

Los límites a una reforma jubilatoria



Juan Ignacio Balasini y Mara Ruiz Malec***

Durante los últimos tres años y medio se implementaron múltiples modificaciones sobre la seguridad social en general y el sistema jubilatorio en particular. Estas ampliaciones no necesariamente buscaron garantizar la sostenibilidad financiera ni incrementar la progresividad del sistema de seguridad social. La propuesta de reforma integral del sistema jubilatorio para 2019 contenida en la ley de Reparación Histórica es un tema que, en el contexto de ajuste fiscal y acuerdo con el FMI, siembra preocupaciones en términos de los posibles recortes de derechos sociales que puede implicar. Existen diferentes dimensiones cuando se habla de reformas jubilatorias, las cuales pueden referir a cómo se administra el sistema (régimen público o privado), pero también a cuáles son los requisitos mínimos para acceder a la jubilación, o de qué manera se determina el haber inicial y la regla de actualización. En este artículo vamos a explorar algunos de estos caminos. No será el foco del análisis una propuesta concreta de reformas, sino evaluar cuáles podrían ser los rumbos que se busquen emprender de aquí en adelante.

Palabras clave: seguridad social - jubilaciones - sostenibilidad - reforma jubilatoria

* Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato di Tella, UTDT) e investigador del Instituto de Trabajo y Economía (ITE).

** Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA), maestranda en Desarrollo Económico (tesis pendiente) en la Universidad de San Martín (UNSAM) e investigadora del Instituto de Trabajo y Economía (ITE).

1. Introducción

Durante los últimos tres años y medio se implementaron múltiples modificaciones sobre la seguridad social en general y el sistema jubilatorio en particular. Las primeras medidas apuntaron a la ampliación de derechos sobre algunos segmentos de la población, como ser la incorporación de la asignación familiar a los hijos e hijas de monotributistas y la ley de “Reparación Histórica”, aprobada por el Congreso a mediados de 2016. Esta última fue una medida impulsada por el gobierno de Mauricio Macri para incrementar los haberes a grupos de adultos mayores que habían quedado fuera de los aumentos jubilatorios otorgados entre 2003 y 2008.

Estas ampliaciones no necesariamente buscaron garantizar la sostenibilidad financiera ni incrementar la progresividad del sistema de seguridad social. Por ejemplo, la “Reparación Histórica” es un claro ejemplo de pérdida de progresividad hacia dentro de los jubilados (al incrementar los haberes a quienes cobraban por encima de la mínima), a la vez que pone en duda la sostenibilidad financiera del sistema previsional en el mediano plazo.¹

La ley aprobada en 2016 incorporaba otras medidas previsionales, como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (que otorga una jubilación equivalente al 80% de la mínima para quien no cumple con los requisitos mínimos para jubilarse) y la conformación de una comisión para la elaboración de un proyecto de reforma previsional que se presentaría en 2019.

Luego del triunfo oficialista en las elecciones legislativas de 2017, comenzaron a dominar la agenda medidas de corte ortodoxo que lentamente erosionaron el esquema de derechos sociales configurado bajo el paraguas de la seguridad social.

A fines de 2017, y con mayor énfasis a partir de 2018, las metas fiscales acordadas con el FMI se impusieron sobre la agenda de ampliación y consolidación de derechos sociales. En esta confirmación del eje ortodoxo se inserta, por ejemplo, la reforma sobre la movilidad jubilatoria de finales de 2017, los intentos de recortar pensiones por invalidez, los topes a las asignaciones familiares y el intento de reducir el haber a los beneficiarios de la Pensión Universal para el Adulto Mayor. Si bien muchas de estas iniciativas no derivaron en anuncios concretos, fueron dejando en claro el sentido que el gobierno nacional buscaba en su visión sobre la seguridad social.

La propuesta de reforma integral del sistema jubilatorio para 2019 es un tema que, en el contexto de ajuste fiscal y acuerdo con el FMI, siembra preocupaciones en términos de los posibles recortes de derechos sociales que puede implicar.

Existen diferentes dimensiones cuando se habla de reformas jubilatorias, las cuales pueden referir a cómo se administra el sistema (régimen público o privado), pero también a cuáles son los requisitos mínimos para acceder a la jubilación, o de qué manera se determina el haber inicial y la regla de actualización.

¹ Para un detalle de las implicancias de la “Reparación Histórica” sobre la sostenibilidad de la seguridad social puede verse Balasini y Martino (2016) y ANSES (2017).

En este artículo vamos a explorar algunos de estos caminos. No será el foco del análisis una propuesta concreta de reformas si continúa la línea gubernamental de corte ortodoxo, sino evaluar cuáles podrían ser los rumbos que se busquen emprender de aquí en adelante.

2. Reformas estructurales y paramétricas

Podemos clasificar las reformas sobre el sistema jubilatorio en dos tipos: *estructurales* y *paramétricas*. Las primeras se refieren a cómo se administra el sistema y se determinan las contribuciones y haberes. Siguiendo a Picado y Durán (2009), una reforma estructural puede definirse como una transformación en el rol que juega el régimen público en el sistema de pensiones. Dentro de estas reformas puede ocurrir que el sistema público sea sustituido por completo por un sistema privado (modelo sustitutivo), o se introduzca la competencia de un componente privado (modelo paralelo), o bien se sume un componente privado como un pilar adicional pero no en situación de competencia (modelo mixto).

