



# El sistema jubilatorio argentino estatizado

Antonio I. Margariti <sup>1</sup>

La protección social a los trabajadores en su vejez transitó distintas etapas en la Argentina. En todas ellas, el denominador común fue la voracidad del Estado para apropiarse del capital ahorrado por los argentinos.

Aunque parezca mentira, el sistema de seguros sociales difundido por todo el

mundo no fue obra de ningún gobierno socialista ni progresista. Por el contrario, surgió de un aristócrata, político ultraconservador, estadista con firmes convicciones de derecha y, para escándalo de la izquierda retórica, ardiente militarista germano.

Se trata del primer canciller de Alemania, Otto von Bismarck

(1815-1898), quien durante 28 años practicó una política autoritaria para conseguir la unidad alemana en beneficio de Prusia, alentó la guerra franco-prusiana, anexó Alsacia y Lorena que pertenecían a Francia y, en el campo social, luchó encarnizadamente contra los socialistas disponiendo la creación de un Estado

---

<sup>1</sup> El Dr. Antonio I. Margariti es Asesor Económico de la Bolsa de Comercio de Rosario y autor del libro "Impuestos y pobreza. Un cambio copernicano en el sistema impositivo para que todos podamos vivir dignamente", editado por la Fundación Libertad de Rosario.

paternalista para proteger a todos los trabajadores alemanes mediante el seguro de enfermedad (1883), el seguro de accidentes del trabajo (1884) y el seguro de vejez e invalidez (1889).

El ejemplo de Alemania fue seguido de inmediato por Austria y, sólo 40 años más tarde, copiado por Gran Bretaña y Europa. Después de la crisis económica mundial de 1929, los seguros sociales se extendieron a EE.UU., Canadá y América Latina.

En nuestro país, las ideas de proteger a los trabajadores en su vejez se fueron instalando hace cien años en cuatro etapas reseñadas a continuación.

## 1. EL SISTEMA ACTUARIAL

Los seguros sociales se establecieron en 1904 con la ley 4.349 que creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos. Luego, le siguieron la creación de cajas jubilatorias por gremios, basadas en cálculos actuariales.

En 1915, la Caja de Maquinistas de la Fraternidad (ley 9.653); en 1918, la Caja del Personal Ferroviario (ley 10.690); a continuación, en 1921, la Caja de Servicios Públicos (ley 11.110); en 1923, la Caja de Bancarios y Empleados del Seguro (ley 11.232); en 1928, la Caja para Empleados de Comercio y Obreros Industriales (ley 11.289); en 1939, la Caja de Periodistas y Personal Gráfico (ley 12.581) y la Caja del Personal de la Marina Mercante (ley 12.612).

Estas cajas gremiales eran autónomas y estaban organizadas mediante rigurosos cálculos financieros efectuados por una pléyade de actuarios que establecieron un sistema de imposiciones mensuales, por período vencido, colocadas a una tasa de interés compuesto. Con esas imposiciones mensuales constituían un fondo para atender las rentas vitalicias diferidas que los afiliados iban a percibir a partir del momento de su jubilación hasta su muerte, la del cónyuge o del hijo incapacitado.

Los cálculos financieros tenían en cuenta las expectativas de vida y utilizaban tablas de mortalidad y conmutación a distintas tasas anuales. Fueron realizadas por ilustres actuarios: José González Galé, Argentino Acerboni, Filadelfo Insolera y Giorgio Mortara, maestros actuariales que proporcionaron las bases científicas de estas cajas verdaderamente incommovibles. Sus libros de texto mantienen hoy una sorprendente actualidad y podrían servir perfectamente hoy en día para hacer las cosas bien.

## 2. EL SISTEMA DE REPARTO

Con el surgimiento de la “nueva Argentina” ideada por Juan Domingo Perón, de un plumazo se tiró abajo el sistema basado en el cálculo actuarial. Mediante los decretos 31.665/44 y 12.937/46 se dispuso la generalización de los seguros sociales a través de un pozo común y se crearon la Caja de Empleados de Comercio, del Personal de la Industria, de los Trabajadores Rurales, de los Profesionales y Trabajadores Independientes y de los Empresarios.

