

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

Controversias y perspectivas en torno de la Ley de Movilidad Jubilatoria.

Por Marcos Gallo.

La ley de movilidad de las prestaciones previsionales dispone la actualización automática de los ingresos de los trabajadores pasivos, poniendo fin a la discrecionalidad con que se determinaba su evolución hasta el momento. Sin embargo, la medida ha recibido algunas críticas, ya que sujeta los aumentos de los haberes a la disponibilidad de recursos de la Anses, motivo por el cual aquéllos no necesariamente seguirán el comportamiento de los salarios. Como forma de contribuir al debate sobre la movilidad, este artículo analiza la evolución de algunos indicadores del sistema previsional, estima la evolución que hubiera tenido la jubilación mínima si se hubiera aplicado esta norma en los últimos años y, finalmente, realiza simulaciones del comportamiento futuro de los haberes frente a distintos escenarios alternativos.

En el mes de octubre pasado, el Congreso convirtió en ley la movilidad automática de los haberes jubilatorios (Ley N°26.417). De esta manera se puso fin a la discrecionalidad con que antes se determinaban los incrementos previsionales –o su ausencia–, y se pasó a un esquema mediante el cual los haberes son ajustados en forma automática dos veces al año en base a una fórmula especificada en la ley.

La nueva norma establece que, a partir de 2009, serán móviles las prestaciones mencionadas en la Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (N°24.241)⁵, que experimentarán un reajuste en los meses de marzo y septiembre de cada año, de acuerdo con la evolución de los salarios nominales y la disponibilidad de recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses). La fórmula aprobada para calcular la variación de las prestaciones previsionales consta de dos tramos, el primero de los cuales consiste en un coeficiente que pondera por partes iguales la variación anual de los recursos tributarios de la seguridad social –netos de apor-

tes del Tesoro Nacional– sobre el número de beneficiarios, y los cambios semestrales en los salarios nominales. A fin de estimar a estos últimos se tomará el Índice General de Salarios (IGS) publicado por el INDEC o la Remuneración Promedio Imponible de los Trabajadores Estatales (RIPE), eligiendo aquel índice que experimente un crecimiento mayor. La diferencia más sustantiva entre estos dos indicadores salariales es que el primero incluye –entre otras– la remuneración promedio de los trabajadores no registrados, mientras que el segundo sólo tiene en cuenta los salarios de los empleados públicos incluidos en el régimen de previsión social.

El segundo tramo de la fórmula incorpora la variación de los recursos totales de la Anses –netos de aportes del Tesoro Nacional– ponderada por el número de beneficiarios. En todos los casos, a los efectos de establecer el incremento de las prestaciones previsionales, se tomará aquel tramo de la fórmula que arroje un aumento menor.

De esta manera, el crecimiento de los haberes queda condicionado en primera instancia por la dis-

ponibilidad de recursos de la seguridad social y, sólo en la medida en que ésta lo permita, se garantiza una vinculación parcial de la evolución de los haberes con la de los salarios nominales. En este punto, que separa parcialmente la evolución de los ingresos que perciben los trabajadores pasivos de la de los trabajadores en actividad, se centraron las principales críticas a la ley⁶.

Con el objetivo de contribuir al debate en torno de la nueva ley de movilidad de las jubilaciones, se realiza a continuación un análisis de la evolución reciente de la cantidad de beneficiarios y de los haberes del sistema previsional. Asimismo, se estima en cuánto se hubieran incrementado las jubilaciones y pensiones durante 2007 y 2008 si se hubiese aplicado la fórmula propuesta, y se relacionan estas estimaciones con la evolución que tuvieron los haberes mínimos percibidos por los trabajadores pasivos. Finalmente, en base a dos posibles escenarios, se presentan simulaciones de la evolución futura de la jubilación mínima.

El incremento de la cobertura y de los haberes previsionales desde 2005.

Al observar la cantidad de beneficiarios del régimen de reparto, se nota a primera vista que la moratoria previsional implementada por la Anses en el año 2006⁷ tuvo

una influencia decisiva en la notable ampliación de la cobertura del sistema que se dio desde ese año. En sólo dos años, el número de beneficiarios creció más de un

50% –fundamentalmente por el otorgamiento de jubilaciones–, llegando a abarcar en diciembre de 2007 a casi 4.700.000 personas (gráfico N°5).

