



INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO



realidad  
económica

## La movilidad previsional argentina en debate

Sergio Carpenter \*

Especial para sitio IADE-Realidad Económica

\* Economista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Co-coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO “Seguridad Social y Sistemas de Pensiones”.

# La movilidad previsional argentina en debate<sup>1</sup>

Sergio Carpenter<sup>2</sup>

Como parafraseando la idea filosófica del *eterno retorno*, la cuestión de la movilidad previsional irrumpe nuevamente en la escena política argentina. En diciembre de 2019 y a pocos días de asumir, el gobierno del presidente Alberto Fernández definió la emergencia social y -entre otras medidas- suspendió el esquema vigente de reajuste de los haberes previsionales. Luego, a lo largo del año 2020, se fueron determinando trimestralmente los reajustes con un criterio que se decidió discrecionalmente. A la fecha de escribir este artículo (noviembre 2020), el gobierno nacional presentó al tratamiento parlamentario un proyecto para una nueva ley.

La movilidad previsional en la Argentina impacta en los ingresos de unos 5,7 millones de beneficiarios del sistema de pensiones, de unos 8 millones de niños y niñas cubiertos por los programas de asignaciones familiares y a 1,4 millones de beneficiarios de Prestaciones no Contributivas. La Seguridad Social del Sector Público Nacional representa unos 10,5% 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.

En la historia del sistema previsional argentino se han regulado diferentes esquemas de movilidad prestacional y también han existido vacíos normativos e incumplimientos del Estado que han dado lugar a una fuerte litigiosidad judicial. En ese derrotero se pueden distinguir algunos elementos que han tenido una presencia explicativa: uno, la impronta ideológico-política de quienes han conducido la gestión de gobierno; y dos, 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, el desempleo, la inflación, los salarios y la formalidad, han potenciado los efectos que un esquema de movilidad previsional puede tener en la situación fiscal y en la distribución del ingreso. Ello ha agudizado la recurrencia política en cuanto a regular la movilidad de las prestaciones del sistema previsional público.

## I Aspectos conceptuales vinculados a la movilidad

En el análisis de lo que ha ocurrido con la movilidad empezamos destacando cinco aspectos a tener en cuenta.

1. La movilidad previsional se puede entender como un mecanismo que protege el poder adquisitivo del haber jubilatorio contra el riesgo inflacionario [Uthoff, 2020]. En términos generales, la jurisprudencia argentina define esa protección de manera indirecta pues se considera que el haber previsional debe *“mantener en el tiempo el carácter sustitutivo de la remuneración que le sirvió de base”* [Rodríguez Romero, 2020].
2. Un esquema de movilidad previsional tiene al menos tres factores que considerar. Uno referido a las variables utilizadas para la actualización. Un segundo consistente en el tiempo de rezago en el cómputo de dichas variables. Y un tercero relativo a la periodicidad

---

<sup>1</sup> Fecha de cierre de este artículo 18/11/2020.

<sup>2</sup> Economista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Co-coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO “Seguridad Social y Sistemas de Pensiones”.

de la aplicación. Respecto de la periodicidad y el rezago, nos referiremos puntualmente más adelante. En cuanto a las variables, podemos distinguir varias posibilidades:

a. **La evolución del salario.** Su elección posibilita que los ingresos de los beneficiarios de jubilaciones sigan la misma suerte que la correspondiente a los trabajadores activos. Así, los primeros logran capturar las ganancias de productividad laboral que se incorporan al salario de los trabajadores activos. También significa que, en tiempos de reducción del salario real, los haberes jubilatorios pierden capacidad de compra. La evolución de los salarios resulta el criterio inicialmente establecido por los esquemas de movilidad de los sistemas públicos de reparto.

En la Argentina, hay dos indicadores principales de la evolución de los salarios. El primero es el “Índice de Salarios” que surge de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y otro es el llamado “Remuneración imponible de los Trabajadores Estables”<sup>3</sup> (RIPTE) construido en base a registros administrativos referidos al trabajo formal. Ambos tienen diferencias metodológicas de importancia.

b. **La evolución del costo de vida.** Ello asegura que los haberes no pierdan capacidad de compra. Pero también implica que no se incorporan al haber las mejoras de productividad que pudieran impactar en los salarios. Tampoco las mejoras distributivas que impulsen el salario en detrimento de los beneficios al capital. Entonces, si los salarios crecen en términos reales se provoca una divergencia entre el ingreso agregado de la población de trabajadores activos y la correspondiente a los trabajadores pasivos.

Por otra parte, también existe un debate acerca de qué tipo de índice se debe considerar pues, por sus características metodológicas, éstos pueden tener sesgos “plutocráticos” o “democráticos” [Diamond, 2020].

En la Argentina, también se ha sugerido considerar un índice de precios vinculada a una canasta representativa del gasto de los adultos mayores pues es probable que ésta difiera sustantivamente de la calculada por el INDEC (IPC nacional).

c. **La restricción presupuestaria.** Es una variable que permite asociar la evolución de los recursos y gastos fiscales a la cuantía del haber. Esta condición puede expresarse operativamente con la elección de un indicador de dicha evolución y/o con el establecimiento de topes máximos.

Este concepto tiene una faz contingente, por cuanto la restricción presupuestaria puede afectar la aplicación del criterio de sustitución del salario. Algunos fallos judiciales han establecido que es el legislador quien tiene la facultad para merituar la relación entre ambos aspectos.

3. En términos internacionales, se verifica la preponderancia de la indexación basada en la evolución de los precios. Según se puede extractar del ANEXO al presente artículo, en Iberoamérica, el 66% de los países tienen al costo de vida como variable en sus esquemas de movilidad. Analizando el mundo entero, la OIT verifica la inserción de los precios en dichos esquemas, destacando que la evolución ha sido desde los salarios a la inflación. En sus propias palabras, la OIT señala: *“aunque la indexación basada en los salarios era el método más extendido en el pasado, hoy en día cada vez más regímenes solamente garantizan, en el mejor de los casos, la aplicación de ajustes en función del aumento en el costo de vida”* [OIT, 2016].

4. La recurrencia de los cambios en la movilidad previsional refresca su propia naturaleza conceptual: el haber jubilatorio es un instrumento no mercantil determinado por una institucionalidad de carácter político social. Su materia “habita” el espacio de la distribución -una de las tres dimensiones de lo económico- pues su cuantía incide en la participación del sector de trabajadores pasivos en el ingreso nacional.

---

<sup>3</sup> Ver. Anexo II “RIPTE. Informe Metodológico” de Res. SSS 2/18.

