

Previsol y el futuro del sistema de capitalización

Eduardo Kanevsky¹

Realmente viene muy bien esta posibilidad de comunicarnos con ustedes, gente vinculada al cooperativismo, a instituciones de la economía social, porque la voz de Previsol en general no se escucha. No tenemos la posibilidad de llegada a la prensa que tienen los grandes grupos económicos titulares de AFJP, con fuertes presupuestos publicitarios que les permiten exponer sus ideas.

La seguridad social es un tema muy importante porque abarca a millones de trabajadores que están aportando; si a éstos los multiplicamos por sus familias tenemos muchos millones de personas, y realmente asegurar la tranquilidad de esos trabajadores durante su vida laboral (cubrirlos económicamente en el caso de una invalidez, contribuir a su familia en caso de una muerte prematura, asegurarles que cuando lleguen a la vejez no tendrán las angustias que tienen los jubilados de hoy en día) es un tema de la mayor importancia.

Es muy significativo que hagamos este Seminario en el Centro Cultural de la Cooperación, que es una creación de hace pocos años del IMFC. El Instituto ha tenido una historia, una trayectoria de defensa de los derechos de los jubilados y los pensionados, de modo que nada mejor que hacer este Seminario aquí en homenaje a esta misma trayectoria.

Una cuestión ha quedado grabada y es importante destacar del transcurso de los últimos años: cuando hablamos de sistema previsional estamos hablando de un sistema de ahorro de los trabajadores, y nuestra misión es asegurar que éstos sean intangibles, es decir, que esos ahorros -que son salarios diferidos- estén disponibles para cuando el trabajador los necesite, ya sea por

(1) Licenciado en Economía Política (FCE-UBA). Gerente General de Previsol AFJP.

invalidez, por muerte o vejez. No corresponde, a pesar de que el objetivo pueda ser noble, que el Estado tome \$ 750 millones del ANSES para anticipar las obras de Yacyretá, tal como se conoció tiempo atrás: ésa es una irregularidad.

Lo que también decimos es que nuestro país no va a encontrar una solución si no hay una importante redistribución de los ingresos. Tenemos que ser coherentes en eso, y el régimen previsional es uno de los más importantes instrumentos para cuando el Estado decida hacer una redistribución de los ingresos. Esto lo ha dicho el Premio Nobel Joseph Stiglitz, en el sentido de que aquellos que tengan ingresos más altos puedan contribuir con aquellos que no tengan ningún ingreso o tengan uno más bajo. No estamos en desacuerdo con esta potencialidad tan importante que tiene el sistema previsional.

De modo que cuando en el año 2004, como Previsol, hicimos una ponencia en el Congreso de la Cooperación, explicábamos fundadamente por qué pensábamos que las instituciones cooperativas y mutualistas tenían que ser actores de primera magnitud en la seguridad social. Lo hacíamos convencidos de que esta actividad, por su alto componente de solidaridad y por el hecho de que las entidades cooperativas y mutualistas tienen una amplia experiencia en prestar servicios eficientes sin perseguir fines de lucro.

Con ese fundamento, consideramos que el rol de las entidades de la economía social en la previsión, en la medicina asistencial, en la cobertura de los riesgos del trabajo, en el seguro colectivo, etc. no era el que le correspondía y debían tener una participación social y económica en esta actividad mucho más importante.

La crisis del sistema de previsión

Cuando se llega a la reforma previsional en el '94, se arriba por el hecho de cómo estaba organizado el sistema como tal; nos referimos a sistema en el sentido de que sea un mecanismo que se retroalimenta. El hecho de que se paguen jubilaciones o pensiones a través de un rubro del presupuesto del Estado no es un sistema previsional sino una partida del presupuesto del Estado. Sistema significa que hay que encontrar un mecanismo a través del cual se van generando los recursos para financiar el pago de las prestaciones jubilatorias y de las prestaciones de invalidez o fallecimiento.

Hasta el año '94 el que regía era un sistema de reparto puro, en el cual hay un cociente en donde en el numerador tenemos los trabajadores activos, y en el denominador tenemos la cantidad de personas que están en la pasividad. Esa relación: si el trabajador aporta el 11% y la empresa aporta el 16%, es un cálculo matemático muy sencillo que indica, más o menos, que se necesitan tres o cuatro personas en actividad para poder pagar a una persona en pasividad. En el año '93 la relación era de uno a uno prácticamente: una persona en actividad y una en pasividad, por lo que era imposible seguir financiando el sistema previsional en ese momento.