Pero las reformas estructurales también apuntan a otras dimensiones: los sistemas pueden ser de administración pública, privada o mixta, de capitalización o de reparto y de contribución definida o beneficio definido.

Entonces, una reforma estructural implicaría por ejemplo pasar de un sistema de capitalización a uno de reparto o viceversa. Notemos que en este caso el tipo de administración (público, privado o mixto) puede o no cambiar. Por ejemplo, en una reforma estructural se podría pasar de un sistema público de capitalización (como actualmente tiene Bolivia) a un sistema público de reparto.

En cuanto a las reformas paramétricas, si bien no apuntan a modificar la estructura del sistema, sí buscan cambiar algunos de los parámetros que determinan el nivel de los haberes, las contribuciones o los requisitos de acceso al derecho previsional. Modificar la edad mínima de jubilación, los años de aportes necesarios para poder jubilarse, la fórmula que determina el haber inicial, o la alícuota de aportes y contribuciones a la seguridad social son los ejemplos más habituales de reformas paramétricas.

La ley de “Reparación Histórica” creó un Consejo en el ámbito del Poder Ejecutivo con la intención de diseñar un nuevo régimen previsional. Sin embargo, la propia ley aclara que el mismo deberá ser universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. Por lo tanto, la posibilidad de reformas estructurales se encuentra acotada.

A continuación, discutiremos cada una de las principales modificaciones paramétricas que pueden ocupar la agenda de reformas si continúa la línea gubernamental de corte ortodoxo, en qué medida pueden ser justificadas y cuáles son sus límites.

3. Modificar la tasa de aportes y contribuciones

En la década del noventa, con el objetivo de estimular el empleo e incrementar la recaudación, se aplicó una reducción en los aportes y contribuciones a la seguridad social. A contramano de lo que se

esperaba, ese experimento no incrementó el empleo formal (Beccaria y Galin, 2002). Por el contrario, los datos disponibles muestran que la medida se tradujo en más desempleo y mayor informalidad.

La reforma tributaria que aplicó el macrismo en 2017 fue en un sentido similar, igualando alícuotas de contribuciones patronales e incorporando la figura de “mínimo no imponible”, que implicaría en el mediano plazo una reducción de los ingresos de la seguridad social.

Ahora bien, si nos ponemos a mirar lo que sucedió en otros países en las últimas décadas nos encontramos con que el resto de los gobiernos emprendieron el camino contrario. De acuerdo con la Federación Internacional de Administración de Fondos de Pensiones (FIAP), entre 1995 y 2018 la principal medida que tomaron los países que cuentan con sistema de reparto en cuanto a reformas paramétricas fue el aumento de las alícuotas de aportes y contribuciones. Del total de casos analizados, 78 países las aumentaron mientras 61 redujeron la fórmula de actualización y/o determinación de las jubilaciones y 55 países aumentaron la edad jubilatoria.

Parece quedar claro entonces que la tendencia de la mayoría de los países es la de incrementar los aportes y contribuciones, antes que reducirlos. De acuerdo con FIAP (2018) solo Vietnam (2016), Alemania (2016) y Lituania (2016) aplicaron reformas en el sentido contrario, en todos los casos incrementando o aplicando un “mínimo no imponible” sobre los aportes y contribuciones.

4. Incrementar los años de aportes para acceder a la jubilación

Desde mediados del siglo pasado, el sistema de seguridad social se conformó a través de un conjunto de programas de carácter eminentemente contributivo. Durante muchas décadas fue funcional a una economía que se encontraba cercana al pleno empleo y con muy bajos niveles de informalidad.

A partir de la última dictadura militar, y con mayor énfasis durante la década del noventa, se comenzó a observar un incremento en la informalidad y en la duración de los episodios de desempleo. Mientras el segundo de estos fenómenos se redujo de forma significativa tras la salida de la convertibilidad, la informalidad se mantuvo como una deuda pendiente. Hoy Argentina no es una excepción a la realidad regional en la que solo el 53% de los trabajadores cuenta con un trabajo formal registrado (Altamirano Montoya, Berstein, Bosch, García Huitrón y Oliveri, 2018).

Teniendo esto en cuenta, ¿cuáles podrían ser las consecuencias de incrementar la cantidad mínima de años de aportes?

Para poder responder a esta pregunta estimamos cuántos años de aportes pueden acumular diferentes tipos de trabajadores en Argentina. Por medio de una estimación econométrica es posible proyectar la cantidad de años de aportes de las generaciones actuales a lo largo de su vida laboral.²

² Para mayor detalle de la metodología utilizada puede consultarse Balasini (2016).