5. En los debates previsionales surgen al menos dos concepciones antagónicas sobre su naturaleza. Una que entiende el derecho a la jubilación como un seguro, que tiene puntos de contacto con la idea de “salario diferido”; y otra que entiende que es una transferencia de ingresos entre dos segmentos poblacionales, PIB corriente que cambia de manos. Esas diferencias se filtran también en la consideración de la cuestión de la movilidad.

## II Algunos elementos contextuales

La historia de la movilidad previsional en los últimos 30 años ha sido muy intensa. Con la Ley de Convertibilidad en el año 1991 (un peso igual a un dólar), 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 (Ley 24.463) se definió que la movilidad debía determinarse en cada Ley de Presupuesto. En 1997 se creó el MOPRE, un indicador cuya cuantía era determinada discrecionalmente por el Estado Nacional y sobre cuya evolución se ajustarían las prestaciones: ello nunca ocurrió.

En la década que va desde 1991 y 2001, el régimen de Convertibilidad logró reducir drásticamente la inflación y en paralelo se dispararon los indicadores de pobreza, desempleo, precariedad e informalidad laboral. Entre marzo de 1991 y diciembre de 1994, hubo un 58,8% de inflación dando lugar a los reclamos judiciales por la falta de actualización de los haberes previsionales. Entre 1995 y 2001 hubo deflación (-1,7%) y movilidad previsional cero. Así, el haber medio en términos reales muestra una tendencia positiva en ese periodo (ver gráfico N° 1), hecho que también es impulsado por otra regularidad: el haber medio de las altas fue relativamente mayor que el de las bajas, en un contexto de caída de la cobertura horizontal [La Ruffa y otros, 2018].

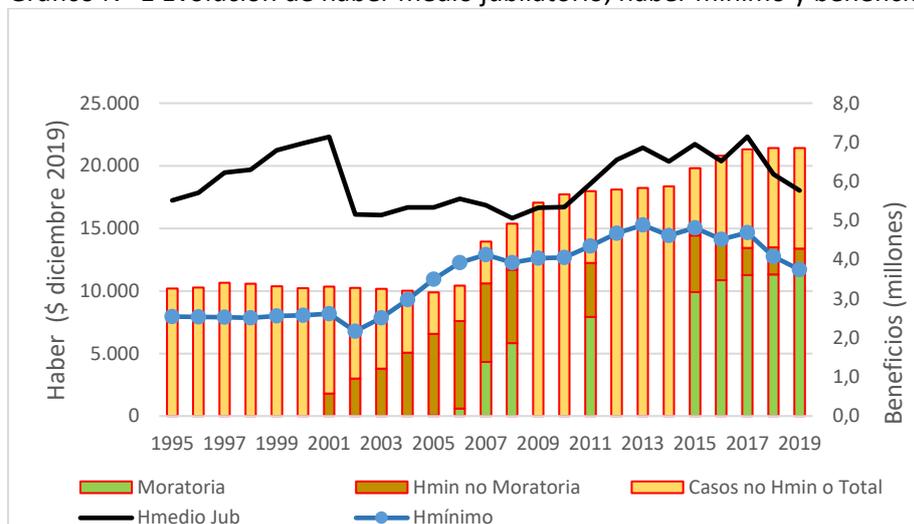
Luego de la crisis del año 2001, que terminó con la paridad entre el peso y el dólar, se generó una fuerte devaluación. Ello trajo aparejado el rebrote del proceso inflacionario y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores y jubilados. Entre los años 2002 y 2008 la respuesta del Estado fue una política de recomposición discrecional de los haberes previsionales. Esa discrecionalidad consistió en otorgar aumentos del haber mínimo dejando a un subconjunto sin indexación o actualizando las jubilaciones no mínimas a un ritmo diferente del haber mínimo. Esa política tuvo efectos importantes: uno, significó el acrecentamiento de la participación de las jubilaciones mínimas en el total, es decir, el achatamiento de la pirámide de ingresos; dos, impulsó el aumento del haber mínimo en términos reales y; tres, no compensó la pérdida del poder adquisitivo de una franja relevante de beneficiarios.

Luego de que los fallos del Poder Judicial empezaran a reconocer los derechos a la actualización se produjo una verdadera explosión de la litigiosidad previsional: en el año 2009 se iniciaron más de cien mil juicios reclamando la actualización de los haberes, el doble que el año anterior [La Ruffa y otros, 2018]. La movilidad discrecional del periodo 2002/2008 tuvo efectos relevantes: mientras el haber mínimo creció en términos reales, el haber medio se estancó.

En paralelo, el periodo también se caracterizó por el avance de las jubilaciones mínimas en el total de las prestaciones, en principio impulsado por los citados aumentos en el haber mínimo y luego por la llamada “política de inclusión previsional” consistente en la posibilidad de acceso a una moratoria para el pago de los aportes previsionales adeudados que eran descontados en

cuotas del propio haber jubilatorio (Ley 24.476 – Dto. 1454/05 y Ley 26.970 de 2014). También se inscribe en esa política la habilitación del acceso a una jubilación anticipada (Ley 25.994). En conjunto, ello significó un cambio histórico al tornar prácticamente universal la cobertura previsional.

Gráfico Nº 1 Evolución de haber medio jubilatorio, haber mínimo y beneficios



**Fuente:** Elaboración propia con datos de ANSES, INDEC, CIFRA y MTESS.

**Nota:** La variable “Casos no Hmin o Total” muestra intermitentemente el total de los beneficios o la porción de los haberes mayores al haber mínimo, según sea la disponibilidad de datos.

Hacia 2006/7 la Corte Suprema de Justicia conminó al Poder Legislativo a definir una ley de movilidad y falló a favor de ciertos reclamos sobre las actualizaciones. Recién en el año 2008 se promulgó la Ley 26.417, que establece un criterio sistemático para la determinación de la movilidad, que tuvo 9 años de vigencia, luego de los cuales se sancionó la Ley 27.426. Esta duró 2 años y fue suspendida mediante Ley 27.541.

Por otra parte, en el periodo considerado hubo fuerte volatilidad macroeconómica, tal sugiere la lectura del siguiente cuadro:

Cuadro Nº 4: PIB per cápita y Salario Real. Variación promedio anual.