¿Por qué se llegó a esta situación? Algunas de las respuestas ya se dijeron acá: uno de los temas es que se da porque **aumenta la expectativa de vida** (hoy prácticamente es de 80 años para hombres y mujeres), en consecuencia, aumenta el denominador de ese cociente y aumenta a mayor velocidad que el numerador de los trabajadores activos.

El otro tema que también se ha señalado es que hay una **disminución de la tasa de natalidad**: ya casi no se conocen familias de ocho, nueve, diez hijos. Lo que predomina es la familia tipo, la de dos hijos, por lo que disminuye la tasa de crecimiento de los trabajadores activos, que tienen que alimentar con ahorros a los pasivos.

Otros temas se refieren al mercado de trabajo. Por ejemplo, **la mayor proporción que representan los servicios en el producto bruto** tiene una importancia muy grande, porque los servicios y el cuentapropismo es muy difícil controlar sus aportes a la seguridad social. Una cosa es una industria con dos mil trabajadores que van a trabajar a diario en una misma localización y otra cosa son los servicios atomizados; al ser más difíciles de controlar hay más evasión y entonces disminuye el numerador, que es el aporte que tienen que hacer los trabajadores en actividad.

Otro factor, que también es del mercado de trabajo, es que **el inicio laboral es mucho más tardío**. Antes, la gente se incorporaba al mercado laboral a los 18 años, y en muchos años lo hacía antes: a los 15 o 16 ya aportaba a la Caja de Ahorro y Seguro como menores de edad. Hoy en día, en general, la gente necesita varios años de estudio y capacitación, y muchos empleos requieren formación terciaria. La gente busca trabajo, es difícil encontrarlo, y lo hace a los 26, 27 años, después de terminar un estudio terciario, con lo cual también se demoran los aportes que se reciben en la seguridad social.

Otro tema es el del **trabajo de la mujer**; su importante incorporación como trabajadora conlleva que tenga una vida laboral más inestable que la del hombre a causa de sus embarazos, partos, obligaciones domésticas, de modo tal que su continuidad no es la misma que la del hombre, y obviamente también resiente el numerador de esta ecuación.

Estoy enumerando factores que contribuyeron a que se llegara a una situación en la cual, prácticamente, un trabajador en actividad tenía que sostener a una persona en la pasividad, y no lo estoy haciendo por orden de importancia.

Llegamos a un último tema, que yo denomino “la gestión estatal”. Tenemos que ser concientes que esa gestión fue muy deficiente; hubo mucha evasión, empresas que quebraban, que se llevaban a la quiebra los aportes de los trabajadores y los de los empresarios. Se aprobaron regímenes privilegiados para individuos que no habían efectuado sus aportes en forma integral. Se aceptaron traspasos al Estado Nacional de cajas de provincias cuyos beneficiarios en gran proporción fueron dadas electorales, etc. Hubo todo un período de elusión, de contratos flexibilizados en los cuales no se hacían aportes a la seguridad social, y todo eso agregó, junto a los conceptos anteriores, a que se produjera un desajuste fenomenal: cada vez había más beneficiarios, menos aportantes y su vez cada vez se generaba más deuda del Estado con los pasivos. Así se llega a esa Reforma Previsional.

Actual configuración de la previsión social

Configuración desde 1994

Método Económico Financiero Entes Gestores	Capitalización	Reparto
Público	Nación AFJP	ANSES y Cajas de Jubilaciones Provinciales
Privado	Previsol y AFJPs restantes	Cajas de Profesionales (77)

El sistema previsional, a partir de ese momento, queda configurado de la siguiente manera: por un lado, hay una parte de capitalización; por otro, hay un régimen de reparto.

Hay una creencia que, en general, parte de los medios de difusión: se asocia capitalización con privado y reparto con estatal. Esto no es así, podemos dar ejemplos: hay una empresa pública, que es Nación AFJP, que tiene un sistema de capitalización. Por supuesto está Previsol y otras administradoras que somos del campo de lo privado, pero por otro lado, en el sistema de reparto está el gran administrador que es el ANSES, y están las cajas de jubilaciones provinciales que no han sido transferidas al ANSES como un sistema público, pero además tenemos 77 cajas de profesionales en las provincias, que son sistemas de reparto y son privadas. Tienen el mérito de ser asociaciones de personas que auto-administran sus ahorros previsionales, porque nada mejor que los aportantes y los pasivos (y nosotros agregamos también los empleados de las mismas empresas) para hacer la administración de los ahorros previsionales de los trabajadores.

En resumen, con este cuadro quiero señalar que el sistema quedó configurado con un régimen de capitalización y uno de reparto; que estos son métodos económico-financieros de hallar los recursos para pagar las pasividades, es decir, las jubilaciones y las pensiones. Ambos regímenes tienen tanto actores públicos como privados.

