS%20I-2020.pdf>

Calabria, A. y J. Gaiada (2019), “Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución”, LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

<https://aaep.org.ar/anales/works/works2019/calabria2.pdf>

Carpenter, S. (2020), “La movilidad previsional argentina en debate”, Realidad Económica, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

http://www.iade.org.ar/system/files/movilidadssl_vf_1_0.pdf

CEPA (2020), “La propuesta de una nueva ley de movilidad: ¿ajuste o beneficio para las personas mayores?”, Centro de Economía Política Argentina.

<https://centrocepa.com.ar/informes/276-la-propuesta-de-una-nueva-ley-de-movilidad-ajuste-o-beneficio-para-las-personas-mayores.html>

CIFRA (2020), “La evolución de la jubilación mínima bajo distintas formas de movilidad jubilatoria”, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

<http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20movilidad%20jubilatoria.pdf>

INDEC (2020), “Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires. Septiembre 2020”, Condiciones de Vida Volumen 4, Número 14, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_10_20DA9C1F2E1E.pdf

OIT (1952), “Convenio 102 sobre la seguridad social”, Organización Internacional del Trabajo.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

OIT (1967), “Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes”, Organización Internacional del Trabajo.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C128:NO

OIT (2011), “Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina”, Organización Internacional del Trabajo.

https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_SECSOC_29187/lang--es/index.htm

Rofman, R. y E. Carranza (2005), “La cobertura de la seguridad social en América Latina”, Banco Mundial (BM).

https://dgfss.files.wordpress.com/2015/03/informe_lacoberturadelasegsocialenal_2003_rofman.pdf

Sabino, C. (1998), “Los Sistemas de Previsión Social: Un Ejercicio de Simulación”, Universidad Francisco Marroquín (UFM).

http://paginas.ufm.edu/sabino/ingles/book/prevision_social.pdf

SSS (2020), “Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables: septiembre 2020”, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ripte-septiembre-2020-201112.pdf>

UNDAV (2020), “Fórmula de movilidad: la nueva fórmula garantiza que todas y todos los jubilados sigan recuperando poder adquisitivo en 2021”, Universidad Nacional de Avellaneda.

https://mcusercontent.com/219db79b15bd598643ad6537b/files/5da62980-713e-4593-b160-9cd2c2b97e4e/Infografia_Movilidad_Jubilatoria.pdf

Uthoff, A. (2020), Presentación ante la Comisión Especial de Reforma de la Movilidad Previsional, Buenos Aires.