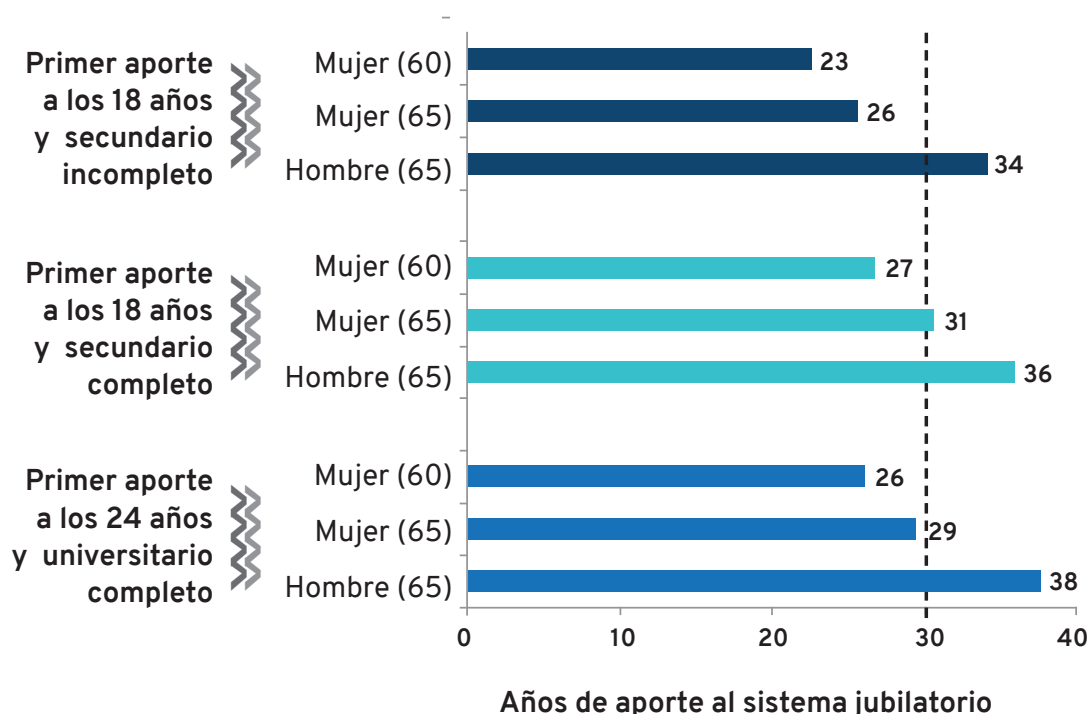
De esta estimación surge como primer mensaje una evidente brecha de género. Sin importar el nivel educativo, ninguno de los perfiles de mujeres que se analizan (con secundario incompleto, secundario completo o universitario completo) logran acumular los 30 años de aportes al momento de cumplir 60 años, que es la edad mínima para jubilarse.

Alguien podría decir que esta diferencia de género se debe a que se evalúa a hombres y mujeres de acuerdo con la edad mínima establecida por la normativa actual (65 y 60 años respectivamente). Por lo tanto, es esperable que exista una diferencia en los aportes acumulados por el hecho de sumar 5 años adicionales en el caso de los hombres.

Para ver si este punto es el que explica una diferencia tan notable presentamos también la cantidad de aportes que podrían acumular las mujeres hasta los 65 años. No se está analizando la posibilidad, ni mucho menos la necesidad, de equiparar la edad jubilatoria de hombres y mujeres. Lo que queremos conocer es cuán relevante resulta la brecha de género en el acceso a la jubilación contributiva para entender los límites que el mercado de trabajo impone ante la posibilidad de incrementar los años de aportes.

Figura 1. Una clara brecha de género en el acceso a la jubilación

Cantidad de años de aporte de diferentes perfiles de trabajadores



Nota: se presupone que en ningún caso se atraviesa un período de desempleo o inactividad, sino que se transita entre puestos formales e informales.

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (ondas octubre 1995, 1998 y 2002) y Encuesta Permanente de Hogares Continua (ondas tercer trimestre 2006, 2010, 2014 y 2017).

Podemos notar que, si evaluamos a hombres y mujeres a los 65 años, la brecha sigue siendo relevante. Un trabajador que no llegó a terminar el secundario logra acumular 8 años más de aportes que una trabajadora con el mismo nivel educativo. El primero acumularía, en una “hipótesis optimista”, 34 años de aportes si comienza a trabajar a los 18.³ La segunda solo 26 años. Por cuatro años, ella no podría jubilarse por el sistema contributivo.

Si en cambio pensamos en un trabajador y una trabajadora que terminaron el secundario, pero no ingresaron a la universidad, y comenzaron a trabajar a los 18 años alternando entre trabajos formales e informales, la diferencia en años de aportes acumulados es de 5: un hombre acumula 36 años y una mujer 31. En este caso, ambos lograrían jubilarse, aunque la mujer por un margen bastante acotado.

Por último, si en ambos casos se recibieron con un título universitario, pero recién a partir de ahí comenzaron a trabajar (supongamos a los 24 años), el diferencial de aportes también es de 8 años. En este tercer caso el trabajador podría acumular 38 años, pero la trabajadora solo reuniría 29. Por un año no se podría jubilar. Por lo tanto, aun “forzando” a las mujeres a trabajar hasta los 65 años, muchas no lograrían acumular los 30 años de aportes.

El sistema previsional contributivo en Argentina tiene hoy en día una tendencia estructural a otorgar jubilaciones a pocos trabajadores, y a prácticamente ninguna trabajadora. Con las moratorias previsionales que otorgó el kirchnerismo verificamos este problema: el 78% de los nuevos titulares de derecho eran mujeres (ANSES, 2011).