5. El artículo 17 de la Ley N°24.241 establece que las prestaciones otorgadas por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones son: a) prestación básica universal; b) prestación compensatoria; c) retiro por invalidez; d) pensión por fallecimiento; e) prestación adicional por permanencia; y f) prestación por edad avanzada.

6. Para una revisión de algunas opiniones sobre esta medida véase la sección *Textuales* de este mismo informe.

7. La moratoria previsional implementada en 2006 tuvo como objetivo posibilitar la incorporación al régimen previsional de aquellas personas que no cumplían con el requisito mínimo de los treinta años de aportes, situación que afectaba a un importante porcentaje de la población en edad de jubilarse, debido a los altos niveles de desempleo y precariedad que caracterizaron –y caracterizan– al mercado laboral argentino durante las últimas dos décadas.

Asimismo, se observó un incremento considerable en el haber promedio percibido por los beneficiarios del sistema –tanto en términos nominales como reales–, debido a los aumentos discrecionales concedidos por el gobierno. De esta manera, entre diciembre de 2005 e igual mes de 2007 la prestación promedio –que engloba jubilaciones y pensiones– pasó de \$519 a \$739, lo que representa un crecimiento del 42,5%. En lo que respecta a la jubilación mínima, ésta ascendió en igual período de \$390 a \$596, con lo que experimentó un incremento nominal del 52,8% en dos años (gráfico N°6).

Estos aumentos en los haberes dispuestos por el Poder Ejecutivo tendieron a mejorar la situación relativa de quienes percibían ingresos menores, ya que los aumentos de las jubilaciones mínimas fueron superiores a los de las jubilaciones medias. Ello tuvo como resultado una disminución de la desigualdad entre los beneficios previsionales. En cambio, de ahora en adelante los aumentos se aplicarán, de acuerdo con la nueva ley, en una misma proporción para todos los trabajadores pasivos.

Por otra parte, los incrementos en los haberes promedio están en línea con los aumentos

Estos cambios representan sin duda un considerable progreso respecto de la situación que el sistema previsional presentó en épocas pasadas. De un estado de cosas en el cual amplias franjas de la población en edad de jubilarse se veían imposibilitadas de acceder a los beneficios previsionales, y luego de una década en la que no sólo el haber mínimo fue congelado en la magra suma –aun para los niveles de precios de los noventa– de \$150, sino que además todos los haberes llegaron a sufrir un recorte del 13%, se pasó a un panorama en el que se logró una importante ampliación de la cobertura en poco tiempo, junto con un sustancial aumento de las sumas percibidas por jubilados y pensionados.

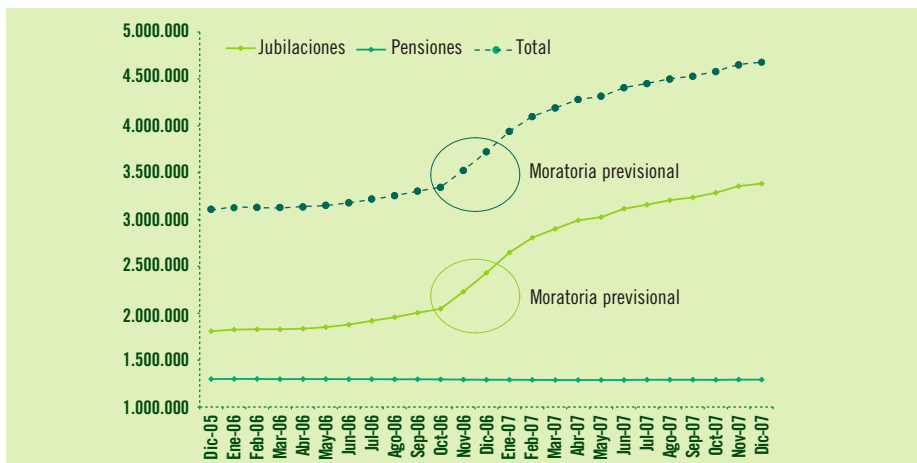
Sin embargo, hasta la fecha estos logros estuvieron sujetos a medidas discrecionales del Poder Ejecutivo, sin que se hubiera implementado ninguna reforma estructural que garantizara la protección de los ingresos de los beneficiarios del sistema, ni

que propendiera a cerrar la brecha existente entre los haberes jubilatorios y los salarios de los trabajadores en actividad, atendiendo aunque sea parcialmente al reclamo histórico del 82% móvil⁸.