El proceso de estatización peronista sustituyó el sistema actuarial de las viejas Cajas Gremiales por el sistema de reparto, copiando un ingenioso procedimiento ideado después de la Segunda Guerra Mundial por el actuario alemán Wilfred Schreiber.

Como en Alemania estaban destruidas las empresas industriales y los comercios, hechos añicos los hogares, arrasados los archivos y desaparecida toda clase de documentación, no había manera de recuperar datos del viejo sistema actuarial de jubilaciones. Entonces, a Wilfred Schreiber se le ocurrió organizar –temporariamente– las jubilaciones como un pacto entre la generación joven y los ancianos, de manera que los primeros se hicieran cargo de la pensión de los segundos con la esperanza de recibir el mismo trato cuando hubieran envejecido. Contó para ello con la colaboración de un grupo de economistas y filósofos vincula-

dos con la filosofía de la Economía Social de Mercado: Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius y Ludwig Neundörfer, el segundo de los cuales era arzobispo de Colonia (Neuordnung der sozialen Leistung, Bonn 1946).

La idea del reparto –básicamente transitoria– fue plagiada por el primer gobierno peronista en 1946, aunque se respetó inicialmente la tradición de documentar los aportes individuales para que no cayeran en el pozo ciego de una gran piñata.

De manera que los trabajadores recibían una libreta jubilatoria personal en la que el empleador pegaba todos los meses una estampilla con el importe que se aportaba en su nombre. Cuando se completaban los casilleros, la libreta simplemente se presentaba en la caja correspondiente y el trabajador recibía el beneficio de la jubilación.

Mientras millones de cotizantes depositaban todos los meses sus aportes y los jubilados eran muy pocos, sobraba dinero. De allí que el gobierno peronista comenzó a utilizarlo para pagar los despilfarros del presupuesto. A partir de la crisis de 1952, Juan Perón se encontró entre la espada y la pared, echó mano de los fondos jubilatorios y los reemplazó por obligaciones previsionales a perpetuidad con tasas de interés más bajas que la inflación. El llamado “empapelamiento” de las cajas llegó a 1.500 millones de dólares de ese entonces.

Quince años más tarde, el gobierno militar de Juan Carlos Onganía hizo lo mismo con el ministro de bienestar social Roberto Petracca: entregó las obras sociales a los sindicatos, concentró a los jubilados en el Pami y volvió a meter la mano en las cajas jubilatorias contra entrega de nuevos títulos sin respaldo. Idéntica decisión adoptó el gobierno de Agustín Lanusse en 1972, cuyo ministro de economía inicial fue Aldo Ferrer. Durante la desafortunada gestión presidencial de Fernando de la Rúa, en 2000 se obligó a las AFJP



“...el sistema de fondos fiduciarios independientes fue lo suficientemente sólido como para que pudiera exhibir un formidable capital con rendimientos del 13,9% anual”

a canjear inversiones por títulos públicos para evitar el default, siendo ministro de economía Domingo Cavallo. Es decir que peronistas, radicales, progresistas y militares de derecha, todos metieron su mano codiciosa en las arcas del sistema jubilatorio argentino para financiar gastos corrientes.

Así comenzó el desfinanciamiento del sistema de reparto, cuya crisis se agravó por varias razones. Los gobiernos democráticos y de facto comenzaron a repar-

tir jubilaciones de privilegio y pensiones graciables a quienes nunca habían aportado nada. Incluso todavía subsiste un selecto pero secreto núcleo de políticos oficialistas que gozan del privilegio de percibir jubilaciones en dólares por cifras que actualmente oscilan entre u\$s 5.000 y u\$s 19.000 mensuales.

La relación entre cotizantes y beneficiarios se desmejoró aceleradamente, pasando de 6 cotizantes por beneficiario pasivo a 1,3 aportantes por cada jubilado, por lo que los fondos ya no alcanzaron para pagar a quienes reclamaban sus derechos. Dentro de este caos financiero, se dictaron leyes inaplicables, como las que disponían otorgar el beneficio del 82% a jubilados y del 75% a pensionados, inclusive también resultó inaplicable la disposición constitucional del artículo 14 bis que estableció la movilidad de las jubilaciones y pensiones. El sistema de reparto entró en quiebra a principios de la década del 90, con

cuantiosas deudas acumuladas que no podían ser pagadas.