La magnitud que tiene el trabajo no remunerado, junto con la elevada participación de mujeres en esas actividades, nos lleva a reflexionar acerca de si es razonable resolver este problema estructural por la “vía contributiva”. Solo por mencionar el ejemplo quizá más representativo, el trabajo de las amas de casa no realiza aportes por no ser remunerado, entonces el derecho a una jubilación para ellas no podría resolverse desde la lógica de un sistema jubilatorio contributivo.

Muchos países se han enfrentado a las consecuencias de la discriminación de género en el sistema previsional. Es interesante por ejemplo el caso de Uruguay, que en 2008 redujo los años de aportes de 35 a 30 años y otorgó la posibilidad para las trabajadoras de reducir o “condonar” un año adicional por cada hijo. Bolivia avanzó en 2010 en un camino similar. Si bien esta no parece ser una solución que resuelva el problema de fondo, es cierto que lo atenúa. Sin duda, estos caminos nos sirven para entender que existen alternativas a la vieja receta ortodoxa de “nivelar para abajo” restringiendo derechos.

5. Incrementar la edad de jubilación

La propuesta de incrementar la edad jubilatoria es quizá la más instalada en la agenda pública ortodoxa. De acuerdo a esta propuesta a los 65 años estamos aún en un buen estado psicofísico para poder conti-

³ Dado que la estimación se basa en un modelo predictivo de formalidad, las estimaciones presuponen en todos los casos que trabajadores y trabajadoras no atraviesan en ningún momento un período de desempleo. Es por esta razón que todas las estimaciones que acá presentamos constituyen un “escenario optimista”.

nuar trabajando, y la única manera de resolver el problema del “envejecimiento poblacional” es haciendo que las personas se jubilen cada vez a mayor edad. Estos son quizá los puntos más controversiales y debatidos tanto en Argentina como en otros países que recientemente han encarado reformas en este sentido.

De acuerdo con FIAP (2018), en los últimos diez años 37 países eligieron este camino para resolver el problema de sostenibilidad del sistema previsional. A comienzos de 2019 el FMI publicó un documento en el que realizaba proyecciones de los sistemas jubilatorios a 2050 y proponía que se debía impulsar incrementos de la edad jubilatoria para llevar el promedio mundial de los 63 a los 68 años. Este aumento de 5 años en la edad jubilatoria se fundamentaba, según el Fondo, en el hecho de que para ese momento la expectativa de vida se iba a ampliar en 3 años (FMI, 2019).

La primera de las preguntas que planteamos encierra una trampa. ¿El problema de los trabajadores y trabajadoras a los 65 o 60 años es su “deseo” y/o capacidad de trabajar? ¿No existe otro factor que limita su participación en el mercado laboral y que es externo a ese “deseo” o capacidad? Reformulando la pregunta: ¿a los empresarios les resulta indiferente contratar a una persona mayor de 60 años que a alguien de 25, 30 ó 40 años? ¿No ocurre lo mismo al momento de despedir a alguien o proponerle un programa de retiro voluntario? Pareciera más realista, al menos, suponer que la decisión de continuar trabajando o buscando empleo no depende solo del trabajador o la trabajadora, sino que una cuota muy significativa corre a cuenta de las patronales.

Quizá más relevante que si una persona está en condiciones de trabajar a esa edad es si el mercado de trabajo argentino tiene la capacidad de incorporar y/o mantener dentro del empleo formal a los mayores de 60 años.

Es cierto que en los últimos años muchos países han emprendido un aumento en la edad jubilatoria. Pero también es cierto que corresponde a países con poblaciones mucho más envejecidas que la argentina, y que en la gran mayoría de esos casos se programó un incremento progresivo a mediano plazo.