Luces y sombras de la reforma previsional

Llevamos casi 12 años desde la reforma previsional que comenzó en el año '94. Repasemos brevemente qué ventajas se argumentaron para la reforma previsional que se aprobó y que sucedió en estos 12 años.

Por un lado, se fundamentó en otorgar **mayores incentivos que llevaran a aportar a la gente**. Esto es cierto por un lado, el envío de los resúmenes cada cuatro meses a los afiliados (hasta el ANSES lo adoptó con sus afiliados, de modo tal que hizo más eficiente al organismo estatal, contagiándolo). Pero el hecho de mayores incentivos para aportar no aparece reflejado en las estadísticas porque vino la desocupación de la convertibilidad y la flexibilización laboral de los años '90 que determinaron menos cantidad de aportantes a la seguridad social de la que se podía esperar.

El segundo tema en el que se fundamentó la reforma era la **alta competencia por mejor servicio**. Esto indudablemente derivó en mejores índices de atención a los afiliados, más lugares para concurrir, atención

telefónica, por Internet, más sucursales, el ANSES renovó su atención y hoy podemos ver oficinas de ese organismo hasta en estaciones de subte. Pero, simultáneamente, esta competencia derivó en una negativa concentración de los sistemas de AFJP por una falta de tutela por parte del Estado de lo que debería haber hecho. De modo que de las 26 AFJP que se autorizaron en el '94 hoy solamente subsisten 12, y lo peor es que dos tercios del sistema están concentrados en cuatro administradoras, con lo cual estamos muy cerca de un oligopolio; y además, como estas cuatro administradoras pertenecen a grupos financieros del exterior, no solamente está concentrado sino que ha habido una mengua del poder de decisión nacional porque estos grupos financieros son el Banco Santander y el Bilbao-Vizcaya de España, la aseguradora Met de EEUU, el HBSC, el Banco multinacional de origen Inglés.

Otro argumento que se dio en su momento fue el de **la formación de un mercado de capitales**. Esto puede afirmarse: el mecanismo de acumulación de fondos hace que actualmente las administradoras reúnan aproximadamente cerca de \$ 77.000 millones de fondos, que es una cifra prácticamente equivalente a las reservas líquidas del Banco Central. La envergadura de la acumulación ha sido muy importante. Lo negativo que se puede observar es que, siendo ahorros de los trabajadores (tenemos 4.300.000 trabajadores que están aportando), en general se destinan a cosas que no coinciden con las grandes necesidades sociales. No hay financiaciones para más viviendas, más transportes, mejores servicios públicos, incrementar las comunicaciones, etc.

Otro tema que fundamentó la reforma fue el de la posibilidad de **los incrementos en los beneficios**. Desde el comienzo de la última crisis, si la persona estaba a diciembre de 2001 en renta vitalicia, los beneficios se incrementaron en un 50% o más. Si estaba percibiendo su prestación desde el fondo de jubilaciones y pensiones, por la parte que paga ese fondo, se ha incrementado en un 200%. Para las AFJP no hizo falta el fallo de la Corte Suprema de Justicia para otorgar la movilidad de las prestaciones, dado que están aseguradas por el propio mecanismo que es la rentabilidad de las inversiones. Si este año la tasa de rentabilidad de Previsol es de 15 o 16%, en esa proporción aumenta el valor de las prestaciones de la administradora.

También hay conflictos, porque existe una alta cantidad de beneficiarios que tenían una renta vitalicia en dólares y no han podido honrarse, con todos los problemas que hubo en el 2001.

De todos modos tenemos que decir y ponderar que el ANSES sigue teniendo 3.300.000 jubilados y pensionados, y todas las AFJP tienen hasta ahora 260.000 de los cuales la mitad son pensionados por invalidez y fallecimiento del titular, y la mitad son jubilados. En el caso de estos últimos, entre el 80 y el 90% de la prestación es dinero del ANSES y no de la AFJP, de modo tal que lo que se actualiza es el 10%/20% que aporta la AFJP para los jubilados.

Con la reforma previsional también se dijo que el sistema iba a ser **inmune a las decisiones políticas**. Una parte de verdad hay: el sistema no tiene jubilaciones especiales, ni jubilaciones de privilegio. Tampoco hay beneficios fraudulentos. Sin embargo, no es inmune del todo a las decisiones políticas: el ministro Cavallo confiscó los depósitos a plazo fijo que tenían las AFJP en diciembre del 2001 sin tener ningún argumento legal (por el contrario, después el Estado tuvo que reintegrar los fondos y hacerse cargo de las actualizaciones correspondientes).