8. Este reclamo tiene su fundamento en las leyes N°18.037 y N°18.038 del año 1968, que garantizaban la movilidad de los haberes previsionales en función del nivel general de remuneraciones. Esta relación fue eliminada en los años noventa por las leyes N°24.241 y N°24.463, las cuales descartaron el concepto de movilidad y pusieron fin a cualquier relación directa entre los beneficios previsionales y la situación de los trabajadores activos.



GRÁFICO N°5 Cantidad de beneficiarios del régimen previsional de reparto (Sistema nacional y ex-cajas provinciales). Diciembre de 2005 a diciembre de 2007.



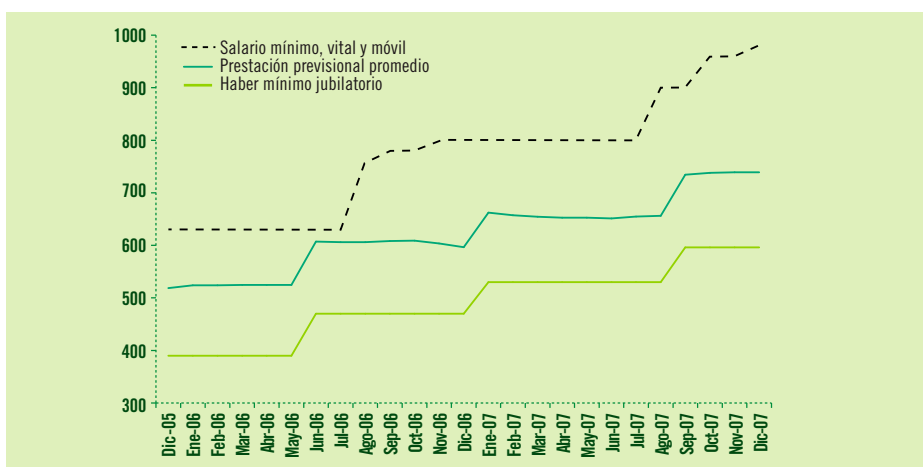
FUENTE: ANSES.

tos del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), aunque durante el período considerado se puede observar un progresivo aumento de la brecha entre ambas variables como consecuencia del rezago relativo que experimentan los beneficios previsionales (gráfico N°6). En efecto, la prestación previsional promedio pasa de representar el 82,4% del SMVM

en diciembre de 2005 a ser equivalente al 75,4% de éste dos años después. Una tendencia similar, aunque menos acentuada, puede observarse en relación con el haber mínimo jubilatorio, el cual representaba en diciembre de 2007 una cifra equivalente al 60,8% del SMVM, y al 80,6% de la prestación previsional promedio.



GRÁFICO N°6 Salario mínimo, vital y móvil, prestación previsional promedio en el régimen de reparto y haber mínimo jubilatorio (en pesos). Diciembre de 2005 a diciembre de 2007.



FUENTE: ANSES Y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS SOBRE LA BASE DE DATOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

que propendiera a cerrar la brecha existente entre los haberes jubilatorios y los salarios de los trabajadores

en actividad, atendiendo aunque sea parcialmente al reclamo histórico del 82% móvil⁸.

En tal sentido, la reciente ley de movilidad jubilatoria estaría orientada a satisfacer esas demandas, estableciendo un mecanismo automático de actualización previsional que aseguraría el reajuste semestral de los haberes nominales en base a criterios objetivos no susceptibles de manipulación. No obstante, desde

el mismo momento en que el proyecto de ley fue presentado en la Cámara de Diputados, la fórmula en base a la cual se calcula el incremento de los beneficios previsionales despertó dudas y críticas por considerar que no garantiza la vinculación de la evolución de los haberes con la de los salarios. Asimismo cabe des-

taar que el mecanismo de actualización propuesto no tiene en cuenta la evolución de los precios, más allá del impacto que éstos tengan sobre los salarios, motivo por el cual, si bien garantiza la movilidad de los ingresos nominales, no considera los cambios en el poder adquisitivo de los haberes.

Simulación de jubilaciones aplicando el índice de movilidad jubilatoria.

A los efectos de evaluar el probable impacto de la aplicación de la ley de movilidad jubilatoria, resulta útil comparar la evolución efectiva experimentada por la jubilación mínima durante los últimos dos años con la variación hipotética que hubiera resultado del reajuste automático prescripto por la

nueva ley. Es decir, lo que se hace en el presente apartado es calcular cuál hubiera sido la evolución de la jubilación mínima si se hubiese aplicado la ley de movilidad, y se compara dicha evolución con los valores que efectivamente asumió la jubilación mínima.