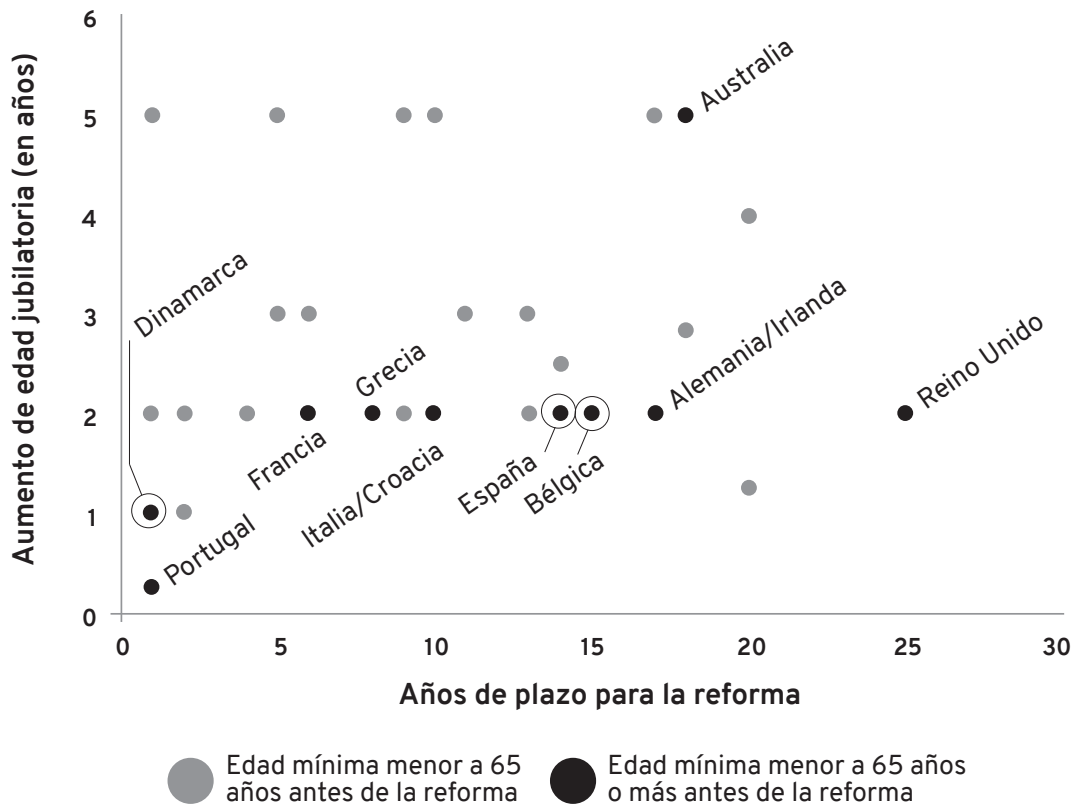
Según FIAP (2018), entre 1995 y 2018 hubo 55 países que aumentaron la edad de retiro; solo en los últimos 10 años de esa ventana temporal se registraron 37 casos. La mayoría de los aumentos en la edad que se produjeron en estos últimos años fueron mediante una reforma progresiva, en general con un incremento de 2 años en un lapso prolongado. Este patrón se produce particularmente entre los países que tenían una edad jubilatoria de entre 65 y 67 años, que excepto Australia corresponden todos a casos europeos.⁴

En resumidas cuentas, advertimos que los únicos países que están incrementando la edad jubilatoria por encima de 65 años son aquellos que cuentan con una población muy envejecida. En ninguno de los casos encontramos un perfil demográfico similar al argentino. A su vez, aún en estas reformas el incremento promedio es de 2 años a aplicar en un período de tiempo de 10 años aproximadamente.

⁴ El caso australiano es el más llamativo. Se aplicó un incremento de 5 años (de 65 a 70) a implementar entre 2017-2035, para los nacidos luego del 1° de julio de 1958. En relación con los otros casos que ya tenían una edad jubilatoria elevada, la reforma aplica un aumento considerable, aunque a ser implementado en un período de tiempo relativamente largo.

Figura 2. Los países que aumentaron la edad jubilatoria

En cantidad de años de aumento y plazo de implementación de la reforma



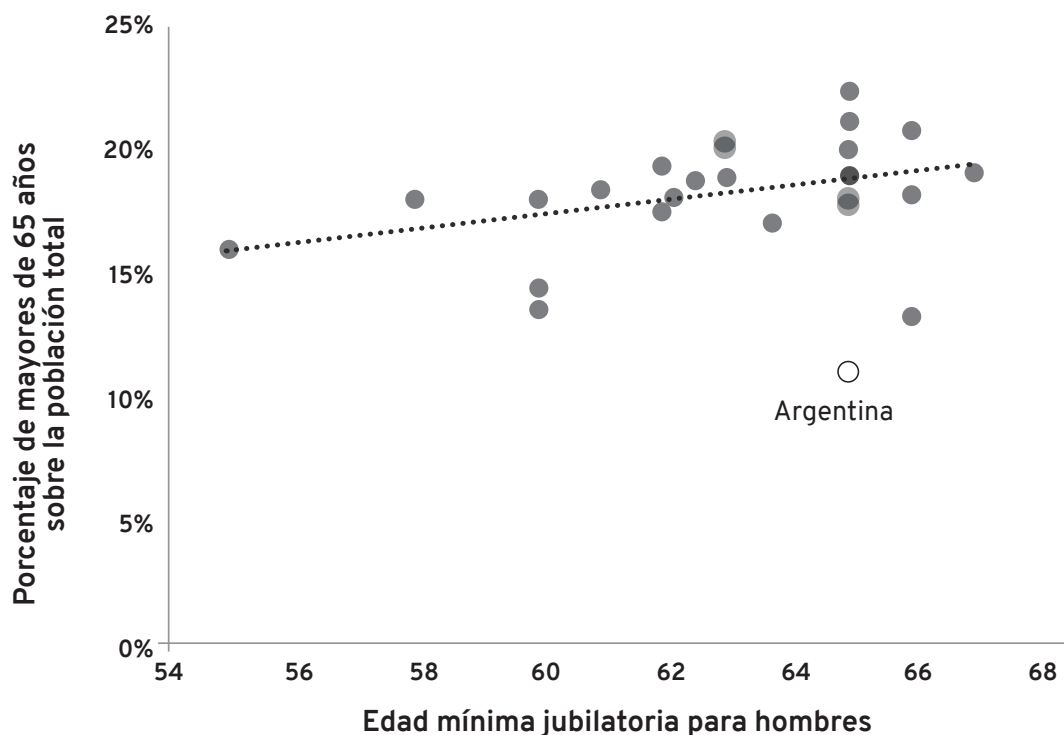
Fuente: elaboración propia en base a FIAP (2018).