### 3. EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN

La situación comenzó a solucionarse durante la convertibilidad, con el reconocimiento de las deudas previsionales, el pago de los compromisos con fondos obtenidos en las privatizaciones de empresas públicas y la emisión de bonos previsionales.

Además, como el sistema de reparto era incorregible, se adoptó un sistema de capitalización y se encargó su gestión a diversas administradoras públicas y privadas (las llamadas AFJP). Este sistema fue idéntico al adoptado en Chile en noviembre de 1980 (decreto-ley 3.500 durante la gestión de Hernán Büchi y José Piñera). El sistema de capitalización se basa en distinguir jurídicamente los fondos jubilatorios del patrimonio

de las entidades administradoras y en exigir la identificación de los aportes de los trabajadores mediante cuentas individuales de capitalización. Cada uno sabe cuánto ha ahorrado para su vejez y cuánta es la renta que va a recibir con su capital acumulado. En 26 años de funcionamiento, las AFJP chilenas llevan acumulados 92,4 miles de millones de dólares, tres veces más que nuestras administradoras, pero gozan del derecho a decidir dónde hacer sus inversiones, por lo que han logrado exportar capitales chilenos a los principales países de América Latina incluyendo Argentina.

Nuestro sistema de capitalización arrancó con los mismos vicios del sistema de reparto: fue obligatorio para todo el mundo, creó un mercado cautivo de cotizantes, estableció comisiones y costos de seguros de invalidez excesivamente elevados, obligó a la aplicación de fondos en títulos del Estado hasta el 60% de la cartera, y sólo admitió la elección entre compañías que operaban en un mismo y único sistema, prohibiendo establecer otro sistema diferente. Las indudables ventajas frente al quebrado sistema de reparto eran la aparición de cuentas individuales de previsión y la creación de fondos fiduciarios independientes del patrimonio de las administradoras.

Sin embargo, la caída de la convertibilidad, como consecuencia del excesivo aumento del gasto público y su

financiamiento con emisión de deuda, hizo que el Estado se apoderase por la fuerza de los fondos disponibles en las AFJP a cambio de títulos públicos que, luego, fueron defaulteados. De esa forma se produjo una verdadera confiscación de los ahorros acumulados por los cotizantes, quienes se ilusionaban con jubilarse mediante la renta de las inversiones realizadas con sus ahorros.

Así y todo, el sistema de fondos fiduciarios independientes fue lo suficientemente sólido como para que pudiera exhibir un formidable capital con rendimientos del 13,9% anual, excepto en el primer semestre de 2008, cuando tuvieron rentabilidad negativa como consecuencia de la abismal caída de los títulos públicos argentinos.

#### 4. EL RETORNO AL SISTEMA DEL REPARTO

La enorme masa de fondos acumulados por las AFJP no hizo más que aumentar la codicia sin límites del Estado.

Primero, pensaron en obligar a las administradoras a invertir esos fondos en deficitarios proyectos energéticos que no tenían rentabilidad alguna porque estaban vinculados con tarifas congeladas. Eso no fue técnicamente posible.

Al mismo tiempo, se largaron a repartir jubilaciones a troche y moche,

sin aportes previos, a cualquiera que quisiese recibir una prebenda electoral. Casi un millón doscientas mil nuevas jubilaciones surgieron de la noche a la mañana y comenzaron a demandar cuantiosos fondos, que se aproximan a los 2,5 mil millones de pesos anuales.

Esta situación hizo que fuera necesario adoptar una solución política que plantea la opción del retorno de los afiliados a las AFJP al sistema de reparto, con el fin de captar aportes de nuevos cotizantes y, de este modo, disponer del dinero suficiente para cubrir las jubilaciones regaladas pródigamente.