Entre enero de 2007 y la actualidad, el haber mínimo pasó de \$530 a \$690, con incrementos intermedios que lo situaron en \$596 en septiembre de 2007, \$655 en marzo de 2008, y los actuales \$690 en julio de 2008 (cuadro N°2).



CUADRO N°2 Evolución observada de la jubilación mínima y evolución hipotética en caso de aplicación del índice de movilidad jubilatoria. 2007-2008.

| | Enero 2007 | Septiembre 2007 | Marzo 2008 | Julio 2008 |
|---|------------|-----------------|------------|------------|
| Jubilación mínima establecida | \$530 | \$596 | \$655 | \$690 |
| Variación con respecto al monto anterior | - | 12,5% | 9,9% | 5,3% |
| Jubilación mínima según el índice de movilidad | \$530 | \$530 | \$547 | - |
| Variación hipotética según el índice de movilidad | - | 0% | 3,3% | - |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE ANSES.

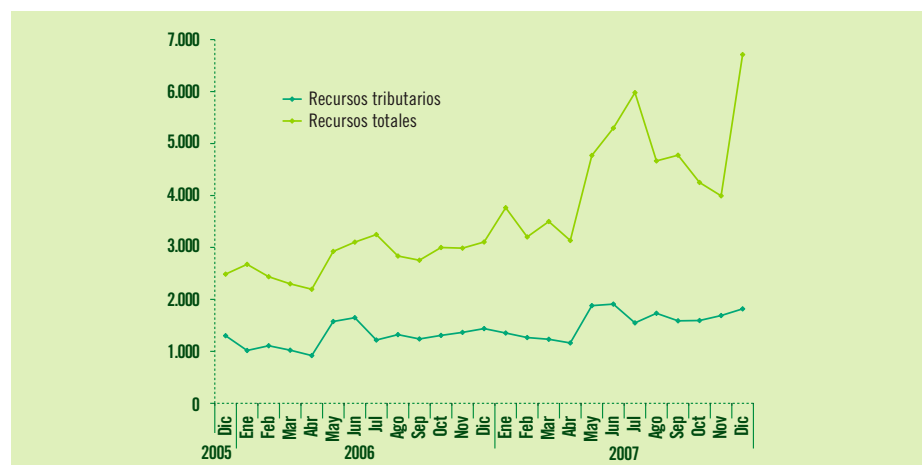
Como puede verse, desde enero de 2007 la jubilación mínima experimentó aumentos decrecientes que hubieran sido menores de haberse aplicado el cálculo contemplado en la nueva ley. En ese caso, la jubilación mínima

hubiera permanecido invariable en \$530 en septiembre de 2007, y se hubiera incrementado a \$547 en marzo de 2008, situándose muy por debajo de los valores que efectivamente alcanzó para esas fechas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en el análisis precedente, los bajos aumentos estimados a partir de la aplicación del índice de movilidad resultan, en parte, del hecho de que el sistema previsional argentino experimentó cambios excepcionales durante ese período. En concreto, esto se debe al importante crecimiento en el número de beneficiarios –por la moratoria mencionada– y al hecho de que el incremento de los recursos de la Anses durante 2006 y 2007 se haya debido principalmente al aumento de recursos no tributarios (gráfico N°7). De esta manera, en el ejercicio efectuado en este trabajo fue el primer tramo de la fórmula de ajuste –que toma en cuenta la variación de los salarios y la evolución de los recursos tributarios de la Anses ponderada por número de beneficiarios– el que determinó el resultado final del índice de movilidad, dando por resultado los incrementos hipotéticos que se observan en el cuadro N°2.



GRÁFICO N°7 Recursos totales y recursos tributarios de la Anses (en millones de pesos). Diciembre de 2005 a diciembre de 2007.



FUENTE: ANSES.

De cara a los próximos semestres, en los que se habrá efectivizado el redireccionamiento de las contribuciones que anteriormente eran aportadas a las AFJP, no resulta verosímil que la disponibilidad de recursos totales del sistema de previsión social constituya una limitante para el crecimiento de los haberes. En consecuencia cabe esperar que continúe siendo el primer tramo de la fórmula de reajuste el que determine la variación que a mediano plazo se aplicará sobre los beneficios previsionales. Asimismo, es esperable que en los próximos años se produzca una disminución en el ritmo de incorporación de beneficiarios en comparación con lo sucedido durante 2006 y 2007. Por ello, es factible que los recursos tributarios por beneficiario experimenten una variación positiva –a diferencia de lo sucedido durante el período analizado–, haciendo posible que el índice de movilidad arroje incrementos mayores.