Por otro lado, lo que debemos analizar es si nuestra sociedad tiene un perfil demográfico igual de envejecido que el de los países europeos. Para tener una mirada un poco más completa, podemos comparar los países de acuerdo con la edad mínima de jubilación y la proporción de adultos mayores. Podríamos pensar que un país con una elevada porción de la población mayor de edad podría encontrarse en un problema de sostenibilidad de su sistema previsional que lo lleve a un aumento de la edad mínima de jubilación.

Lo que podemos notar es que la Argentina muestra una proporción de adultos mayores mucho menor que la europea. De hecho, muchos de estos países tienen una edad jubilatoria menor que la nuestra, aun contando con una proporción de adultos mayores mucho mayor. Parece quedar claro que existen más razones para disminuir que para elevar la edad jubilatoria en Argentina.

Figura 3. Argentina vs. Europa: una población mucho menos envejecida que la europea

Edad mínima de jubilación y tasa de envejecimiento



Fuente: elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

6. Reducir los haberes jubilatorios

Más allá de aumentar la edad jubilatoria o la cantidad mínima de años de aportes, otro de los caminos que varios países han optado para aliviar los problemas de sostenibilidad del sistema jubilatorio es la pauta de actualización de los haberes o la determinación del haber inicial.

Como ya mencionamos, el macrismo avanzó en este sentido a fines de 2017 con la revisión de la fórmula de movilidad jubilatoria. Está claro que este fue uno de los puntos sobre los que el gobierno nacional intentó avanzar de forma más decidida. Para dar paso a estas reformas paramétricas contó con el apoyo explícito del FMI, que ya en su primera revisión a finales de 2016 promovía una modificación de la fórmula de movilidad.

En el contexto internacional, otros países también emprendieron este camino. En la revisión que se hace en FIAP (2018), entre 1995 y 2018 se encontraron 61 casos de países que ajustaron la fórmula de los beneficios. Si miramos los últimos 10 años de esa ventana temporal los casos se reducen a 33.

A diferencia de los aumentos de años de aportes o de la edad mínima de jubilación, las reformas paramétricas orientadas a modificar el criterio de actualización de las jubilaciones tienen impacto sobre

todos los jubilados, y no solo sobre los nuevos. Esto implica, naturalmente, un mayor efecto en el corto plazo sobre la sostenibilidad del sistema previsional.

El punto central que debemos tener en cuenta cuando se piensa en estas reformas es en qué medida la regla de actualización garantiza mantener un determinado nivel de consumos para los adultos mayores. El riesgo de concentrarse solo sobre esta estrategia, sin pensar por ejemplo en incrementar los ingresos que financian las jubilaciones, puede llevarnos a un nivel de haberes que no pueda garantizar la subsistencia de los adultos mayores.

7. El bono demográfico

A pocos años de la Segunda Guerra Mundial un clima de prosperidad se propagó por Estados Unidos y parte de Europa. Una de las consecuencias quizá más inesperadas de esta nueva época fue una explosión de nacimientos. En las dos décadas que siguieron al final de la guerra, el repentino crecimiento de la tasa de natalidad llevó a un rejuvenecimiento de las estructuras demográficas en todos estos países.

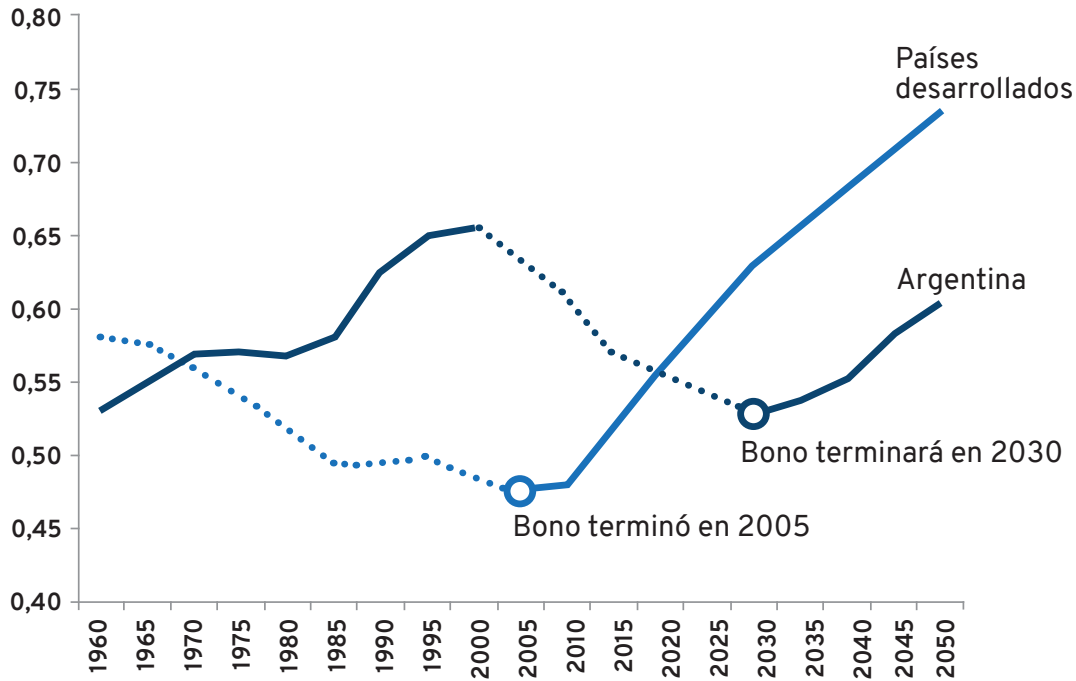
Pero esta bonanza no duraría para siempre. Así como los *baby boomers* crecieron y comenzaron a trabajar, en algún momento envejecerían y se retirarían definitivamente del mercado laboral. Al comienzo del siglo XXI, esa generación comenzó a jubilarse y los sistemas previsionales se enfrentaron a la otra cara de la moneda: el problema del envejecimiento poblacional.