Periodo	PBI pc	RIPTE/IPC	Recursos/Gastos (*)
1994-1998	2,4%	-0,8%	3,9%
1998-2003	-3,4%	-2,4%	-2,6%
2003-2011	5,0%	5,1%	2,5%
2011-2015	-0,7%	2,2%	-1,2%
2015-2019	-2,1%	-6,3%	-5,9%

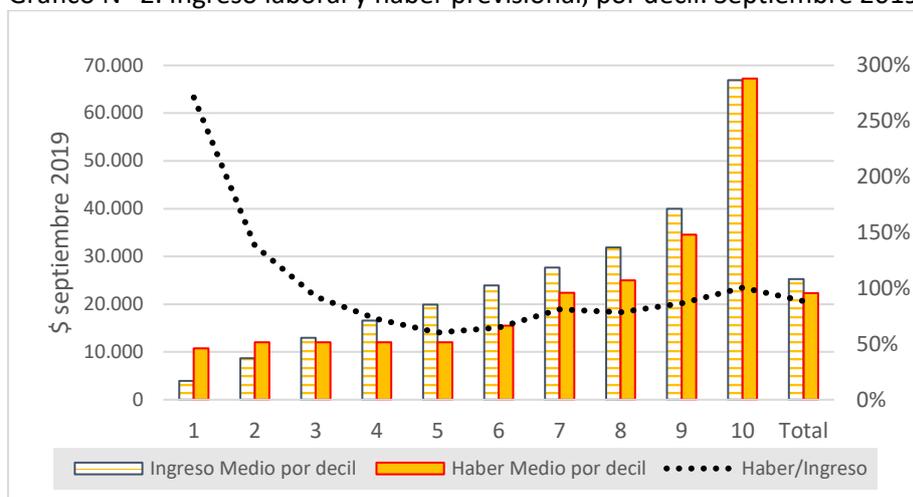
**Fuente:** Elaboración propia en base a ANSES, INDEC, CIFRA, MTESS y ME.

**Nota:** (\*) Refiere a la evolución de la relación recursos/gastos de la Seguridad Social (ANSES).

Entre los años 2003-2011, se observa un fuerte crecimiento del PIB y el salario real, así como de la relación entre recursos y gastos. El correspondiente a 2011-2015 resulta de estancamiento económico, leve caída en la relación recursos/gastos y aumento del salario real. Es decir, disminución en el PIB per cápita del orden del 0,7% anual, pero con salarios aun creciendo en términos reales. Luego, en periodo 2015-2019, se observaron valores negativos en las 3 variables consideradas: recesión, fuerte caída de salarios reales y en la relación recursos/gastos.

Por último, mostramos un indicador de la distribución del ingreso en el sistema previsional argentino. El gráfico siguiente compara el promedio de ingresos laborales por decil respecto de los haberes previsionales promedio<sup>4</sup>.

Gráfico Nº 2. Ingreso laboral y haber previsional, por decil. Septiembre 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de ANSES e INDEC.

Existen algunos factores que señalan precauciones a la hora de comparar dichas variables. Cuestiones relativas a las metodologías de las fuentes informativas o a las diferencias en los propios determinantes de las variables analizadas. Sin embargo, destacamos cierta tendencia que es posible razonar: mientras en los primeros tramos se muestra el efecto progresivo del haber mínimo y del sistema previsional, luego los salarios cobran mayor preponderancia que los haberes. A partir del decil 6, los haberes paulatinamente acortan la diferencia con los salarios. En el decil 10, es decir, el de más altos ingresos y haberes, ambos guarismos se equiparan. Esa trayectoria es indicativa de cierta desigualdad: la diferencia entre los haberes previsionales del decil 10 y del decil 6 es más importante que la correspondiente al ingreso laboral. En ello se conjuga un conjunto de características que refieren a la estructura del sistema previsional que escapan al presente artículo. Pero destacamos que las decisiones sobre la movilidad también se cuentan entre las que pueden incidir en dicha distribución.

## II Las leyes de la movilidad y su evolución

A continuación, se presenta una síntesis de los recientes esquemas de las leyes de movilidad:

1. **Ley 26.417.** Vigente desde enero de 2009 hasta diciembre 2017, estableció un mix entre el 50% de la evolución de un índice salarial y el 50% referido a la evolución de un indicador de cierta recaudación tributaria afectada a la Seguridad Social por beneficio (RT/b). Tenía además un tope relacionado a otro indicador más general de los recursos de la seguridad social por beneficio (hasta un 3% por sobre dicha recaudación). Se calculaba semestralmente y tenía un desfase en el cómputo de las variables de entre 9 y 3 meses.

Un breve análisis de las distintas variables presentes en este esquema.

<sup>4</sup> Una comparación ilustrativa, más allá de las diferencias metodológicas de dichos indicadores, encuesta de hogares versus registros administrativos, por ejemplo.

## Índices Salariales

Determinado como la mejor trayectoria entre dos índices: el RIPTE o Índice de Salarios del INDEC. Esta condición nos parece una incongruencia técnica, pues elige entre dos resultados que surgen de aplicar dos metodologías de indicadores salariales totalmente diferentes. Las variaciones entre ambos índices pueden deberse a cuestiones metodológicas y no a cuestiones referidas a la sustancia del hecho que relevan, la evolución de los salarios.

## Recaudación Tributaria por Beneficio

A primera vista, el indicador RT/b sugiere una medida del monto de financiamiento tributario “presente” en cada beneficio previsional. Parece decir: “otorgo movilidad si la evolución de los recursos lo permite”. Como la evolución de los salarios formales impacta en la recaudación de aportes y contribuciones, esta parte de la fórmula se expide sobre la segunda fuente de recursos previsionales, los tributarios.

Pero al hacerlo, no considera la evolución de los recursos tributarios a “secas”, lo hace incluyendo el “stock” de beneficios y ello parecería incorporar la dimensión del gasto en la formulación. Si el número de beneficios se mantiene constante, entonces ese “costado” de la fórmula entregará una movilidad igual a la evolución de la recaudación tributaria. Si los beneficios crecen el indicador RT/b será menor mostrando que los recursos financian una menor proporción del beneficio y entregará una menor movilidad.

Sin embargo, la dimensión del gasto está morigerada. Como se sabe, la evolución del gasto es resultado de la evolución de “precios y cantidades”. En este caso, el precio es el haber jubilatorio y ese componente no está presente en la formulación. El haber jubilatorio tiene otros motivos -además de la movilidad- por los cuales varía: la diferencia entre haberes de alta y haberes de baja, el impacto de los fallos judiciales por reajuste de haberes, o los efectos de programas como el de “Reparación Histórica”. Entonces, la dimensión gasto dice “presente”, pero de manera incompleta.

Pero más débil aún es la vinculación con el gasto cuando se analiza el factor “cantidades”: el indicador no registra el derrotero de la totalidad de los beneficios, excluye los beneficios provenientes de moratorias previsionales. Es decir, que la formulación abarca sólo los beneficios 100% contributivos, los que cumplen con los requisitos de 30 años de servicio con aportes. Entonces, la mejora o deterioro en la formalidad terminarán impactando en la movilidad. Si la formalidad empeora, habrá menos cobertura contributiva y más movilidad; y viceversa.