Sin embargo, también existen tendencias que pueden operar en sentido contrario. En efecto, incluso desde antes del impacto de la crisis internacional, el mercado de trabajo está mostrando signos de estancamiento tanto en términos de tasa de empleo –aunque los puestos asalariados registrados siguen creciendo, lo hacen a tasas menores que en

años anteriores– como de remuneraciones⁹. Ello, sumado a la desaceleración del nivel de actividad como consecuencia de la nueva configuración de la economía internacional y de la apreciación real de la moneda doméstica, estaría poniendo un freno a la evolución tanto de los ingresos del sistema como de los ingresos de los trabajadores activos, que se trasladaría a los ingresos de los pasivos.

En tal sentido, estimar el sendero probable que en el corto plazo podría seguir el aumento de los haberes es un ejercicio forzosamente especulativo, por cuanto requiere el establecimiento de supuestos sobre la evolución futura de muchas variables, con el considerable grado de arbitrariedad que ello conlleva, más aún en el actual contexto en que la crisis económica mundial incrementa los grados de incertidumbre. Sin embargo, reconociendo las limitaciones que tal ejercicio supone, es posible establecer una proyección –que de ningún modo pretende ser un pronóstico– de los valores posibles que podría arrojar el índice de movilidad bajo condiciones distintas a las imperantes durante los últimos dos años.

Para ello, en el presente trabajo se definieron dos escenarios alternativos, que buscan simular situaciones diferentes a las que influenciaron

los índices de movilidad calculados para septiembre de 2007 y marzo de 2008. En el primero de ellos se supuso que todas las variables intervinientes en el primer tramo de la fórmula¹⁰ –recursos tributarios de la Anses, número de beneficiarios del sistema e índice general de salarios¹¹– experimentan, a partir de enero de 2008, una tasa de crecimiento mensual igual a la tasa de crecimiento mensual promedio que registraron entre enero y octubre de 2006 –es decir, antes de que se acelerara la incorporación de beneficiarios como resultado de la moratoria previsional–. Extendiendo tales supuestos hasta diciembre de 2009, el índice de movilidad estimado arroja un incremento –siempre en términos nominales– para marzo de 2009 del 21,5% con respecto a los haberes percibidos en septiembre de 2008. Esto situaría la jubilación mínima en un nivel de \$838, cifra que se mantendría hasta septiembre de 2009. Para esta fecha, el índice estimado de acuerdo al escenario planteado es del 17,9%, y para marzo de 2010 del 17,7%, lo que posicionaría a la jubilación mínima en \$988 y \$1.163, respectivamente.

El segundo escenario –que adopta supuestos más pesimistas teniendo en cuenta el actual contexto internacional y la evolución reciente del mercado de trabajo– se diferencia del anterior en suponer que, a partir de octubre de 2008, las tasas de crecimiento mensual de los recursos tributarios de la Anses y del índice general de salarios se reducen a la mitad con respecto a las tasas de crecimiento observadas entre enero y octubre de 2006, mientras que no se introdujeron cambios en relación con el ritmo de incremento supuesto para el número de beneficiarios. Bajo tales condiciones, para marzo de 2009 se estima un aumento nominal de los haberes del 20,2%. Sin embargo, para septiembre de ese año, el incremento proyectado se reduce al 10,6%, y para marzo de 2010 sería de sólo el 6,4%. Dado este sendero de crecimiento, la jubilación mínima pasaría de los actuales \$690 a \$829 en marzo del próximo año, a \$917 en septiembre, y alcanzaría los \$976 en marzo de 2010.



CUADRO N°3 Supuestos establecidos para distintos escenarios alternativos.

| ESCENARIO 1 - OPTIMISTA | ESCENARIO 2 – PESIMISTA |
|--|--|
| Tasa de crecimiento mensual de los recursos tributarios de la Anses: 2,7% entre enero-08 y diciembre-09. | Tasa de crecimiento mensual de los recursos tributarios de la Anses: 2,7% entre enero-08 y septiembre-08 / 1,3% entre octubre-08 y diciembre-09. |
| Tasa de crecimiento mensual del número de beneficiarios del sistema previsional: 0,727% entre enero-08 y diciembre-09. | Tasa de crecimiento mensual del número de beneficiarios del sistema previsional: 0,727% entre enero-08 y diciembre-09. |
| Tasa de crecimiento mensual del índice general de salarios: 1,5% entre octubre-08 y diciembre-09. | Tasa de crecimiento mensual del índice general de salarios: 0,751% entre octubre-08 y diciembre-09. |