Una manera de comprender la magnitud del problema y poder proyectar en qué momento comenzará a afectar la sostenibilidad de los sistemas jubilatorios es analizando el *bono demográfico*. Lo que tiene en cuenta este concepto es la relación entre las personas que no están en edad de trabajar (niños, niñas, adolescentes y adultos mayores) y la población activa o en edad de trabajar. La relación entre estos dos conjuntos de la población se define como la *tasa de dependencia*, ya que evalúa cuantas personas *inactivas* o *dependientes* hay por cada *activa*.

En lo que sigue se muestra la tasa de dependencia para los países desarrollados y Argentina. Lo que vemos como línea punteada es la segunda etapa de la transición, en la que se produce el bono demográfico, que en el caso de los países desarrollados transcurre entre 1960 y 2005. A partir de 2010, estos países entraron en la tercera fase del ciclo, donde cada vez comienza a ver una mayor proporción de población pasiva, que se compone menos de niños y niñas y más de adultos mayores. Es en este contexto que debemos analizar los procesos de reformas que se propagaron por Europa a partir de 2010. En estos casos, principalmente por medio del aumento de la edad jubilatoria, se intentó aliviar el problema de sostenibilidad que produce el fin del bono demográfico.

Figura 4. ¿Cuándo terminará el bono demográfico?

Evolución de la tasa de dependencia en Argentina y países desarrollados entre 1960 y 2050



Fuente: elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de las Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

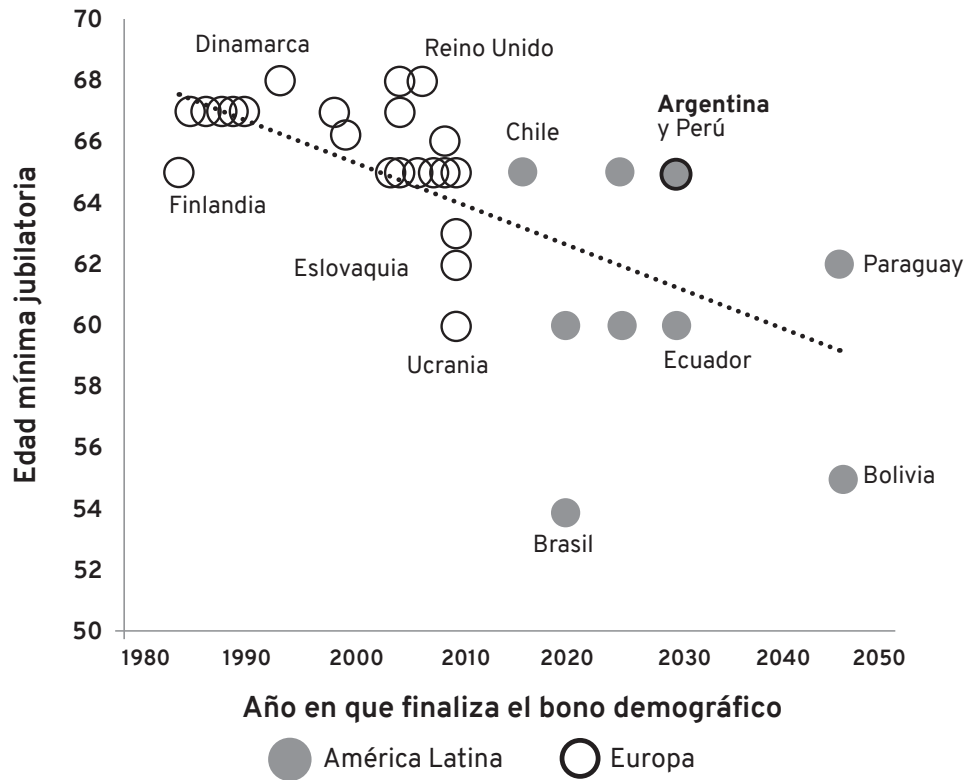
En cuanto al caso argentino, lo que podemos ver es un aumento de la tasa de dependencia hasta finales de la década del noventa, que se puede asociar con la primera etapa de la transición demográfica: crecimiento de la población pasiva explicada por una alta tasa de natalidad.

El siglo XXI se inicia con un cambio de tendencia dando paso a la etapa intermedia de la transición. En esta etapa se desarrolla el bono demográfico. Lo que vemos en nuestro caso es que aún contamos con varios años de tendencia a la baja de la tasa de dependencia. Según las proyecciones de la ONU recién hacia el 2030 comenzaremos a experimentar los problemas que desde 2005 atraviesan las sociedades europeas. Está claro entonces que hacia 2019 contamos con una población relativamente joven, por lo que no existen razones para debatir en los términos europeos sobre las jubilaciones argentinas.