La reducción que se ha hecho de los aportes de los trabajadores del 11 al 5%, que ahora está en el 7%, también evidencia esta no inmunidad con respecto a las decisiones políticas. Es probable que a causa de esta reducción las jubilaciones se resientan, y la verdad es que no se entiende por qué los trabajadores que están en el sistema de reparto aportan el 11% y los de capitalización el 7%; es una decisión política que no tiene ningún sostenimiento técnico.

Un tema sobre el cual también se fundamentó es **la diversificación de los riesgos**. En parte es cierto, porque hay un componente de reparto y hay un componente de capitalización que se actualiza en función de los rendimientos de las inversiones, de modo tal que el sistema de las AFJP ni funciona totalmente con la capitalización financiera ni totalmente con el sistema de reparto.

También tenemos que señalar lo negativo: desde que se creó el sistema en el '94 no se actualiza el PBU, que es la Prestación Básica Universal y que está en \$ 200, un valor irrisorio en relación al resto de los valores, considerando la inflación emergente desde diciembre del 2001.

Hay una **alta variedad de opciones previsionales**: hay jubilación anticipada, transmisión hereditaria, no se requieren 30 años de aportes para obtenerla. También es cierto lo que se señalaba en la conferencia anterior: hay una gran desinformación en la gente, de modo tal que hay muchas opciones, pero no todos pueden elegir o ponerse en el lugar que más les conviene por desinformación.

Por último, se dijo que iba a haber una gran reducción de los costos administrativos. Realmente acá es muy difícil comparar los costos administrativos del conjunto de las AFJP con los costos del sistema de ANSES. Sí se puede afirmar que los gastos publicitarios que han hecho las AFJP son excesivos, no se justifican y perjudican a los afiliados.

Panorama actual del sistema previsional argentino

Pasemos brevemente a comentar al panorama actual del sistema previsional argentino, aunque ya buena parte y con más profundidad lo ha tratado la Actuaría Lacasta.

Somos 38.000.000 de argentinos, el mercado de trabajo se desenvuelve con desempleo, informalidad, baja densidad de aportes (aunque tenemos que reconocer que está mejorando en los últimos 3 años).

Los asalariados no registrados son 44,3% del total, un 20% más que en 1990. Tenemos inscriptos en la seguridad social 13 millones de argentinos; de ellos aportan 6,1 millones, hay casi 6 millones que no aportan. Y como ustedes saben que para jubilarse se necesita reconocer que uno tiene 30 años de aporte es evidente que el próximo punto es importante: el 50% de los aportantes tiene una densidad de aportes inferior al 32% y va a ser muy difícil que pueda justificar 30 años de aporte.

En el '94, el 77% de los mayores de 65 años tenía una jubilación, en el 2004 este porcentaje baja al 63% y va en descenso, calculado hasta un piso del 45% en los próximos años.

En el 93 el 40% de los jubilados cobraba la mínima, al principio de 2005 esa cifra se elevó al 60%, actualmente el 70% está cobrando la jubilación mínima, que está fijada en \$ 470 (obviamente, esto es anterior a las decisiones que se conocieron este fin de semana acerca de que se va a aumentar la jubilación a partir del 1 de enero de 2007 a \$ 530.-).

A esto tenemos que agregar que las prestaciones en el sistema de reparto siguen siendo bajas, porque consideran que a una persona que gana más de \$ 1.000 solamente le han aumentado el 11% desde 1991 hasta ahora; y es cuestionable que una persona que gana esa cantidad sea rica.

Las prestaciones en el sistema de reparto son bajas, y si a esto le agregamos que las proyecciones de las futuras prestaciones del régimen previsional de capitalización, en función de que se redujo del 11% al 5% y luego al 7% (y no se sabe ahora cómo y cuando van a llegar al 11%), lucen proyecciones poco convincentes como para asegurar que una persona en la pasividad va a tener el mismo nivel de vida que tenía cuando trabajaba.

En líneas generales, el sistema de capitalización, en estos 12 años no ha venido ganando en la opinión pública. Además de la lectura de diarios y revistas, hay encuestas de mercado donde se ve de la simple lectura de los datos que, en primer lugar la gente no termina de aceptar que las jubilaciones y pensiones estén en el campo de un negocio. La gente piensa que los afiliados con las rentabilidades de las inversiones pueden ganar o perder, pero que las AFJP siempre ganan. El sistema luce demasiado complejo, con muchas variables, requiere de especialistas para poder ser interpretado. Hasta hoy hay predominio de la competencia comercial por sobre la seguridad social. Es cierto que han transcurrido 12 años, pero en algún punto las AFJP van a tener que dedicar mucha más atención a la seguridad social y no tanta a la competencia comercial.