Así, el indicador RT/b de la formulación de la Ley 26.417 es un indicador de la evolución de los recursos tributarios con destino ANSES con un factor de ajuste por evolución en la cantidad de beneficios 100% contributivos. Ello se encuentra lejos de ser un indicador de la citada “restricción presupuestaria”. Esto se puede ilustrar de la siguiente manera: puede darse una situación en que exista un aumento del gasto previsional de mayor cuantía que la variación de los recursos previsionales, en concomitancia con un aumento del indicador RT/b que, consiguientemente, aumentará aún más el gasto.

## Recaudación Total (Seguridad Social) por Beneficio (R/b)

Consiste en un tope para la posibilidad de reajuste cuando el mix entre salarios y RT/b da mayor al 103% de la variación de R/b, es decir, su aplicación es condicional. Este último

(R/b) suma los recursos tributarios del indicador RT/b; los aportes personales y contribuciones patronales; y los provenientes de la Ley 24.130. Esa Ley estableció, en el marco de un pacto fiscal entre las provincias y el Estado Nacional, un financiamiento impositivo consistente en el 15% de la masa bruta de impuestos coparticipables (%MIC), cuya vigencia (escalonada según Ley 27.260) duró hasta el año 2020 luego de que un fallo de la CSJ en 2015 ordenara restablecer esos fondos a las provincias argentinas. A continuación, analizaremos brevemente el factor recaudación total, aplicando las consideraciones del párrafo anterior respecto del denominador (b) del indicador.

Los aportes y contribuciones representan más de la mitad de los recursos totales y -a legislación constante- pueden crecer por varios motivos, identificamos tres. Uno, por el propio crecimiento de los salarios. Dos, por el impacto que se da cuando mejora la tasa de formalidad. Y un tercer efecto positivo se tiene cuando el volumen del empleo formal es mayor.

Ahora bien, hay imbricaciones entre el crecimiento económico, los recursos fiscales y los salarios. Aumentos en los salarios provocan aumentos en los recursos; aumentos del volumen del empleo inducen mayor actividad económica y ésta impulsa una mayor recaudación tributaria; el crecimiento económico en combinación con el despliegue de políticas públicas sectoriales puede implicar mejoras en la formalidad, cuestión que a su vez impacta positivamente en la evolución de los recursos; la disminución del desempleo puede inducir mejoras en los salarios, y estos, a su vez, se pueden traducir en aumentos en la actividad económica.

Aun así, puede ser que el mix entre salarios y RT/b pueda ser mayor al 103% de la evolución de R/b, que es un techo discrecional. Esto puede ocurrir en ciertos casos, mencionamos dos: cuando se deteriora la formalidad o cuando se reduce el volumen de empleo, entonces se morigeran el crecimiento de los aportes y contribuciones, a contrapelo del impacto de los salarios. Nótese que en ambos casos también se puede afectar negativamente RT/b. Entonces nos parece que el tope funciona aquí como una alerta respecto de un problema en el financiamiento del gasto. Es una manera de acotar su crecimiento ante la realidad de una reducción de la formalidad y/o del volumen del empleo.

Un detalle es que el cálculo operativo de la variable R/b se realiza para la determinación de la movilidad de septiembre, tomando año calendario. Esto implica un desfase de entre 21 y 9 meses, cuestión que difiere respecto de los indicadores salariales y RT/b, una cuestión que propicia cierta volatilidad del resultado.

#### Movilidad y ciclo económico

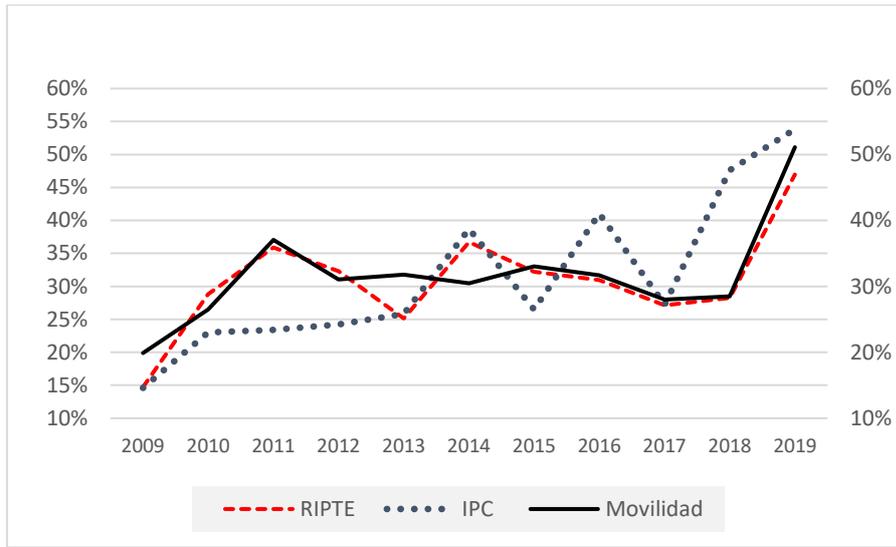
Todo lo anterior muestra también otro aspecto general de la fórmula, su carácter procíclico. Si suben/bajan los salarios y los recursos, sube/baja el gasto. Un corolario preocupante de ello es lo que ocurre en tiempos recesivos: la pérdida de capacidad de compra de los sectores de menor haber podrá acercarlos o enviarlos bajo la línea de pobreza.

2. **Ley 27.426.** Vigente desde enero de 2018 a diciembre 2019, consistía en un mix entre el 30% de un índice salarial (RIPTe) y el 70% de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Tenía una periodicidad trimestral y un desfase de entre 9 y 6 meses.
3. **Ley 27.541.** Fue la norma que suspendió el esquema de la Ley 27.426. Luego, el Poder Ejecutivo Nacional determinó discrecional y trimestralmente la movilidad: en marzo 2020

(Dto. 163/20): una suma fija de \$1.500 más un 2,3% respecto del haber anterior; en junio 2020 (Dto. 495/20): 6,12%; y en septiembre 2020 (Dto. 692/20): 7,5%. Asimismo, en diciembre 2019 enero de 2020 se otorgó un bono de hasta \$5.000 para beneficiarios de la jubilación mínima y cercanos a ella (representativos -cada uno- de un 35,5% de la Jubilación Mínima). En abril hubo también un bono de \$3.000 para ese subconjunto.

El siguiente gráfico y el cuadro Nº1 muestran las variaciones anuales de la movilidad, el IPC y el RIPTE, para el periodo 2009-2019:

Gráfico Nº 3. Evolución anual de IPC, RIPTE y Movilidad.



Fuente: Elaboración propia con datos de ANSES, INDEC, MTESS y CIFRA.

Cuadro Nº 1. Variación anual del IPC, RIPTE y Movilidad.