Curiosamente, volvió a repetirse la misma situación que, en 1953, permitió la despectiva respuesta del entonces ministro del Interior Ángel Gabriel Borlenghi, en oportunidad de tratarse la iniciativa parlamentaria de jubilaciones para empresarios, profesionales, trabajadores independientes y amas de casa.

Cuando se le señaló que esas jubilaciones engendraban pasivos actuariales imposibles de ser cancelados en el futuro, con gran desparpajo dijo: *“Nosotros establecemos los beneficios sociales... que la cuestión del cálculo actuarial la arreglen los que vengan dentro de 20 años”*.

Tanto ayer como hoy no pueden dejar de relacionarse estos hechos con el recuerdo del famoso libro de Louis Pauwells y Jacques Bergier, “El retorno de los brujos”.

#### 5. EL INEXPLICABLE TIRO DE GRACIA

Como consecuencia de un inocultable déficit de caja, el gobierno de Cristina Kirchner intentó sancionar un confiscatorio impuesto a las exportaciones agrarias denominado “retenciones” que llegaba al 60 % del valor FOB de los productos granarios. El deliberado propósito expoliatorio de este proyecto, denominado Resolución 125, provocó una verdadera rebelión social y el parlamento no tuvo más remedio





“El sistema de reparto entró en quiebra a principios de la década del 90, con cuantiosas deudas acumuladas que no podían ser pagadas”

que anular tamaño disparate.

Sin embargo, al persistir el déficit real del presupuesto, distinto del superávit proclamado, el gobierno de la señora Cristina se encontró con la negativa del bolivariano Hugo Chávez, quien no pudo financiar más las arcas argentinas como consecuencia de la meteórica caída del precio del petróleo. Tal es la razón por la cual el matrimonio Kirchner intentó convencer a tres bancos

internacionales para que negociaran la reapertura del canje de deuda con los “holdouts” y el Club de París, pero con la condición de recibir dinero fresco adicional. Finalmente, la crisis financiera mundial y la desconfianza hacia la verdad de las cuentas del gobierno argentino les cerraron todas las puertas. Entonces y en solitario decidieron la confiscación arbitraria y brutal de todos los fondos acumulados por las AFJP desde 1994 al presente. Esta es la razón de la más extraña maniobra financiera ocurrida en los últimos años en el mundo civilizado.

En febrero de 2007, el anterior gobierno de Néstor Kirchner había intentado convencer al pueblo que debía abandonar el sistema privado de capitalización y pasarse al paradisíaco sistema de reparto que él ofrecía. Después de una intensa

campaña pública y del dictado de una ley denominada de “libertad de elección previsional”, sólo 1.905.808 afiliados decidieron regresar al sistema estatista de reparto y 9.504.770 optaron por ratificar individualmente su deseo de permanecer en el sistema privado de capitalización. Fue una verdadera derrota política.

Esos 9,5 millones de afiliados habían acumulado desde 1994 una masa de capital e intereses de \$ 94.345,1 millones (equivalentes a u\$s 30.000 millones) y, además, el sistema de AFJP recaudaba anualmente la cifra de \$ 14.980,2 millones (equivalentes a u\$s 5.000 millones). La mayor parte del ahorro nacional de las clases medias estaba concentrado en esos fondos previsionales, que no dejaron de tentar a un gobierno que se resiste a gobernar con austeridad y moderación porque todo su poder político depende de adhesiones obtenidas mediante dádivas, subsidios y reparto de sobrepagos en licitaciones sospechadas por la propia justicia argentina.

De este modo, el matrimonio presidencial –sin consultas ni acuerdos de ministros– resolvió dictatorialmente estatizar todo el sistema jubilatorio argentino y apoderarse de la cuantiosa reserva acumulada en bancos locales, Caja de Valores y entidades financieras del exterior.

Si consiguen su propósito, con el apoyo de legisladores oficialistas y opositores, Argentina habrá involucionado en forma inexplicable y los aportantes del sistema jubilatorio verán amenazado el futuro de sus vidas con el mismo calvario que padecieron otras generaciones, tal como lo demuestra nuestra desdichada historia previsional.

Sólo resta la esperanza de que la racionalidad y la conciencia de responsabilidad de los legisladores impidan esta incalificable confiscación de bienes ●