Si miramos América Latina, la situación es similar a la argentina: en casi todos los casos el bono demográfico tiene varios años para agotarse. Solo en Chile finalizó en 2016, mientras que en Uruguay y Brasil lo hará en el 2020. Sin contar estos tres casos, el resto de la región verá su bono agotado luego de 2025, con casos como los de Paraguay y Bolivia, con un bono que durará incluso hasta 2045.

Figura 5. ¿Es necesario aumentar la edad jubilatoria en Argentina?

Argentina es el país con mayor edad jubilatoria en relación con su bono demográfico*



Nota: (*) solo se considera el caso de la edad jubilatoria para hombres.

Fuente: elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de las Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

Lo más llamativo de cruzar estas dos variables es que Argentina tiene desde 1994 una edad jubilatoria que en nada se condice con su situación demográfica. Si por ejemplo miramos la línea de tendencia punteada, para un país con un bono demográfico que dura hasta 2030, la edad jubilatoria debería ubicarse en torno a los 62 años. Queda claro que hoy la edad mínima en Argentina es elevada, por lo que como ya dijimos existen más razones para reducirla que para elevarla.

8. Reflexiones finales

Hoy los límites a una reforma paramétrica lucen bastante evidentes. Si pensamos en modificaciones como las que se aplicaron en 1994 (aumentar los años de aportes necesarios para jubilarse o la edad mínima de jubilación), se produciría una notable caída de la proporción de adultos mayores cubiertos.

Las condiciones estructurales del mercado de trabajo argentino no dan siquiera la posibilidad de acumular 30 años de aportes para varios perfiles de trabajadores y trabajadoras. En especial, la dimensión de gé-

nero debe tenerse muy presente ya que son muy pocas las mujeres que logran reunir esa cantidad de años de aportes a los 60 años, y este número no parece aumentar demasiado si los analizamos a los 65 años.⁵

Tampoco resulta deseable aumentar la edad jubilatoria de las mujeres. El problema no es la edad, es la discriminación en el acceso a empleos formales. Sobre ese punto es que la política pública debe concentrarse para mejorar las posibilidades de las trabajadoras de reunir los aportes necesarios.

También comentamos que el aumento de la edad jubilatoria no puede justificarse desde ninguna dimensión. Argentina tiene una población relativamente joven y su bono demográfico durará varios años más. Por otro lado, la discriminación laboral también es generacional: las personas mayores tienen menos chances de conseguir o mantenerse en un empleo formal que la que tienen los jóvenes. Aún si suponemos que a los 65 años un trabajador o trabajadora está en buenas condiciones psicofísicas, el mercado de trabajo parece ya haber decidido por ellos y ellas. No es una decisión del trabajador o la trabajadora. Es una decisión del empresariado.

Bajar las jubilaciones, ajustar la fórmula de actualización o la pauta con la que se determina el haber inicial, todas estas alternativas enfrentan hoy un límite social muy concreto. Las consecuencias del ajuste de la movilidad jubilatoria a fines de 2017 no son otras que una caída del poder adquisitivo de jubilados y jubiladas en 2018 que superó cómodamente los dos dígitos.

Por donde lo miremos, parece que lo más sensato para aliviar las tensiones sobre la sustentabilidad del sistema es mejorando el flujo de recursos. Y es esta una discusión que debe darse buscando también la consistencia macrofiscal con el resto de los actores: provincias y gobierno nacional.

Adicionalmente se debe repensar la articulación entre pilares contributivos y no contributivos de forma tal de garantizar un sistema previsional basado en la solidaridad y la progresividad, que mantenga una elevada cobertura, con niveles de jubilación adecuados y que sea financieramente sostenible en el tiempo.

Bibliografía

ANSES (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad*. Recuperado de <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>

---- (2017). Fondo de Garantía de Sustentabilidad - Consejo del FGS febrero 2017.

Altamirano Montoya, A., Berstein, S., Bosch, M., García Huitrón, M. y Oliveri, M. (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-america-latina-y-el-caribe>

Balasini, J. (2016). De Bismarck a Beveridge. Los límites del sistema previsional contributivo en la Argentina. *Documento de Trabajo N° 1*. Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.

5 En este capítulo no evaluamos esta problemática para otros colectivos como LGBTI por falta de información, pero buena parte de estas minorías sufren limitaciones mucho mayores que las que enfrentan las mujeres heterosexuales.

- Balasini, J. y Martino, B. (2016). La sostenibilidad de la seguridad social. *Notas de Economía N° 2*. Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (C.I.E.P.P.)/ Fundación OSDE.
- FIAP (2018). Reformas paramétricas en los programas de pensiones públicos de reparto. De 1995 a Julio 2018. Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- FMI (2019). The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World. *Staff Discussion, Note 19/01*.
- Mesa Lago, C. (2005). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077_es.pdf
- Picado, G. y Durán, F. (2009). República de Bolivia: Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social. *Serie Documentos de Trabajo N° 214*. Lima: Oficina Internacional de Trabajo.