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IPC	14,6%	23,0%	23,4%	24,2%	25,8%	38,7%	26,5%	41,0%	24,8%	47,6%	53,8%
Movilidad	19,9%	26,5%	37,1%	31,1%	31,8%	30,5%	33,0%	31,7%	28,0%	28,5%	51,1%
Movilidad/IPC	4,6%	2,8%	11,1%	5,5%	4,8%	-5,9%	5,2%	-6,6%	2,6%	-13,0%	-1,8%
RIPTE	14,9%	28,8%	35,9%	32,3%	25,2%	36,7%	32,2%	30,9%	27,1%	28,3%	47,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de ANSES, INDEC, CIFRA y MTESS.

La trayectoria de dicha evolución se puede sintetizar de la siguiente manera:

- Que en los 9 años de vigencia de la Ley 26.417 la movilidad calculada en términos reales creció un 25%. Que en 7 de esos 9 años la movilidad fue superior o igual a la variación del IPC. Que en el año 2014 la movilidad fue por debajo de la evolución del IPC, pero ello fue compensado en el año siguiente. Y que la trayectoria resulta también relativamente coincidente con la evolución del indicador salarial RIPTE.
- La movilidad se objetivó en el fuerte crecimiento de los haberes reales en el periodo 2009-2015, según se puede ver en el gráfico Nº1, aunque en dicha trayectoria también impactan otros factores de crecimiento del haber real (diferencias entre los haberes de las altas y los de las bajas; sentencias judiciales).
- El aumento del haber medio en términos reales correspondiente al año 2017 estuvo asociado al llamado "Programa de Reparación Histórica" (Ley 27.260), que volcó recursos anuales cercanos al 0,4% PBI a un subconjunto de 15% del total beneficiarios, en

compensación por la no actualización de los haberes de los periodos 1991/1995 y 2002/2008. Una medida que profundizó las diferencias entre los beneficiarios y por ende promovió la segmentación del universo previsional; a contrapelo de la tendencia 2002/2015 que fue de universalización de los beneficios y de achatamiento de la pirámide de ingresos.

- d. Durante los años 2018 y 2019, años de vigencia de la Ley 27.426, la movilidad real cayó un 14,5%. En ello incidió la aplicación de la movilidad correspondiente a marzo 2018 que reajustó los haberes respecto de la evolución de un trimestre, mientras que los haberes observaron 6 meses sin indexar. También incidieron el desfasaje computado y la reducción del salario real. La Ley 27.426 provocó una importante movilización social en su contra y el gobierno de la coalición Cambiemos que lo impulsó perdió sensiblemente capital político, según registraron diversas crónicas de esos momentos<sup>5</sup>. También hubo presentaciones judiciales que hoy se encuentran en curso, en donde se cuestiona la aplicación retroactiva de la movilidad de Ley 27.426.

Un capítulo aparte merece el análisis de lo ocurrido en el año 2020. La suspensión de la movilidad no pasó desapercibida por cuanto su aplicación supuso una disminución respecto de la que hubiera correspondido de aplicarse la de Ley 27.426. A septiembre de 2020, la movilidad de Ley 27.426 hubiera sido de 35,9%, mientras que la efectivamente otorgada alcanzó el 24,9%<sup>6</sup>, un guarismo similar a la evolución acumulada del índice RIPTE y superior al IPCN en 2,6 puntos porcentuales. Como la movilidad de marzo incluyó una suma fija, la movilidad acumulada para los beneficiarios del haber mínimo alcanza el 28,9%. Para diciembre de 2020 la movilidad de Ley 27.426 sería de 4,55%.

El gobierno de la coalición “Frente de Todos” eligió pagar un guarismo por arriba de la inflación para la mayoría de los/as beneficiarios/as, y en paralelo reforzar el ingreso de aquellos/as que perciben el haber mínimo mediante los 3 bonos antes mencionados. La suma fija otorgada en marzo provocó diferencias en la movilidad entre los/las beneficiarias. En suma, a septiembre 2020 más del 80% de ellos/as percibieron un reajuste igual o mayor al IPC acumulado.

Ello ocurrió en un contexto social muy complejo, derivado de la delicada situación económico social recibida por el nuevo gobierno, con compromisos de pago de deuda externa que eran imposibles de afrontar y que motivaron la apertura de un proceso de renegociación de la deuda. Luego sobrevino la pandemia Covid 19 que significó la adopción de medidas sanitarias y el impulso de políticas extraordinarias de sostén del ingreso de vastos sectores sociales. En esa política de ingresos se destacaron dos medidas: el “Ingreso Familiar de Emergencia”, que otorgó 3 pagos de \$10.000 a 8,9 millones de personas; y el programa “Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP) que pagó -a la fecha- 5 complementos salariales de los trabajadores de unas 170.000 empresas.

Por otra parte, hubo cuestionamientos a la legalidad del cambio en la movilidad que llegaron al Poder Judicial. En ese sentido, en el fallo sobre el caso “Caliva”, la Sala II de la Cámara de la Seguridad Social de Salta ordena pagar una movilidad diferente: 50% RIPTE y 50% IPC. El argumento de fondo es la sensible diferencia que surge de la comparación entre la movilidad de marzo y de junio versus la que hubiera entregado la Ley 27.426, aunque sugestivamente, no considera la suma fija de marzo -un criterio de difícil digestión- y en paralelo se desecha el

---

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo: <https://www.infobae.com/economia/2017/12/15/la-reforma-previsional-es-la-propuesta-mas-impopular-desde-que-asumio-mauricio-macri/>

<sup>6</sup> Para el cálculo de la movilidad efectiva referida al periodo marzo 2020, que otorgó una suma fija más una variable, se consideró el promedio agregado para los beneficios SIPA sin Regímenes Especiales según estructura del Boletín Estadístico de la Seguridad Social dic-19.

análisis de existencia de “confiscatoriedad”<sup>7</sup>, un cálculo que -en nuestra humilde opinión- debería haber realizado.

No obstante, dicho fallo judicial identifica una problemática asociada al desfasaje en el cómputo de las variables de la movilidad: pueden existir reducciones en el haber que se compensen parcialmente en periodos subsiguientes. Como ya vimos, algo de ello ocurrió en 2014 -2015 y también era de esperar que ocurriera en 2019-2020 con la vigencia de la Ley 27.426.