9. Para un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo, véase la sección *Panorama laboral* de este informe.

10. Las estimaciones tentativas hechas con los mismos supuestos sobre el segundo tramo de la fórmula del índice de movilidad arrojan aumentos muy superiores a los del primer tramo, aun sin considerar el posible impacto del redireccionamiento de los fondos administrados por las AFJPs. Por eso se estimó que será el primer tramo de la fórmula el que marcará la pauta de los incrementos previsionales en el corto plazo.

11. Para el Índice General de Salarios se dispone de la serie completa hasta septiembre de 2008, por lo que el supuesto mencionado se aplica a esta variable sólo a partir de octubre de dicho año.

Como puede verse, el índice de movilidad jubilatoria puede presentar grandes variaciones en función de distintas circunstancias de la coyuntura económica. En efecto, mientras que, ante una evolución optimista de las variables que intervienen en el cálculo del índice de movilidad, la jubilación mínima aumentaría en términos nominales alrededor de un 39% entre marzo de 2009 y marzo de 2010, este incremento se reduciría al 18% si se considerara un escenario menos auspicioso.

Sin embargo, como ya se dijo, el presente ejercicio no pretende ser un



CUADRO N°4 Índice de movilidad y jubilación mínima estimados para los próximos tres reajustes de acuerdo a distintos escenarios alternativos.

| | | Marzo de 2009 | Septiembre de 2009 | Marzo de 2010 |
|--------------------|---------------------|---------------|--------------------|---------------|
| ESCENARIO 1 | Índice de movilidad | 21,5% | 17,9% | 17,7% |
| | Jubilación mínima | \$838 | \$988 | \$1.163 |
| ESCENARIO 2 | Índice de movilidad | 20,2% | 10,6% | 6,4% |
| | Jubilación mínima | \$829 | \$917 | \$976 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE ANSES E INDEC.

pronóstico, sino sólo una simulación basada en supuestos que buscan

establecer una aproximación a distintos contextos posibles.

Consideraciones finales

Con la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria se puso fin a la discrecionalidad administrativa en la concesión de los aumentos previsionales, asegurando a los beneficiarios dos reajustes automáticos por año. Si bien desde el gobierno se presenta esta reforma como un logro, la composición de la fórmula en base a la cual se calcula el índice de reajuste está lejos de garantizar la sustentabilidad de haberes dignos para la mayor parte de los beneficiarios. En efecto, el índice de movilidad no pondera de ninguna forma la evolución de los precios, estableciendo todas sus variables en términos nominales, por lo cual los aumentos otorgados pueden ser perfectamente compatibles con reducciones en el valor real de los beneficios previsionales.

Por otra parte, los incrementos se vinculan sólo parcialmente con los niveles

salariales, de modo que resulta factible que a largo plazo se consolide un alejamiento de los haberes previsionales con respecto a los salarios de los trabajadores activos, en la medida en que éstos crezcan más rápido que la disponibilidad de recursos por beneficiario.

Finalmente, el aspecto más cuestionable del índice de movilidad es que, tal como está construido, el redireccionamiento de los fondos desde las AFJP al sistema previsional público no repercutirá necesariamente en un aumento de las jubilaciones y pensiones. Ello se explica porque el primer tramo de la fórmula –que según las previsiones es el que arrojará las variaciones menores en el corto plazo, y por lo tanto marcará la pauta de los próximos aumentos– sólo tiene en cuenta los recur-

sos *tributarios* por beneficiario, y no los recursos totales. De esta manera, según lo prescripto por la Ley de Movilidad Jubilatoria, los recursos adicionales de los que dispondrá la Anses como consecuencia de la eliminación de las AFJP no incidirían en mayores haberes para los beneficiarios.

Así, aunque el fin de la discrecionalidad sin duda representa un avance, es necesario reconsiderar el índice de movilidad de manera que se garantice a los jubilados y pensionados tanto el valor real de sus ingresos como una vinculación más estrecha con los niveles salariales. Asimismo, resulta indispensable asegurar que las contribuciones de los nuevos aportantes al sistema estatal se traduzcan en mayores ingresos para sus beneficiarios.

▼FIN