

# La economía política de una reforma previsional en Argentina

El Economista, 26 de febrero de 2022.

Extraído de : “La previsión social en Argentina. Pasado, presente y futuro” es el nuevo libro de Hugo D. Bertín (Editorial Juris, 2022).

Bertín es Licenciado en Economía por la UNLP y Magister en Ciencia Política (Cum Laude). En la actualidad es docente del posgrado de Economía de la Seguridad Social en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales desde 2017 y de Tópicos Aplicados del Gasto Público (Protección Social) en la Maestría de Políticas Públicas desde 2021, ambas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP; y de Financiamiento de la Seguridad Social en la Especialización de Derecho de la Seguridad Social en la Universidad Nacional de Rosario. Es autor de publicaciones en temas de la seguridad social y de ciencia política en revistas nacionales e internacionales.

A continuación, un anticipo de su nuevo libro.

\*\*\*

## Diseño técnico de la reforma previsional

En Argentina conviven más de doscientas reglas distintas para jubilar a las personas en los ámbitos nacional, provincial, municipal y privado; en general, los subsistemas distintos al Sistema Público Integrado Argentino (SIPA) ofrecen una mejor relación entre el esfuerzo de contribuir durante la vida activa y la percepción de los beneficios en la vida pasiva.

Empero, en la mayoría de los casos estos contrastes no reflejan riesgos diferenciados en las respectivas actividades laborales (penosas, riesgosas o insalubres), sino la capacidad que tuvieron estos colectivos para lograr plasmar reglas más ventajosas que las implícitas en el SIPA. Estos regímenes, en general, no se autofinancia, dado que los ingresos por aportes y contribuciones no son suficiente para pagar estos beneficios diferenciados. Por ello, terminan afectando a la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad de la previsión social.

A futuro es dable pensar la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos y fortalecer los instrumentos para atender algunas de las diferencias entre los colectivos descritos. Un régimen previsional común sería un paso decisivo para eliminar las asimetrías mencionadas. Las mejoras deseables en la tasa de sustitución entre la jubilación y los salarios podrían ser financiadas con programas de ahorro voluntario, colectivo e individual, pero sin las garantías del Estado, tal como funcionan de manera creciente en otras experiencias internacionales.

El régimen previsional único tendría cuatro pilares: el primero, no contributivo, con el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez, cuyo beneficio sería la actual PUAM, financiado con recursos tributarios; el pilar dos funcionaría como un régimen de reparto, con el objetivo de mantener las pautas de consumo en la vejez, con un beneficio proporcional a los años y a los aportes previsionales realizados durante la vida activa; los pilares tres y cuatro serían voluntarios, con el objetivo de mejorar la tasa de sustitución, a través del ahorro voluntario colectivo e individual sin las garantías del Estado.

La introducción de estos instrumentos debería estar acompañada de otras modificaciones para fortalecer la sustentabilidad y la transparencia de la previsión social en Argentina.

### La economía política de las reforma previsional

Las reformas previsionales son procesos frecuentes en el mundo que conllevan conflictos sociales y políticos. En el año 1993 se realizó en Argentina una reforma integral (paramétrica y estructural con la implantación de dos regímenes en competencia: capitalización individual y reparto), en el año 2008 la, denominada, “contrarreforma” fue estructural y se eliminó el régimen de capitalización individual.

De ambas se puede extraer enseñanzas para alcanzar mejores consensos a la hora de abocarse a un nuevo proceso de cambio.

En el año 2002 el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 1.934/02, convocó a un diálogo intersectorial, con la participación de expertos nacionales e internacionales, cuyos resultados se plasmaron en el “Libro Blanco de la Previsión Social”, que es un antecedente valioso para construir la arquitectura de la economía política de una reforma previsional.

El camino es el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos para promover reformas que permitan congeniar crecimiento económico con protección social, advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, muchos de los cuales hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

La economía política de la reforma tiene en este contexto una importancia similar al diseño técnico.

- La reforma del sistema de protección a la población adulta mayor debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar una reforma a la protección social sostenible en el tiempo.
- Debe recoger las distintas opiniones de los sectores de la sociedad civil (gremios, empresas, asociaciones de jubilados, universidades, expertos nacionales e internacionales, centros de estudios, organismos internacionales, entre otros) sobre cómo visualizan el estado de la previsión social en Argentina y cómo imaginan los cambios para fortalecerla.
- Debe combinar la consistencia técnica con la minimización del costo fiscal y lograr su viabilidad política.
- Es necesario incluir el debate de la reforma en un acuerdo político y social por los costos asociados y para darle previsibilidad en el mediano plazo a nivel local e internacional.

Es conveniente disponer de un informe ejecutivo con las propuestas y las proyecciones actuariales y financieras asociadas, realizado por un grupo de expertos, aun con más de un dictamen, tal como ocurrió

en los procesos de la reforma previsional en España en el año 1995, en el Reino Unido en el año 2006 con el Informe Turner, en Chile de los años 2008 y 2015 y como está ocurriendo en la reforma previsional en Uruguay.

Los casos nacionales citados incluyeron distintas variantes en la conformación, en los modos operativos y en las duraciones de las tareas encomendadas a los respectivos grupos de expertos.

Así, en los casos de España y Uruguay las comisiones reunieron representantes del gobierno (en mayoría), de los partidos políticos de la oposición, de las organizaciones intermedias de los trabajadores, los empleadores y los jubilados.

En cambio, en el modelo chileno la representación estuvo a cargo de expertos técnicos nacionales (2006) y nacionales e internacionales (2015).

En el Reino Unido la comisión estuvo conformada por tres integrantes designados por el Primer Ministro, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado para el Trabajo y las Pensiones.

En España, el Pacto de Toledo continúa funcionando y realiza recomendaciones u orientaciones generales, con frecuencia quinquenal, sobre el funcionamiento del régimen previsional. Estas son abordadas por la instancia del diálogo social (de composición tripartida, gobiernos, sindicatos y empresarios), que formulan los aspectos más específicos y concretos para implementar las orientaciones generales recibidas.

En Francia se constituyó en el año 2000 una comisión permanente, Conseil d'Orientation des Retraites (COR), integrado por 41 miembros, representantes del parlamento, de organizaciones profesionales y sindicales, jubilados y familias, miembros de la administración pública y expertos, depende del Primer Ministro. El COR es un organismo independiente y pluralista de consulta, responsable de analizar y supervisar las perspectivas a medio y largo plazo del sistema de jubilación francés.

En todos los casos, estos grupos de trabajo estuvieron asistidos por secretarías técnicas conformadas por funcionarios de los ministerios involucrados.

Más allá de la forma que se adopte para la constitución del grupo de expertos, el informe técnico de una propuesta de reforma previsional es una herramienta útil para que pueda ser evaluado en el Congreso de la Nación.

El informe técnico debe contener un diagnóstico documentado y actualizado sobre el estado del régimen previsional, sus fortalezas y debilidades, así como las propuestas de cambio y sus impactos sobre la cobertura previsional y las finanzas públicas en el corto y largo plazo.

Un régimen previsional único para todos los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales, fortalecerá la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera. Al mismo tiempo, permitirá balancear mejor el gasto entre la primera y tercera etapa del ciclo de vida de las personas y prepararnos para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.