### III El impacto fiscal de las leyes de movilidad

Un ejercicio de interés resulta evaluar los efectos fiscales de “primera ronda”<sup>8</sup> de la movilidad efectivamente pagada. Para ello se comparó el gasto realizado en relación a una situación hipotética: que el Estado Nacional hubiera solo mantenido el valor real de las prestaciones. La metodología fue la siguiente:

- a. Se consideraron los beneficios SIPA sin Regímenes Especiales, casos y haber medio del periodo 2009-2019. Se identificaron las variaciones en la cantidad de casos y en los haberes medios.
- b. Se determinó un nuevo haber medio, como resultado de aplicar el acumulado del IPC según el desfasaje semestral o trimestral que correspondía según la ley vigente para cada mes de aplicación de la movilidad, respetando los cambios en los haberes medios provocados por otros factores. Para 2009-2016 se tomó IPC CABA, luego IPCN INDEC.
- c. Con ese nuevo haber medio y la cantidad de casos se determinó el monto que potencialmente se hubiera pagado siguiendo el criterio IPC. El efecto fiscal se calculó restando los montos pagados por la movilidad efectiva y los derivados de la aplicación de los mencionados criterios. Ello implica que el efecto tiene “memoria” pues acumula en la misma trayectoria de los haberes la aplicación de los distintos criterios de la movilidad.

El ejercicio mencionado muestra los efectos relevantes de la movilidad previsional (ver cuadro Nº 2). En el periodo 2009-2017, su aplicación significó en promedio un gasto de 0,8% PIB por sobre el que se hubiera materializado en el gasto de haber aplicado la actualización según la inflación. A contrapelo de lo ocurrido con la vigencia de la Ley 26.417, en el periodo 2018/19 con vigencia de la Ley 27.426 dicho “excedente” tiende a licuarse, pues en 2019 baja al 0,3% PIB.

Cuadro Nº 2: Efecto Fiscal de la Movilidad. Años 2009-2019.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Efecto Fiscal (% PBI)	0,2%	0,1%	0,5%	0,9%	1,1%	0,9%	1,2%	1,0%	1,0%	0,8%	0,3%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES, INDEC, DGEC CABA, MTESS y ME.

<sup>7</sup> En la jurisprudencia argentina, variaciones mayores al 15% entre las evoluciones del haber previsional y la de los salarios pueden considerarse de naturaleza “confiscatoria”, y por ende dan lugar a planteos de inconstitucionalidad.

<sup>8</sup> No considera los efectos indirectos en el PBI, o de “segunda ronda”, que pudieran provocar una reducción del gasto fiscal.

Ahora, bien ¿qué factores explican esa diferencia? En primer lugar, a la evolución de los salarios reales. La movilidad de Ley 26.417 consideraba el RIPTE o el Índice de Salarios del INDEC, el mayor. Entonces si el ejercicio del cuadro N° 2 se realiza trocando el IPC por el mayor de dichos índices salariales (considerando el desfasaje normativo), la movilidad efectivamente pagada entre 2009-2015 (datos de IS hasta octubre 2015) superaría en 0,13% PIB promedio anual a la que correspondía de haberse aplicado en un 100% dicha evolución salarial. Una cuestión de interés es que en 40 de las 80 observaciones mensuales del citado periodo el IS superó al RIPTE, pero la evolución de este último fue un 15% mayor al IS. Como para el computo de la movilidad se toman semestres, el RIPTE superó al IS en 9 de las 14 observaciones semestrales. Es decir, la elección del mayor de dos índices diferentes fue en beneficio de la movilidad, aunque metodológicamente nos parece inadecuado, tal lo explicitado más arriba.

La citada diferencia del 0,13% PIB es indicativa de la posibilidad de un efecto positivo en la movilidad asociado a la variable “recursos tributarios por beneficio” (RT/b), que se eleva por encima del inducido por los salarios. Para tratar de corroborar ese resultado, se presenta un cuadro que muestran las variaciones anuales de tres variables: los recursos tributarios y recursos totales destinados a la ANSES, y los beneficios sin moratoria (Bsm).

Cuadro N° 3: Recursos Tributarios, Rec. Totales y Beneficios (sin moratoria). (Var. % anual)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recursos Tributarios con destino a la ANSES	8,2	34,6	33,3	29,5	26,3	38,2	35,9	23,9	30,3	71,3	44,3
Recursos Totales ANSES	29,9	33,2	33,5	29,7	29,9	31,8	34,4	27,4	24,9	34,4	32,0
Beneficios s/Moratoria	-0,8	-1,5	-1,9	-0,9	-0,4	-0,2	0,0	0,6	0,8	0,0	-0,2

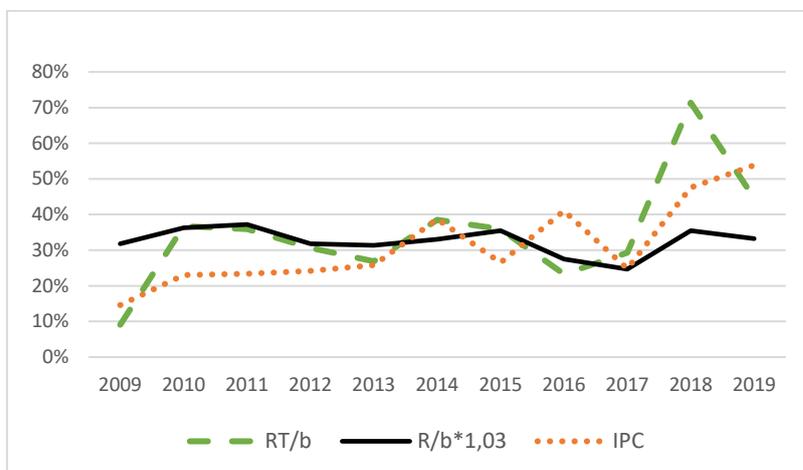
Fuente: Elaboración propia en base a ANSES, MTESS y ME.

En 5 de los 9 años del periodo 2009-2017 la variación anual de la recaudación tributaria fue mayor al RIPTE (cuadro N°1). Dicho resultado se potencia en ciertos años si se considera la evolución de los beneficios sin moratoria, que hasta 2015 presentan una tendencia a la baja. En ese periodo la variación promedio anual de dichos beneficios fue de -0,6%. Ello le habría impreso un impulso positivo al indicador RT/b; un incremento de la movilidad. Tómese ello como una tendencia en general pues no fue posible replicar precisamente la evolución de la variable RT/b según los criterios de cálculo de la reglamentación, atento a la inexistencia de información pública detallada. Esa imposibilidad incluyó lo referido a la operación del tope máximo.

Otro aspecto de interés es evaluar el tope establecido en el esquema de la movilidad. El siguiente gráfico muestra la trayectoria del indicador Recursos Totales destinados a la ANSES por beneficio sin moratoria (R/b), multiplicado por el factor “1,03” que es el tope explicitado en la formulación de la Ley 26.417.