Por último, hay amplios segmentos de afiliados con dificultades para manejarse en el mercado, comparar calidades de productos, distintos tipos de servicio, etc. Unido a la desinformación que prevalece, esto hace que el camino que tendrán que recorrer las AFJP para realmente posicionarse como un servicio valorado por la gente a la luz de estos comentarios, realmente se hace muy arduo.

Conclusiones y propuesta desde el Cooperativismo

En conclusión, por las cifras que se han expuesto, nosotros pensamos que la situación es insatisfactoria en lo social y que se impone una reforma previsional que sea diferente a la que hemos visto en el '94.

La reforma previsional ha sido esbozada dentro de la Propuesta para Refundar la Nación que ha elaborado el IMFC. No es un dogma sino que es un conjunto de proposiciones flexibles para convocar a otras fuerzas políticas, un programa para sacar al país de la encrucijada en que se encuentra.

En la Propuesta, en la parte pertinente a la Seguridad Social, se plantea, en primer lugar, que tiene que haber una prestación mínima

por encima de la línea de pobreza (que hoy es de \$ 860) para los actuales pasivos o mayores de 65 años, hayan o no aportado a la seguridad social. Y con respecto a esto último, creo que la Actuaría Lacasta omitió hacer una aclaración muy importante: aun no haciendo aportes a la seguridad social, como el sistema de reparto se nutre en alta proporción con recursos del IVA y del impuesto a las ganancias, cualquier persona, aunque no haya aportado directamente, lo ha hecho en forma indirecta por la vía impositiva, por lo que al llegar a los 65 años es merecedora de cobrar una prestación jubilatoria mínima.

El IMFC también propone el combate frontal de la evasión y la elusión con fuertes controles, incrementar los aportes de los trabajadores al 11% y el de las contribuciones patronales al 16% sin ningún tipo de excepción, y crear un nuevo régimen donde los trabajadores puedan elegir un sistema de reparto, las cajas de profesionales que hoy ya existen en las provincias o un nuevo sistema de capitalización. Este nuevo sistema recoge los comentarios acerca de cómo visualizan amplios segmentos de la población el tema del negocio de las AFJP.

Las nuevas entidades de capitalización deberán ser empresas de propiedad pública o asociaciones solidarias, especialmente cooperativas o mutualidades formadas por los beneficiarios, aportantes y empleados.

Habrá un fondo solidario con aportes públicos y de las entidades de capitalización para cubrir la prestación universal mínima a todos los mayores de 65 años, con lo que se cumple la afirmación de que el sistema previsional tiene una función muy importante en la propuesta de redistribución de ingresos que debe darse en el país. Será a través de este fondo solidario, nutrido con fondos públicos y con fondos de las propias AFJP, que obviamente tomarán una parte a través de sus ingresos para poder hacer aportes al fondo.

Una reducción drástica de los costos comerciales con el objeto de que los trabajadores capitalicen mayores montos en sus cuentas.

Orientar las inversiones con destinos sociales: vivienda, transporte, servicios públicos, economías regionales, inversiones de empresas PyMEs, etc. Prohibir la aplicación de fondos en títulos públicos o acciones de empresas extranjeras. No se justifica desde nuestro punto de vista (nosotros decimos “El dinero de los argentinos en manos de los argentinos”) que las AFJP estén

comprando acciones de IBM o de Pepsi Cola y no estén invirtiendo para mejorar las economías regionales, el transporte público o viviendas.

Durante un tiempo, aceptar los reclamos de los afiliados que desean regresar al sistema de reparto y eliminar el régimen por el cual los trabajadores indecisos se distribuyen entre las AFJP, debiendo permanecer en el Estado hasta tanto decidan. Las AFJP tendrán que ir a ver a los trabajadores que se incorporen al mercado laboral, hacerles conocer sus programas, sus planes, las ventajas según la edad, según la situación, pero de ningún modo forzarlos como en la situación actual.

Estas ideas para la reforma previsional se han elaborado pensando en las experiencias de estos 12 años. De ninguna manera consideramos que es una propuesta rígida, inflexible, sino que habrá que discutir con otras fuerzas políticas y sociales que estén también dispuestas a reformar este sistema previsional que es inequitativo, injusto, y ver de qué manera podemos encontrar un modelo que resuelva la situación actual de los jubilados y pensionados y el porvenir de los trabajadores argentinos.