A grandes rasgos, es un indicador que sufre con inflaciones mayores a 30%. En 2009-2015 sólo en 1 de los 7 años la inflación fue mayor al tope, mientras que en periodo 2016-2019, en 3 de los 4 años la inflación lo superó. Esta diferencia remite insoslayablemente a otra diferencia, la de los proyectos políticos que tuvieron a cargo la gestión del Estado Nacional.

Gráfico N° 4. Evolución anual de IPC y de recursos por beneficio.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de ANSES, INDEC, CIFRA y MTESS.

**Nota:** **RT/b:** Recursos Tributarios con destino la ANSES por beneficio (sin moratoria). **R/b:** Recursos Totales destinados a la ANSES por beneficio (sin moratoria)

El guarismo sobresaliente de 2018 se debe fundamentalmente al reemplazo del impuesto a las ganancias por el impuesto débitos y créditos sobre cuentas corrientes bancarias.

Por otra parte, fue posible estimar el impacto fiscal correspondiente al año 2020, que se muestra en el Cuadro N° 3. Allí se consolidan todas las prestaciones de la Seguridad Social que se indexan con la movilidad del SIPA (previsional sin regímenes especiales, Prestaciones no Contributivas y Asignación Universal por Hijo).

Cuadro N° 4: Efecto Fiscal de la Movilidad. Año 2020 (millones de \$).

	Mov. s/L.27.426 menos (Mov. Efectiva 2020 más bonos)	Mov. Efectiva 2020 más bonos menos Mov. s/IPC
Total	54.185	128.167

**Fuente:** Elaboración propia en base a ANSES, MTESS e INDEC.

El cuadro muestra la proyección de lo que se hubiera pagado de haber seguido el esquema de la Ley 27.426 menos la movilidad efectiva del año 2020 (con supuesto de movilidad diciembre igual al IPC trimestral) y sumando los bonos extraordinarios otorgados. Ello implica una diferencia que de \$54.185 millones, es decir, un 0,19% PIB. La otra columna muestra lo pagado efectivamente (con bonos) menos lo que se hubiera pagado de haber adoptado una movilidad igual al IPC del año 2020<sup>9</sup>.

### Consideraciones finales

1. La experiencia reciente de las leyes de movilidad expone con crudeza su naturaleza distributiva. Con la Ley 26.417 la política decidió un criterio vinculado a la evolución de los

<sup>9</sup> Considerando una proyección IPC 11,4% para el IV Trimestre y la movilidad dic-20 del 5%.

salarios y la recaudación por beneficio. No fue una decisión coyuntural, fue la impronta política la que determinó las variables a incluir. Luego, como el contexto económico fue de recuperación de los salarios reales y de los recursos tributarios, el esquema de la movilidad de los años 2009-2017 impulsó también una mejora en los haberes reales que fue superior a la evolución de los salarios. Es decir, el sistema redistribuyó a favor de la población beneficiaria.

2. Nos parece que el esquema de la ley 26.417 tiene también algunos interrogantes. La primera tiene que ver con el carácter contingente del gasto. Ante una situación de crecimiento de la actividad económica y aumento de los salarios reales, si la movilidad da por arriba de la evolución de los salarios, ¿por qué redistribuir a favor de la población adulta mayor sistemáticamente? ¿Por qué no utilizar esos fondos excedentes en otros programas públicos como Educación o destinarlos a otros conjuntos poblacionales, como al de los niños? ¿Fortalecer el programa previsional brinda protección adicional a los ya protegidos? Pareciera, entonces, que esa distribución sistemática de recursos por sobre la trayectoria salarial impide redireccionar recursos según sea el óptimo social, si es que hay forma de determinarlo. Una segunda cuestión tiene que ver con lo que ocurre en los periodos de inestabilidad económica. Cuando la inflación se disparó (2014 y 2016), la desprotección alcanzó a la población beneficiaria. Sin embargo, los impactos son diferenciados pues el sistema previsional tiene una estructura desigual. Entonces, ¿qué mecanismos deberían existir para proteger con mayor intensidad a quienes están más cerca o bajo la línea de pobreza? En ese contexto, ¿es justo distribuir movilidad uniforme para el conjunto de beneficiarios? Si la previsión social se entiende como un seguro o como “salario diferido”, entonces la respuesta será “sí”. Y será “no” si ella se entiende como un sistema de transferencia de ingresos. Por supuesto, hay otros mecanismos institucionales que inciden en la distribución del ingreso, pero la movilidad también lo hace.
3. Lo ocurrido entre los años 2018-2019 fue diferente. Como se dijo, la Ley 27.426 se asentó en la evolución del IPC (70%) y el RIPTE (30%), con un desfasaje de entre 9 y 6 meses del momento de pago, y un contexto inflacionario en torno al 50% anual. Entonces, en el año 2018 hubo una diferencia entre el IPC y la movilidad de 19 puntos porcentuales, una enormidad. En ese efecto contractivo incidió un “combo” de 3 elementos: el “trimestre perdido”, una decisión política que afectó la movilidad en el arranque de la aplicación del nuevo esquema; el cómputo -en la movilidad- de un índice inflacionario menor al existente al momento de reajuste del haber, dado el mencionado desfasaje; y, por último, el deterioro del salario real durante 2017-2018.
4. En defensa de la Ley 27.426 se arguyó la necesidad de reducir el déficit fiscal en un contexto de suba del 2,7% PIB en 2017 y de control relativo de la inflación y el tipo de cambio; además del respaldo político al gobierno en las elecciones de octubre de ese año. Es decir, no fue la urgencia de la coyuntura la que determinó ese curso de acción, fue la impronta política, el acervo ideológico de la gestión de gobierno, que entendía debía bajar el gasto primario a toda costa. Una visión congruente con la prescripción del FMI [IMF, 2016:67-68].
5. La existencia de un mecanismo automático de movilidad se puso a prueba con la inestabilidad macroeconómica. La decisión de suspensión de la movilidad de la Ley 27.541 si tuvo una determinación contingente: en un contexto de caída en la actividad económica, el empleo y los salarios reales, ante una inflación que superó el 53% en 2019, era necesaria una política de estabilización. Se esperaba una verdadera explosión del gasto vía una movilidad determinada mayoritariamente por la inflación pasada. La discrecionalidad otorgó un reajuste diferenciado entre beneficiarios, pero en promedio en torno a la inflación. Es decir, para la mayoría de los beneficiarios se frenó la pérdida de capacidad de compra de los haberes. De haber aplicado el esquema de la Ley 27.426, el gasto previsional hubiera sido mayor, pero no fue contractivo. Ello en un contexto de pandemia y crisis económica. En estas decisiones también se puede ver la impronta política del nuevo gobierno, que debió decidir en un marco pandémico.

6. Al momento de terminar de escribir este artículo, el gobierno nacional presentó a tratamiento parlamentario un nuevo proyecto de ley movilidad previsional. Es un proyecto muy similar al de la Ley 26.417. Es una fórmula compuesta que combina un promedio de salarios y recaudación tributaria destinada a la ANSES por beneficio, estableciendo un tope en relación al 103% de la variable Recursos Totales destinados a la ANSES por beneficio. La periodicidad sería semestral y el desfasaje sería entre 9 y 3 meses. Algunas diferencias que surgen entre el proyecto y la Ley 26.417:
- a. El índice de salarios sería el RIPE y no el mayor de dos indicadores según Ley 26.417. Esto representa una mejora en cuanto a la congruencia metodológica del esquema de movilidad. Tomar el mayor de dos indicadores salariales, es un beneficio para la población beneficiaria, pero no se sabe en función de qué motivo, pues los indicadores tienen diferente metodología, diferentes poblaciones objeto. Uniformar la metodología transparenta el hecho que se quiere relevar, que no es otra cosa que la trayectoria salarial. Un debate de interés que se plantea es qué indicador salarial es el más apropiado para la movilidad previsional.
  - b. La periodicidad vuelve a ser semestral, alejando el momento del reajuste respecto de la aplicación trimestral. A una movilidad anual dada, ello supone una cierta diferencia menor en el volumen nominal de haberes que se percibe: este es mayor cuanto mayor sea la frecuencia de actualización. Además, cuanto mayor sea el guarismo de la movilidad anual, mayor es la diferencia en los haberes percibidos. Pero en términos reales, el derrotero de la movilidad dentro del año puede morigerar ese resultado.
  - c. La variable “Recursos Totales por beneficio” tendría un desfasaje de entre 15 y 3 meses, cuestión que es una mejora metodológica respecto de la Ley 26.417, que tomaba un desfaje de entre 21 y 9 meses.
  - d. Al momento del presente, no contamos con el detalle de los recursos y beneficios a incorporar en los indicadores y el criterio de inclusión futuro.
  - e. La formulación no se expide sobre lo que se debe hacer en términos de movilidad en tiempos de alta inflación, caída de la actividad y de los salarios reales. Es cierto, debería haber cohesión distributiva entre las poblaciones activas y pasivas, pero habrá un problema contingente y doloroso, el de los/as beneficiarios/as que perciben haberes reducidos. El capitalismo argentino tiene una pronunciada matriz cíclica y ello hace pensar en instrumentos contra cíclicos, también en la movilidad.
  - f. La reversión del carácter contractivo del gasto que impulsó la Ley 27.426 parece tener una respuesta: la recuperación del haber será en tiempos de crecimiento.
7. Mas allá de los interrogantes y observaciones realizadas, al elegir dicha formulación, el gobierno de Alberto Fernández apuesta a un mecanismo sinérgico entre la evolución macroeconómica y la previsión social. Ese fue el caso del periodo de vigencia de la Ley 26.417, que significó un incremento en la capacidad de compra de los haberes previsionales. Se deja atrás una fórmula que incluía la inflación, un criterio que avanza en un mundo ortodoxo, no keynesiano. Con esa decisión, como la mayoría de las referidas al sistema previsional, se dialoga también en el lenguaje del largo plazo. La incógnita referida a cómo será la evolución de la productividad de 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 [OIT, 2011:31].

## Referencias

**Diamond, Peter [2020]:** “Diseño de los planes de beneficio definido: Lecciones de lo bueno y lo no tan bueno”. Global Pensión Programme. BID. 26/10/20.

**IMF [2016]:** Country Report Nº 16/347 November 2016.

**La Ruffa, G., S.Carpenter, C.Martínez y R. Gaya [2018]:** Evolución y Financiamiento de la Previsión Social Argentina. ASAP. Buenos Aires.

**OIT [2011]:** “Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina”. OIT. Ginebra.

**OIT [2016]:** Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. OIT. Ginebra.

**Rodríguez Romero, E. [2020]:** Presentación ante la Comisión Especial de Reforma de la Movilidad Previsional. Buenos Aires.

**Uthoff, A. [2020]:** Presentación ante la Comisión Especial de Reforma de la Movilidad Previsional. Buenos Aires.

## ANEXO Esquemas de movilidad en Iberoamérica

Nro	PAÍS	VARIABLES	CRITERIO	Variación anual de IPC 2019
1	Argentina	IPC-Salarios	70% IPC + 30% Índice Salarios	53,8%
2	Bolivia	Otros	Variación Unidad de Fomento a la Vivienda	1,5%
3	Brasil	IPC	IPC	4,5%
4	Chile	IPC	Pensiones Públicas: IPC. Pensiones Capitalización: Unidad de Fomento (IPC)	3,0%
5	Colombia	IPC	IPC	3,9%
6	Costa Rica	IPC-Salarios	Salarios y costo de vida, determinado por CCSS, organismo previsional, considerando cuestión actuarial, con principio de suficiencia y estabilidad financiera.	1,5%
7	Cuba	Discrecional	En función de la evolución económica del país.	5,5%
8	Ecuador	IPC	IPC	-0,1%
9	El Salvador	Discrecional	Pensiones Públicas: porcentaje determinado por el Ministerio de Hacienda. Capitalización: RVP por variación de IPC.	0,0%
10	España	IPC-Regulado	Determinado por Ley de Presupuestos, con límites: entre 0,25% - IPC+0,5%. Existe mecanismo compensador de diferencias entre el índice y el IPC.	0,8%
11	Guatemala	IPC	IPC	3,4%
12	Honduras	IPC Salarios	Discrecional. Cuando disminuye poder adquisitivo, por alzas en el salario y costo de vida, de existir recursos suficientes.	4,1%
13	México	IPC	IPC, en sistema público y sistema de capitalización.	2,8%
14	Nicaragua	Salarios	Con incremento del salario mínimo del sector industrial	6,1%
15	Panamá	Discrecional	Suma fija, para haberes más bajos Bonificación Anual.	0,2%
16	Paraguay	IPC	IPC	2,8%
17	Perú	Discrecional	Sistema Nacional de Pensiones: no se actualizan. Sistema Privado: se actualizan, salvo Retiro Programado y RVP en dólares	1,9%
18	Portugal	IPC-PBI	Evolución del PBI y del IPC, con reglas especiales para pensiones de menor cuantía.	0,4%
19	Rep. Dominicana	IPC	IPC	3,7%
20	Uruguay	Salarios	Evolución de salarios de empleados públicos (Índice Medio de Salarios)	8,8%
21	Venezuela	IPC-Salarios	Discrecional, tomando en cuenta índice de Costo de Vida y nivel general de salarios.	9.586%

**Fuente:** Elaboración propia en base a OISS y organismos oficiales de cada país.